



# Государственные закупки в Казахстане

РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ В ЦЕЛЯХ  
ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ





# Государственные закупки в Казахстане

РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ В ЦЕЛЯХ  
ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ

Настоящий документ и любые содержащиеся в нем данные и карты не затрагивают статуса территорий и их суверенитета, делимитацию государственных границ и пограничных линий, а также названия территорий, городов и областей.

Статистические данные по Израилю предоставлены компетентными органами Израиля под их ответственность. Использование этих данных ОЭСР не является отражением предвзятого отношения к статусу Голанских высот, Восточного Иерусалима и израильских поселений на Западном берегу согласно нормам международного права.

**При цитировании просьба ссылаться на настоящую публикацию:**

OECD (2019), *Государственные закупки в Казахстане: Реформирование системы в целях повышения эффективности*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8c22ccf8-ru>.

ISBN 978-92-64-47971-5 (печатное издание)

ISBN 978-92-64-63585-2 (pdf)

**Сведения об авторах фото:** см. обложку © Shutterstock/EvgenyKz.

Опечатки, которые имеются в опубликованных материалах, можно найти, пройдя по ссылке [www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm](http://www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm).

© ОЭСР 2019

---

Порядок использования данных материалов в электронном или печатном виде регулируется Условиями, которые можно найти, пройдя по ссылке <http://www.oecd.org/termsandconditions>.

---

# Предисловие

Государственные закупки могут оказать существенное влияние на развитие страны. Как подчеркивается в Рекомендации Совета по государственным закупкам ОЭСР 2015 года, обеспечение широкого доступа к рынку государственных закупок имеет важное значение для достижения соотношения цены и качества, поскольку это способствует росту конкуренции и создает равные условия.

Казахстан проводит масштабную программу преобразований в своей экономике, обществе и государственном управлении, опираясь на долгосрочное видение и национальные стратегии развития. В контексте этих широкомасштабных реформ государственные закупки были определены в качестве приоритета, учитывая их возрастающую роль как стратегической функции предоставления государственных услуг и влияние на жизнь и благосостояние граждан.

ОЭСР поддерживает страны в разработке более стратегических и эффективных государственных закупок. Страны-члены ОЭСР обсуждают и апробируют подходы к более устойчивым и стратегическим закупкам с целью повышения их эффективности и создания качественных результатов для общества. В рамках широкой программы сотрудничества в области государственного управления, действующей с 2015 года, Казахстан обратился к ОЭСР с просьбой провести обзор своей системы государственных закупок и дать рекомендации для дальнейших реформ.

Данный Обзор сопоставляет систему государственных закупок Казахстана с двенадцатью принципами Рекомендации ОЭСР. Эти принципы - от эффективности до обеспечения доступа и целостности – определяют основополагающие элементы современной системы государственных закупок.

Казахстан добился существенного прогресса в этой области, в частности, благодаря своей последней правовой реформе в сфере государственных закупок. Нормативно-правовая база и институты государственных закупок сегодня более устойчивы и адаптированы к современным потребностям. Комплексное, обязательное использование электронных закупок изменило государственные закупки и повысило их эффективность. Инициативы по централизации государственных закупок будут способствовать дальнейшему их совершенствованию, в то время как автоматизация улучшила анти-коррупционную составляющую казахстанской системы государственных закупок.

В то же время остаются нерешенными ряд проблем. Страна могла бы усилить конкуренцию и расширить доступ иностранным компаниям. Рекомендуется уделять больше внимания повышению эффективности. Внедрение новой нормативно-правовой базы требует усиления потенциала государственных закупок. И, наконец, потенциал использования государственных закупок для достижения устойчивого развития еще предстоит укрепить.

Основываясь на достигнутом прогрессе и опираясь на передовой международный опыт, данный Обзор содержит конкретные рекомендации, которые помогут сформировать повестку дня реформирования системы государственных закупок в Казахстане на ближайшие годы.

*Данный документ был утвержден Рабочей группой ведущих практиков по государственным закупкам (ВПГЗ) ОЭСР 8 ноября 2019 года.*

*Данный документ [GOV/PGC/ETH(2018)4/REV1] был утвержден Комитетом по государственному управлению 26 ноября 2019 года и подготовлен для публикации Секретариатом ОЭСР.*

# благодарности

Данный Обзор был подготовлен под руководством Маркоса Бонтури, Директора ОЭСР по государственному управлению, и Яноша Бертока, Руководителя отдела по обеспечению добросовестности в государственном секторе. Авторами Обзора выступила группа аналитиков из Отдела государственных закупок ОЭСР во главе с Пауло Магина, а также: Лена Дисинг (также координатор Обзора), Антуан Компс, Карисса Мунро, Петур Берг Маттиассон и Лара Грубен.

Данный Обзор был подготовлен для публикации Мералом Гедиком и Тибо Жигу. Наджад Бакар, Габриэла Бежан, Александра Богуш и Рания Хайдар оказали административную помощь.

ОЭСР благодарит коллег из государственной администрации Казахстана за сотрудничество: Министерство финансов РК, в частности, Руслана Бекетаева, Сабита Ахметова, Владимира Магая, Чингиза Ташенева и Дамира Сайлаубека; Центр развития торговой политики - Бекзату Абилкасымова. Кроме того, многочисленные эксперты из администрации Казахстана, гражданского общества, научных кругов и частного сектора поделились своими мыслями.

Данный обзор является частью серии экспертных обзоров по государственным закупкам в странах ОЭСР, G20 и странах, не являющихся членами. В нем приняли участие члены Бюро и старшие должностные лица по государственным закупкам, которые участвовали в совещании Рабочей группы ОЭСР ведущих специалистов по государственным закупкам, состоявшимся в Париже 29-31 октября 2018 года под председательством Дага Стромснеса, Главного сотрудника по закупкам Агентства по Государственному управлению и электронному правительству (Difi) в Норвегии. Арита Адре, в то время Руководитель отдела административных штрафов Латвийского бюро мониторинга закупок, принимала участие в Обзоре в качестве эксперта ОЭСР.



# Содержание

Предисловие	3
благодарности	5
Краткий обзор	11
<b>1 Правовая и институциональная база системы государственных закупок в Казахстане</b>	<b>15</b>
1.1. Нормативно-правовая база государственных закупок в Казахстане	16
1.2. Порядок управления государственными закупками	19
1.3. Пересмотр закона «О государственных закупках»	25
1.4. Переход к усилению централизации и концентрации государственных закупок в Казахстане	30
Литература	39
Сноски	40
<b>2 Повышение эффективности государственных закупок и обеспечение справедливого отношения к участникам на всех этапах закупочного цикла в Казахстане</b>	<b>41</b>
2.1. Введение	42
2.2. Цикл государственных закупок в Казахстане	44
2.3. Обеспечение оптимального соотношения цены и качества в рамках закупочного цикла: сложности и возможности	63
Литература	83
Сноски	85
<b>3 Электронные закупки как инструмент повышения прозрачности и развития механизмов оценки государственных закупок в Казахстане</b>	<b>87</b>
3.1. Основные характеристики системы электронных закупок Казахстана	89
3.2. Использование цифровых технологий для повышения прозрачности и интеграции системы электронных закупок с другими государственными информационными системами	96
3.3. Система электронных закупок открывает возможности для оценки и повышения эффективности государственных закупок	107
Литература	118
Сноски	119

<b>4 Управление рисками и поддержка реализации принципа подотчетности в рамках всего цикла государственных закупок в Казахстане</b>	<b>121</b>
4.1. Введение	122
4.2. Формирование последовательной и упорядоченной комплексной системы этических стандартов	124
4.3. Реализация эффективных механизмов внутреннего контроля, основанных на оценке рисков закупочной деятельности	138
4.4. Обеспечение возможностей для непосредственного участия внешних заинтересованных сторон в системе государственных закупок с целью повышения уровня прозрачности и совершенствования практики следования этическим стандартам	146
4.5. Разработка эффективной системы подачи апелляции и применения санкций (в том числе к поставщикам)	147
Литература	156
Сноски	158
<b>5 Развитие кадрового потенциала в системе государственных закупок и содействие в реализации стратегических закупок в Казахстане</b>	<b>159</b>
5.1. Более активная реализация дополнительных целей государственной политики	160
5.2. Активизация работы по развитию кадрового потенциала в системе государственных закупок Казахстана	166
5.3. Профессионализация государственных закупок как средство достижения стратегических целей посредством системы госзакупок	179
Литература	191
Сноски	192
<b>6 Государственные предприятия - порядок осуществления закупок на госпредприятиях</b>	<b>193</b>
6.1. Значение госпредприятий и их закупочной деятельности для Казахстана	194
6.2. Удельный вес и структура закупок, осуществляемых госпредприятиями	197
6.3. Порядок осуществления закупок госпредприятиями в Казахстане	205
Литература	217

## Рисунки

Рисунок 1.1. Институциональная структура системы государственных закупок в Казахстане	20
Рисунок 1.2. 12 принципов Рекомендации ОЭСР	24
Рисунок 1.3. Централизованные закупки в странах ОЭСР (2016 год)	31
Рисунок 1.4. Функции центральных закупочных органов, 2016 год	31
Рисунок 1.5. Обязательное или добровольное использование рамочных соглашений, заключенных ЦЗО	37
Рисунок 2.1. Процесс разработки республиканского бюджета	46
Рисунок 2.2. Процесс подачи заявок на конкурсы в Казахстане	53
Рисунок 2.3. Влияние контроля на эффективность исполнения договоров	60
Рисунок 2.4. Способы государственных закупок в виде доли от общих расходов на закупки (2016–18 годы)	64
Рисунок 2.5. Доля несостоявшихся закупок способом конкурса, послуживших основанием для проведения закупок из одного источника	73
Рисунок 2.6. Доля несостоявшихся закупок способом ЗЦП, послуживших основанием для проведения закупок из одного источника	74
Рисунок 2.7. Среднее количество заявок на конкурс	78
Рисунок 3.1. Расширение функционала системы электронных госзакупок	90
Рисунок 3.2. Использование функциональных возможностей электронных закупок в странах ОЭСР	91

Рисунок 3.3. Функциональные возможности веб-портала государственных закупок Казахстана	91
Рисунок 3.4. Доступ к закупочной документации в странах ОЭСР	92
Рисунок 3.5. Доступ к закупочной документации в Казахстане	93
Рисунок 3.6. Сроки представления заявок на участие в конкурсе	101
Рисунок 3.7. Система электронных закупок KONEPS	106
Рисунок 4.1. Наиболее значимые факторы, препятствующие ведению бизнеса	122
Рисунок 4.2. Субъективная оценка незаконных платежей и взяток в ключевых отраслях	123
Рисунок 4.3. Международный стандарт в области управления рисками	141
Рисунок 4.4. Наиболее частой причиной включения поставщиков в реестр является уклонение от заключения договора (Частотность причин внесения в реестр недобросовестных участников государственных закупок (в %))	151
Рисунок 5.1. Разделение заказа на лоты – метод, наиболее часто, применяемый в странах ОЭСР для поддержки участия МСП в государственных закупках	163
Рисунок 5.2. Два государственных органа Казахстана, осуществляющих надзор за развитием потенциала	167
Рисунок 5.3. В большинстве стран ОЭСР существует центральное ведомство по кадровым вопросам	168
Рисунок 5.4. В большинстве стран ОЭСР ведется планирование трудовых ресурсов	170
Рисунок 5.5. По сбору административной информации на центральном уровне за 2016 год Казахстан превысил средний показатель по странам ОЭСР	172
Рисунок 5.6. Характер образования государственных служащих Казахстана достаточно разнообразен	173
Рисунок 5.7. Посещение учебных мероприятий на региональном и центральном уровнях	177
Рисунок 5.8. Документы, определяющие стратегическую политику в Казахстане	179
Рисунок 5.9. Треть стран, состоящих в ОЭСР, признает закупки профессией	182
Рисунок 5.10. В большинстве стран ОЭСР на центральном уровне разработан профиль профессиональной квалификации для служащих высшего звена	185
Рисунок 6.1. АО «ФНБ «Самрук-Казына»: соотношение различных способов закупки товаров, работ и услуг, 2014-2016 годы	198
Рисунок 6.2. АО «НУХ «КазАгро»: соотношение различных способов закупки товаров, работ и услуг, 2013-2017 годы	199
Рисунок 6.3. АО «НУХ «Байтерек»: соотношение различных способов закупки товаров, работ и услуг, 2013-2017 годы	199
Рисунок 6.4. Структура закупок АО «НУХ «Байтерек» (2013-2017 годы)	201
Рисунок 6.5. Структура закупок АО «НУХ «КазАгро» (2013-2017 годы)	201
Рисунок 6.6. Частота возникновения исключительных обстоятельств, дающих право на осуществление прямых закупок в Колумбии на национальном уровне, 2013 год	204
Рисунок 6.7. Институциональная структура закупочной деятельности госпредприятий	208

## Таблицы

Таблица 2.1. Наиболее значимые основания для отказа от конкурентных процедур (2018 год)	66
Таблица 2.2. Основания для отказа от публикации информации о закупках в открытом доступе в Новой Зеландии	68
Таблица 2.3. Определение искусственно заниженных (демпинговых) цен в Казахстане	75
Таблица 3.1. Основные показатели веб-портала государственных закупок (Goszakup)	94
Таблица 3.2. Стоимость услуг по использованию веб-портала государственных закупок	95
Таблица 3.3. Основные показатели эффективности государственных закупок Казахстана	109
Таблица 3.4. Ключевые показатели эффективности <i>Colombia Compra Eficiente</i>	110
Таблица 3.5. Выходные данные ценового модуля (в тенге) за 2017 год	113
Таблица 4.1. Коррупционные риски на различных этапах цикла государственных закупок	139
Таблица 5.1. В большинстве стран ОЭСР разработаны стратегии или политические меры, способствующие реализации дополнительных целей государственной политики, в сфере государственных закупок	160
Таблица 5.2. В Казахстане сократилась численность государственных служащих на высших управленческих должностях	169
Таблица 5.3. В среднем, государственные служащие в центральных органах правительства вынуждены работать сверхурочно	170
Таблица 5.4. Примерное число сотрудников, осуществляющих государственные закупки, в Казахстане	171

Таблица 6.1. Сумма расходов АО «ФНБ «Самрук-Казына», АО «НУХ «Байтерек» и АО «НУХ «КазАгро» на закупку товаров, работ и услуг	198
Таблица 6.2. Закупки АО «ФНБ «Самрук-Казына»	200
Таблица 6.3. Закупки АО «НУХ «Байтерек»	200
Таблица 6.4. Закупки АО «НУХ «КазАгро»	200
Таблица 6.5. Нормативно-правовые основы госпредприятий в Казахстане	206
Таблица 6.6. Жалобы в отношении закупки товаров, работ и услуг АО «ФНБ «Самрук-Казына»	213

## Follow OECD Publications on:



[http://twitter.com/OECD\\_Pubs](http://twitter.com/OECD_Pubs)



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oecdilibrary>



<http://www.oecd.org/oecddirect/>

# Краткий обзор

Государственные закупки играют важную роль в предоставлении государственных услуг, в том числе в таких сферах, как здравоохранение, образование, инфраструктура и общественная безопасность. Доля государственных закупок в ВВП Казахстана составляет 6,6%, что относительно ниже по сравнению со средним показателем в странах ОЭСР; в то же время на них приходится 43% в общей сумме бюджетных расходов правительства, что больше среднего значения ОЭСР. Казахстан активно работает над совершенствованием своей системы и максимальной реализацией ее потенциала, причем в последние годы значительные изменения были внесены в законодательство о государственных закупках.

Настоящий обзор исследует шесть тем, которые содействуют эффективному функционированию системы государственных закупок: 1) правовая и институциональная база; 2) процесс проведения закупок (процедуры и повышение административной эффективности); 3) система электронных закупок (способы расширить сферу ее применения и повысить функциональность); 4) управление рисками и подотчетность (анализ существующих процедур внутреннего контроля и этических стандартов в работе специалистов по госзакупкам); 5) закупки как стратегическая функция и кадровый потенциал (условия для выхода за рамки сугубо управленческих задач); и 6) государственные предприятия (сравнение их проблем и задач с теми, что стоят перед системой государственных закупок).

Главным образом, в обзоре рассматривается осуществление закупок на центральном уровне, однако одна из глав посвящена госпредприятиям («квазигосударственному сектору»), на которые приходится от 30 до 40 % в структуре ВВП Казахстана. Невзирая на некоторые отличия в законодательно установленных правилах, госпредприятия, как правило, имеют дело с теми же проблемами и задачами, что и центральная система государственных закупок Казахстана.

## Основные выводы

Система государственных закупок Казахстана претерпевает значительные изменения на уровне законодательства. С одной стороны, это отражает неуклонное стремление правительства модернизировать систему, с другой – создает сложности для закупочных органов, которым приходится подстраиваться под новые законодательные требования. Возможности, связанные с оптимизацией системы, помогут полностью реализовать ее потенциал и обеспечить более эффективное расходование бюджета на закупки.

Механизм отбора поставщиков основан на соблюдении формальных требований. Недавние реформы только укрепили такой подход. Чрезмерная частота прямых закупок способом из одного источника, высокая доля несостоявшихся государственных закупок и недостаток внимания к рыночной конъюнктуре мешают повышению эффективности института закупок.

После расширения национальной системы электронных закупок подавляющее большинство закупочных процедур осуществляется в электронной форме. Цифры говорят сами за себя: 6,1 млн.

договоров – это значительная часть закупок. Теперь, добившись внушительного прогресса в области управления процессами, можно переходить к улучшению сбора данных и статистики по государственным закупкам. Полученные сводные данные могут быть использованы для усиления механизмов оценки и контроля эффективности.

Невзирая на принятые меры по укреплению этических стандартов, в Казахстане все еще нет стратегии, ориентированной конкретно на сферу закупок. В части управления жалобами проделана большая работа, однако желательно обеспечить непосредственное участие внешних заинтересованных сторон в системе государственных закупок и решить проблему так называемых «профессиональных жалобщиков», деятельность которых замедляет работу апелляционного механизма.

Государственные закупки в Казахстане по-прежнему считаются скорее управленческой функцией, нежели стратегической. Изменив отношение к данному вопросу, можно добиться дальнейшего развития стратегического аспекта закупок, реализация которого требует наличия в сфере государственных закупок специалистов надлежащей квалификации. Однако в настоящее время государственные закупки не признаны самостоятельной профессией, а обучение специалистов по закупкам посвящено, в основном, вопросам соблюдения требований законодательства.

Многие из проблем, влияющих на национальную систему государственных закупок, касаются и закупок, осуществляемых государственными предприятиями Казахстана (ГП). К ним относятся широкое использование закупок из одного источника и низкий уровень конкуренции в процедурах закупок. В прошлом существовали значительные различия в нормативно-правовой базе, регламентирующей осуществление закупок госпредприятиями и организациями государственного сектора. И хотя часть различий была устранена в результате недавней реформы, желательный уровень единообразия еще не достигнут.

## Основные рекомендации

- Формирование стратегии и разработка плана действий по развитию системы государственных закупок – это возможность обеспечить последовательный, упорядоченный и действенный характер реформ.
- Рекомендуется основывать планирование закупок на результатах анализа потребностей и конъюнктуре рынка (включая наличие товаров), а не на бюджете за предыдущий год. Для того, чтобы оптимизировать соотношение цены и качества, необходимо уделять больше внимания стратегическому планированию.
- В целях более эффективной реализации текущих и предстоящих реформ института закупок рекомендуется рассмотреть возможность увеличения штата, занимающегося исключительно государственными закупками, особенно на уровне структур, ведающих формированием политики (то есть в Министерстве финансов), но также и на уровне единых организаторов и заказчиков. Имеющихся на данный момент ресурсов явно недостаточно для должной реализации и контроля за ходом проведения реформ.
- Пересмотр критериев осуществления закупок способом из одного источника и сокращение перечня исключений могут привести к росту эффективности закупочных процедур и конкурентоспособности цен. Исследования рынка и меры по улучшению технических спецификаций могут быть полезны для снижения количества несостоявшихся государственных закупок и обеспечения конкуренции.
- Также следует уделять больше внимания данным и статистике, содержащимся в системе электронных государственных закупок: это позволит увеличить прозрачность, ужесточить контроль эффективности и, как следствие, повысить результативность. Интеграция веб-портала госзакупок с другими правительственными информационными системами поможет

повысить качество взаимодействия и эффективность процедур. Для выявления возможностей дальнейшего улучшения результатов требуется реализовать механизмы оценки и контроля эффективности.

- Рекомендуется разработать единую этическую стратегию для сферы закупок и внедрить ее во всех министерствах, ведомствах и субъектах квазигосударственного сектора. Развитие действующих процедур контроля с интеграцией оценки коррупционных рисков на всех этапах цикла государственных закупок должно способствовать дальнейшему усилению механизмов внутреннего контроля. Кроме того, возможна разработка отдельных этических стандартов, учитывающих специфику государственных закупок, и специальных программ обучения для государственных служащих, занимающихся закупками. И наконец, Казахстан может воспользоваться опытом существующих проектов общественного контроля, в рамках которых граждане осуществляют надзор за государственным управлением.
- Для того чтобы выйти за рамки административно-хозяйственных целей и начать использовать систему государственных закупок как стратегический инструмент, требуются высококвалифицированные, компетентные и хорошо подготовленные трудовые ресурсы. Сокращение нагрузки на специалистов по госзакупкам и организация обучения, не ограниченного вопросами законодательства и нормативно-правового соответствия, помогут благополучно осуществить этот переход.
- Казахстану рекомендуется принять меры по повышению конкуренции в сфере закупок всех госпредприятий посредством сокращения доли закупок, осуществляемых способом из одного источника. Программы подготовки для сотрудников, занимающихся закупками, помогут им выполнять свои обязанности в соответствии с высочайшими профессиональными стандартами. Самые крупные госпредприятия могли бы повысить степень консолидации своих закупок – к примеру, путем централизации закупок в своей организации или использования централизованных закупочных услуг правительства.



# 1 Правовая и институциональная база системы государственных закупок в Казахстане

---

В настоящей главе описываются и анализируются нормативно-правовая база системы государственных закупок Казахстана, где в данный момент осуществляется процесс централизации, а также роль и значение управляющих ею организаций. Авторы оценивают воздействие закона «О государственных закупках», принятого в 2015 году, и изменений к нему, предусмотренных законом «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам государственных закупок и закупок субъектов квазигосударственного сектора» от 26 декабря 2018 года. Глава содержит анализ потенциальных преимуществ и рисков, связанных с дальнейшей централизацией государственных закупок, поскольку Казахстан намерен разрешить консолидацию закупочных заявок от различных государственных органов и организаций, и определяет меры, необходимые для осуществления централизации. И наконец, рассматриваются преимущества рамочных соглашений – инструмента, широко применяемого в сфере государственных закупок в странах ОЭСР.

---

---

Статистические данные по Израилю предоставлены компетентными органами Израиля под их ответственность. Использование этих данных ОЭСР не является отражением предвзятого отношения к статусу Голанских высот, Восточного Иерусалима и израильских поселений на Западном берегу согласно нормам международного права.

По данным Министерства финансов, в 2018 году в Казахстане было совершено государственных закупок на общую сумму приблизительно 4,15 трлн. тенге (10,2 млрд. евро). Это составило порядка 7,1% в структуре ВВП, притом что в 2017 году доля госзакупок в ВВП равнялась 5,4%. Затраты на государственные закупки, если рассматривать их в виде доли от общей суммы бюджетных расходов правительства, в 2018 году составили 35,6%, что заметно выше, чем в 2017 году (22%). И если доля затрат на государственные закупки в ВВП ниже среднего показателя по странам ОЭСР (11,8% от ВВП в 2017 году), то их же доля в общей сумме бюджетных расходов превышает данный показатель (29,1% в 2017 году) (ОЭСР, 2019<sup>[11]</sup>). Иными словами, государственные закупки в Казахстане можно считать крупным рынком. Цифры приведены без учета государственных предприятий, которыми, тем не менее, оказывается ряд государственных услуг. Это лишний раз подчеркивает тот факт, что госструктуры в Казахстане обладают весьма существенным экономическим влиянием.

За последние годы в системе государственных закупок Казахстана произошло множество значительных изменений, обусловленных как растущим значением данной функции для эффективного оказания государственных услуг, так и необходимостью отвечать все более сложным запросам государственных организаций и граждан. Однако частые изменения закона способны увеличивать количество ошибок, совершаемых специалистами по госзакупкам вследствие незнания об изменениях или непонимания новых правил и порядка их применения.

Основой правовой базы государственных закупок является закон «О государственных закупках», принятый в 2015 году. Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам государственных закупок и закупок субъектов квазигосударственного сектора», принятый в декабре 2018 года (далее – закон о внесении изменений от декабря 2018 года), внес в него немало существенных поправок, направленных на повышение эффективности и результативности государственных закупок.

В настоящей главе рассматривается нормативно-правовая база осуществления государственных закупок в Казахстане и описывается порядок управления госзакупками (см. первый и второй разделы). В третьем разделе дается краткое описание единых стратегий в области государственных закупок и соответствующих преобразований, утвержденных в декабре 2018 года. В системе государственных закупок Казахстана отмечена общая тенденция к постепенному ужесточению управления и контроля процедур госзакупок. Поэтому в последнем разделе настоящей главы анализируются преимущества централизации государственных закупок с точки зрения роста их эффективности и результативности с учетом сложившихся в стране условий.

## 1.1. Нормативно-правовая база государственных закупок в Казахстане

Сфера государственных закупок в Республике Казахстан регулируется рядом нормативных правовых актов, которые будут рассмотрены в настоящем разделе. Кроме того, Казахстан является стороной ряда международных соглашений, что также оказывает влияние на государственные закупки. В целом, нормативно-правовая база государственных закупок сформирована положениями следующих НПА:

- Закон Республики Казахстан от 4 декабря 2015 года № 434-V ЗРК «О государственных закупках» в редакции последующих изменений и дополнений (далее – закон «О государственных закупках»).
- «Правила осуществления государственных закупок», утвержденные Приказом министра финансов Республики Казахстан от 11 декабря 2015 года № 648 в редакции последующих изменений и дополнений (далее – Правила государственных закупок).
- «Перечни товаров, работ, услуг, по которым государственные закупки осуществляются едиными организаторами государственных закупок», утвержденные Приказом министра

финансов Республики Казахстан от 29 декабря 2018 года № 1127 (в редакции последующих изменений и дополнений).

- Другие приказы министра финансов РК, относящиеся к вопросам государственных закупок.

Такая система соответствует соглашениям о закупках в рамках Договора о Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС, действующая редакция от 29 мая 2014 года), полноправными членами которого по состоянию на 14 мая 2019 года являются Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика и Российская Федерация, а также положениям Гражданского кодекса РК от 27 декабря 1994 года № 268-ХІІІ и Бюджетного кодекса РК от 4 декабря 2008 года № 95-ІV. С 30 ноября 2015 года Казахстан состоит во Всемирной торговой организации (ВТО), а с октября 2016 года имеет статус наблюдателя при Комитете по государственным закупкам в рамках ВТО. В соответствии с протоколом вступления в ВТО, Казахстан принял на себя обязательство подготовиться к присоединению к Соглашению ВТО о государственных закупках (СГЗ). СГЗ представляет собой многостороннее соглашение в сфере осуществляемых государственными органами и организациями закупок товаров и услуг, а также работ по реализации крупных инфраструктурных проектов.

Действие нормативно-правовой базы государственных закупок распространяется на государственные органы и организации (министерства, государственные ведомства, органы местной администрации и так далее, определение см. ниже), а также на предприятия и организации, более 50% акций которых принадлежит государству. Для государственных предприятий (национальных холдингов), в том числе акционерного общества (АО) «Байтерек», АО «КазАгро» и АО «Самрук-Казына», действуют специальные правила. Львиная доля затрат на государственные закупки в Казахстане приходится на закупочные проекты Национального фонда благосостояния «Самрук-Казына» (см. главу 6). В свою очередь, центральный банк (Национальный банк Республики Казахстан) имеет собственные правила приобретения товаров, работ и услуг и не входит в систему государственных закупок.

Закон «О государственных закупках» регулирует закупку любых товаров, работ и услуг вне зависимости от суммы соответствующего государственного заказа, за исключением случаев, когда в нем прямо оговорено обратное. Перечень исключений носит исчерпывающий характер и приведен в статье 1 закона. Законом предусмотрены равные условия допуска для всех потенциальных поставщиков, в том числе иностранных. Однако на практике участие иностранных поставщиков в государственных закупках сдерживается рядом препятствий, обусловленных, в частности, структурой системы электронных госзакупок. Наличие таких препятствий, согласно информации от заинтересованных сторон, объясняется национальными интересами Казахстана; и в самом деле, в действиях правительства проявляется стремление поддержать отечественных поставщиков.

Основным инструментом развития местного содержания является «Казахстанский центр индустрии и экспорта», который, в числе прочего, ведает реализацией программ индустриального развития. Центр распределяет различные гранты и субсидии с целью поддержки предпринимателей, вкладывающих средства в повышение производительности в приоритетных отраслях, или экспортеров. К примеру, казахстанские предприниматели вправе подать заявление о частичном возмещении затрат на сертификацию своей продукции согласно международным стандартам, и в том числе на внедрение систем менеджмента качества.

Кроме того, будучи участником Договора о ЕАЭС, Казахстан соблюдает положение о «национальном режиме» при осуществлении государственных закупок, предусматривающее поддержку стран – членов ЕАЭС. Данное положение позволяет поставщикам из стран – членов ЕАЭС в большинстве случаев участвовать в государственных закупках на равных условиях с казахстанскими потенциальными поставщиками (Eurasian Economic Union, 2015<sup>[2]</sup>).

Прежде чем приступать к выбору поставщика, государственный заказчик должен определить, кто станет организатором, ответственным за организацию и проведение всех процедур госзакупок. Заказчик вправе самостоятельно исполнить функции организатора (то есть покупателем и организатором будет один и тот же орган или организация) или же назначить организатором один из своих департаментов либо подведомственную государственную организацию. Государственные предприятия могут назначать организатором госзакупок свое аффилированное лицо или материнскую компанию.

Кроме того, в системе государственных закупок существует такое понятие, как *единый* организатор, являющийся аналогом специализированной закупочной службы. В соответствии с приказом министра, определенные товары, работы и услуги должны закупаться через единого организатора государственных закупок. Комитет по государственным закупкам Министерства финансов (КГЗ) действует в качестве единого организатора по отношению к органам центрального правительства. «Перечни товаров, работ, услуг, по которым государственные закупки осуществляются единими организаторами государственных закупок» утверждены приказом министра финансов. На местном уровне единими организаторами обычно становятся управления государственных закупок в акиматах (местных органах исполнительной власти).<sup>1</sup> Подробнее об институте единых организаторов см. в подразделе 1.2.3.

Государственные закупки в Казахстане осуществляются одним из следующих пяти способов:

1. конкурс (открытый конкурс, конкурс с использованием двухэтапных процедур),<sup>2</sup>
2. аукцион,
3. запрос ценовых предложений,
4. из одного источника,
5. через товарные биржи.

В законе ничего не говорится о стандартном способе, который должен применяться во всех случаях, когда не оговорено иное. За исключением случаев, когда, в соответствии с приказом министра финансов, закупки должны осуществляться определенным способом, организаторы и единый организатор государственных закупок вправе самостоятельно выбирать способ, который сочтут наиболее подходящим. В отношении каждого способа существуют правила и расчетные показатели, определяющие обстоятельства, в которых допускается его применение. Однако во многих странах ОЭСР или ЕС считается, что стандартным способом осуществления государственных закупок, за исключением отдельно оговоренных ситуаций, должен являться открытый конкурс.

В соответствии с законом «О государственных закупках», закупки в Казахстане осуществляются через веб-портал государственных закупок, и там же размещается информация об их проведении (<https://www.goszakup.gov.kz/>). Существует ряд исключений, в том числе «особый порядок осуществления государственных закупок» (в случае закупки товаров / работ / услуг, сведения о которых составляют государственные секреты) и закупка через товарные биржи.

Законодательство запрещает осуществлять закупки товаров, работ и услуг, не включенных в годовые планы государственных закупок. Договоры о госзакупках представляют собой стандартные договоры гражданско-правового характера. Платформа электронных государственных закупок содержит различные формы договоров, которые государственные заказчики обязаны использовать, хотя им разрешается вносить в такие формы дополнительные статьи и пункты с согласия поставщиков. В главе 2 подробно рассматривается цикл закупок в Казахстане, начиная с планирования и заканчивая этапом исполнения договора.

Наряду с внедрением новой версии системы электронных госзакупок, закон «О государственных закупках» предусматривал существенное изменение ряда важных аспектов самого процесса и

процедур, которых обязаны придерживаться государственные заказчики. Так, было введено обязательное использование системы электронных государственных закупок и удостоверение договоров электронной цифровой подписью. Закон заложил правовые основы для ряда новых функций системы, включая подачу жалоб в электронной форме (доступна с января 2018 года) или так называемый камеральный контроль процедур госзакупок, который удаленно осуществляется государственными аудиторами. В главе 4 описаны процессы обжалования, контроля и управления рисками, а в главе 3 подробнее рассматриваются функции системы электронных государственных закупок, и в частности рост прозрачности закупочных процедур, которого система помогла добиться.

## **1.2. Порядок управления государственными закупками**

Систему государственных закупок в Казахстане можно считать децентрализованной: различные государственные органы и предприятия управляют отдельными закупочными проектами. В системе электронных государственных закупок зарегистрировано свыше 24 200 различных заказчиков. Центрального закупочного органа, который бы осуществлял закупки от лица государственных заказчиков (будь то путем консолидации заявок или по рамочным соглашениям), нет. Таким образом, все государственные органы и организации сами несут ответственность за осуществление необходимых закупок.

Помимо КГЗ, основными руководящими органами в сфере госзакупок являются департаменты законодательства государственных закупок, Комитет внутреннего государственного аудита Министерства финансов, АО «Центр электронной коммерции» и другие единые организаторы регионального уровня (см. Рисунок 1.1). В настоящем разделе рассматриваются три категории организаций, играющие важную роль в системе государственных закупок Казахстана: 1) Министерство финансов, 2) единые организаторы и 3) государственные органы и госпредприятия.

Рисунок 1.1. Институциональная структура системы государственных закупок в Казахстане



Источник: Министерство финансов (2017 год), «О системе государственных закупок Республики Казахстан», <http://pubdocs.worldbank.org/en/415551495971642148/Kazakhstan-13th-PRIMO-Forum.pdf>.

### 1.2.1. Функции Министерства финансов

Министерство финансов определяет политику в области государственных закупок. Министерство финансов выполняет методические функции по отношению к государственным органам центрального уровня и субнациональным органам исполнительной власти, а также несет ответственность за функционирование веб-портала государственных закупок. В то же время Комитет внутреннего государственного аудита действует в качестве надзорного органа, а КГЗ – в качестве единого организатора по отношению к государственным органам и организациям центрального уровня. Оба комитета входят в структуру Министерства финансов. Всеми вопросами бюджетного планирования, равно как и разработкой правил планирования, ведает Министерство национальной экономики.

Помимо государственных аудиторов (Комитет внутреннего государственного аудита), в сфере государственных закупок работает порядка 60 сотрудников Министерства финансов. Большинство из них – специалисты КГЗ, непосредственно осуществляющие государственные закупки. Департамент законодательства государственных закупок исполняет методические функции, закрепленные за министерством, в том числе ведет концептуальную разработку и подготовку проектов изменений к нормативным правовым актам в сфере госзакупок и разъясняет те или иные положения закона в данной сфере. В департаменте работает примерно 15 человек. Полная законодательная база, размещенная на портале государственных закупок и официальных сайтах правительства и парламента, открыта для общего доступа. Кроме того, Министерство финансов регулярно проводит брифинги, круглые столы и семинары для потенциальных поставщиков, представителей СМИ и широкой общественности.

### **1.2.2. Определение государственных органов и государственных предприятий**

Как отмечалось выше, государственные закупки вправе осуществлять все государственные органы Казахстана. К государственным органам центрального уровня, как правило, относятся министерства и подведомственные им комитеты.

В соответствии с п. 2 статьи 1 закона «Об административных процедурах», под государственными органами понимаются государственные учреждения, уполномоченные Конституцией, законами, иными нормативными правовыми актами на осуществление от имени государства функций по:

1. Изданию актов, определяющих общеобязательные правила поведения;
2. Управлению и регулированию социально значимых общественных отношений;
3. Контролю за соблюдением установленных государством общеобязательных правил поведения.

С другой стороны, государственное предприятие представляет собой коммерческую организацию, наделенную государственным имуществом. Это юридическое лицо, 50% и более акций (долей участия) которого принадлежит государству или другому государственному юридическому лицу. Деятельность государственных предприятий четко регламентирована законом «О государственном имуществе» (статьи 133 и 134). (Republic of Kazakhstan, 2011<sup>[3]</sup>)

Основные различия между государственными органами, государственными предприятиями и иными коммерческими юридическими лицами заключаются в специфике полномочий и вида деятельности государственных органов. Государственные предприятия имеют различные организационно-правовые формы и осуществляют закупки в соответствии с законом «О государственных закупках», при условии что у них нет статуса «национальной компании» (в соответствии с определением, принятым правительством Казахстана). Многие госпредприятия Казахстана имеют лишь одного акционера, являющегося центральным государственным органом, и в странах ОЭСР считались бы государственными ведомствами или учреждениями.

### **1.2.3. Функции единых организаторов**

Начиная с 2014 года правительство Казахстана внедряет институт единых организаторов во всех министерствах; на центральном уровне таковым является КГЗ. Конечной целью данного институционального нововведения является повышение эффективности и результативности государственных закупок путем усиления централизации и концентрации закупок. К тому же правительство надеется снизить уровень коррупции и увеличить прозрачность. Единые организаторы управляют частью закупочного процесса от лица государственных заказчиков при закупке определенных категорий товаров, услуг и работ. Всего в Казахстане зарегистрировано свыше 40 единых организаторов государственных закупок центрального, областного и районного уровней. На областном уровне единые организаторы учреждены в 14 областных акиматах, а также в акиматах городов Астана, Алматы и Шымкент. В ряде районов и крупных городов также созданы единые организаторы в структуре местной администрации или ведется работа над их созданием. В целом, их число будет расти, так как правительство в настоящее время создает «единую систему госзакупок по принципу централизованной службы» (на базе действующих единых организаторов) во всех районах и крупных городах страны.

Институт единых организаторов создавался в целях профессионализации государственных закупок, обеспечения надлежащего исполнения правил госзакупок и, параллельно с этим, повышения прозрачности и эффективности. Действительно, децентрализованный характер системы госзакупок в Казахстане означает, что закупки, осуществляемые не через единых организаторов, нередко проводятся сотрудниками, которые не являются специалистами в области закупок, особенно в региональных органах исполнительной власти. В государственных

учреждениях малого или среднего размера сотрудники делают это в дополнение к своей основной работе: например, в государственных больницах закупками нередко занимаются врачи или бухгалтерия. Кроме того, правительство считает единых организаторов способом предотвратить коррупцию при госзакупках. Объясняется это тем, что в случае участия единого организатора в конкурсную комиссию входят как специалисты по закупкам от единого организатора, так и представители заказчика, что обеспечивает «взаимный контроль» и снижает риск ненадлежащего влияния на процесс закупок.

КГЗ, учрежденный в 2013 году, выступает в качестве единого организатора государственных закупок по отношению к центральным государственным органам, однако сфера его компетенции довольно ограничена. В Комитете по государственным закупкам работает порядка 40 человек, в обязанности которых входит оказание содействия заказчикам в разработке конкурсной документации и технических спецификаций, проведении государственных закупок и отборе потенциальных поставщиков посредством системы электронных государственных закупок. Обслуживание государственных заказчиков КГЗ осуществляет бесплатно; его работа полностью финансируется из республиканского бюджета.

По сравнению с центральными закупочными органами других стран, функции КГЗ ограничены: главным образом он занимается рассмотрением конкурсной документации. Консолидированных закупок в полном смысле этого слова не проводилось. Однако с каждым годом число осуществляемых им закупок постепенно растет. В 2015 году комитет провел порядка 211 процедур закупки, в 2016 году – 2011 процедур, в 2017 году – 2099 процедур, то есть менее 1% всех государственных закупок, осуществленных за этот год. По данным Министерства финансов, стоимость закупок, проведенных через КГЗ, в 2017 году составила 11,6% от общей стоимости закупок, осуществленных на центральном уровне. Закупки с наиболее высокой денежной стоимостью относятся к строительным работам. С другой стороны, чаще всего через КГЗ закупаются транспортные средства. Как говорилось выше, КГЗ осуществляет закупки от лица центральных министерств и ведомств, а также от лица акиматов, в отношении товаров, работ и услуг из утвержденного перечня (действующий перечень утвержден Приказом министра финансов Республики Казахстан от 29 декабря 2018 года № 1127).

В соответствии с данным приказом, КГЗ автоматически осуществляет государственные закупки по трем позициям, заказанным любым государственным органом, ведомством или государственным предприятиям в рамках системы государственных закупок:

- Транспортные средства
- Вертолеты
- Создание (строительство) и (или) реконструкция объектов (систем), реализуемые за счет бюджетных средств, где администраторами бюджетных программ выступают центральные исполнительные и иные центральные государственные органы.

В остальных случаях (например, при закупке мебели, программного обеспечения, компьютерной техники, ремонтных работ или инжиниринговых услуг (услуг по техническому надзору и управлению проектами) либо разработке проектно-сметной документации) закупки осуществляются через КГЗ в тех случаях, когда суммы, выделенные на проведение конкурса, превышают определенный размер расчетного показателя. Приказом установлены различные размеры расчетного показателя для каждой из 13 категорий, к которым такие показатели применяются. К примеру, КГЗ является единым организатором в случае закупки мебели при превышении суммой, выделенной на проведение конкурса, пятидесятикратного месячного расчетного показателя (то есть порядка 31 000 евро). А единым организатором при закупке компьютеров, ноутбуков, сканеров и принтеров КГЗ становится в том случае, если выделенная сумма превышает двадцатикратный месячный расчетный показатель (порядка 124 000 евро). Исходя из той же системы расчетных показателей, приказом определяются товары, услуги и работы,купаемые в регионах местной администрацией

(акиматами) и государственными органами через единых организаторов областей, городов и районов. Помимо категорий, которые, в соответствии с приказом, в обязательном порядке закупуются через КГЗ, государственный заказчик, по согласованию с КГЗ, вправе определить его организатором для выполнения процедур организации и проведения любых государственных закупок (п. 26 Правил осуществления государственных закупок).

Таким образом, в настоящее время единые организаторы, получив запрос от отдельного заказчика, создают конкурсную комиссию и проводят отдельные процедуры закупки через систему электронных государственных закупок. Согласно информации от Министерства финансов, КГЗ осуществляет консолидацию закупок лишь в том случае, если они связаны с бюджетными инвестиционными проектами, а это чрезвычайно малая часть государственных закупок, проводимых в Казахстане. Бюджетные инвестиционные проекты – это капитальные вложения государства, например, в объекты транспортной инфраструктуры (автомобильные и железные дороги) или специальных экономических зон. Центральные администрации, то есть министерства, по-прежнему вынуждены заниматься анализом рынка и разрабатывать технические спецификации для отсылки на рассмотрение в КГЗ. Факты, собранные ОЭСР в ходе ознакомительных поездок, свидетельствуют о том, что с появлением КГЗ в процедурах закупки порой стали возникать задержки длительностью до двух месяцев, и некоторые государственные заказчики воспринимают КГЗ как дополнительного посредника, от которого мало практической пользы.

Отчасти вследствие отсутствия консолидации, влияние единых организаторов на проведение государственных закупок в Казахстане до сих пор невелико. В настоящий момент их функции сведены к предварительному изучению конкурсной документации (проверке соответствия технических спецификаций, подготовленных заказчиками, правилам государственных закупок) и участию на этапах подачи заявок и определения победителей, вплоть до заключения договора. Однако законом о внесении изменений от декабря 2018 года, предусматривающим реформирование системы государственных закупок, КГЗ и другие единые организаторы наделены правом объединять закупки для различных государственных заказчиков.

#### **1.2.4. Концепция долгосрочного развития государственных закупок**

Стратегическое видение сферы государственных закупок в Казахстане изложено в восьми принципах закона «О государственных закупках» (статья 4):

1. Оказание поддержки отечественным производителям товаров.
2. Открытость и прозрачность процесса государственных закупок.
3. Добросовестная конкуренция среди потенциальных поставщиков.
4. Предоставление потенциальным поставщикам равных возможностей для участия в процедуре проведения государственных закупок.
5. Оптимальное и эффективное расходование денег, используемых для государственных закупок.
6. Недопущение коррупционных проявлений.
7. Приобретение инновационных и высокотехнологичных товаров, работ, услуг.
8. Соблюдение прав на объекты интеллектуальной собственности, содержащиеся вкупаемых товарах.

В документе «Рекомендация Совета ОЭСР по вопросам государственных закупок» тоже подчеркивается значение большинства данных принципов. В то же время другие аспекты, такие как целенаправленная поддержка отечественных производителей товаров, потенциально способны вести к ограничению конкуренции – например, если порядок оказания такой поддержки

подразумевает ограничение доступа для иностранных поставщиков. На рисунке 1.2 показаны все принципы из Рекомендации ОЭСР.

**Рисунок 1.2. 12 принципов Рекомендации ОЭСР**



Источник: ОЭСР.

Учитывая принципы, приведенные в законе «О государственных закупках», основы для модернизации системы госзакупок в Казахстане уже заложены. Задача казахстанского правительства, и прежде всего Министерства финансов, будет заключаться в нахождении способов сделать так, чтобы данные принципы не только присутствовали в тексте закона, но и воплощались на практике. Этот проект рассчитан на долгосрочную перспективу, но уже сейчас государственные органы располагают немалыми возможностями для внедрения новых методов, которые повысили бы эффективность расходования средств, выделяемых на государственные закупки, наиболее оптимальным и действенным образом. В последующих главах приводится подробное обсуждение и анализ этих принципов, в том числе предоставления потенциальным поставщикам равных возможностей для участия в процедуре проведения государственных закупок (глава 2); открытости и прозрачности процесса государственных закупок (глава 3) и недопущения коррупционных проявлений (глава 4).

Единого документа, где содержалась бы концепция долгосрочного развития системы государственных закупок, в Казахстане нет. В то же время государственными органами каждые пять лет принимается новый стратегический план, где излагаются их основные задачи и стратегические цели и перечисляются ключевые показатели эффективности. Министерство финансов ответственно за систему государственных закупок (центральный орган, исполняющий методические функции), а потому его стратегический план, помимо многих других областей политики, включает в себя и госзакупки (Ministry of Finance, 2018<sup>[4]</sup>). В начале 2018 года вице-министр финансов Руслан Бекетаев выступил в казахстанском парламенте с докладом о реформировании системы государственных закупок (Beketaev, 2018<sup>[5]</sup>). Опираясь на эти два документа, можно выделить четыре основные цели Правительства Республики Казахстан в отношении системы госзакупок:

- Усиление конкуренции за счет сокращения доли государственных закупок, осуществляемых способом из одного источника, то есть без применения конкурсных процедур.
- Усиление централизации государственных закупок за счет расширения перечня товаров, работ и услуг, закупаемых едиными организаторами.
- Улучшение работы системы электронных государственных закупок, которое должно выражаться в увеличении численности удовлетворенных пользователей.
- Упрощение и повышение эффективности процедур государственных закупок.

### 1.3. Пересмотр закона «О государственных закупках»

26 декабря 2018 года парламент Казахстана принял изменения к законодательству, предусматривающие существенные преобразования системы государственных закупок ([Закон Республики Казахстан от 26 декабря 2018 года № 202-VI ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам государственных закупок и закупок субъектов квазигосударственного сектора»](#)). В связи с этим необходимо рассмотреть последствия данных изменений для системы государственных закупок. Министерство финансов организовало широкое обсуждение основных положений закона о внесении изменений с привлечением общественности. В городах Алматы, Астана, Уральск были проведены выездные семинар-совещания с участием бизнес-сообщества и государственных органов (Beketaev, 2018<sup>[5]</sup>).

Изменения являются частью реализации мер, о которых было объявлено в президентском послании народу Казахстана от 31 декабря 2017 года (Ministry of Finance, 2018<sup>[4]</sup>). Необходимость совершенствования сферы закупок была одним из ключевых вопросов, упомянутых в послании. Поэтому правительство разработало план для решения двух задач:

- дальнейшая централизация сферы закупок путем внедрения «единой системы госзакупок по принципу централизованной службы».
- кардинальный пересмотр подходов к проведению закупок в квазигосударственном секторе (то есть в национальных холдингах и других госпредприятиях).

Помимо этих двух приоритетов, законом о внесении изменений от декабря 2018 года предусмотрено множество других изменений в системе государственных закупок, равно как и в системе закупок национальных холдингов и компаний («субъектов квазигосударственного сектора»). Наиболее значимые из них рассматриваются в настоящем разделе.

#### 1.3.1. Централизация системы государственных закупок

Закон о внесении изменений от декабря 2018 года предусматривает укрепление и расширение института единых организаторов, в том числе Комитета государственных закупок Министерства финансов и управлений по госзакупкам в областных акиматах (местных органах исполнительной власти) и акиматах городов Астана, Алматы и Шымкент. На уровне районов и других городов предусмотрено создание закупочных подразделений в районных акиматах (если таковые еще не созданы). Это заложит основу для апробации централизованного механизма в рамках проекта «Централизованные государственные закупки», который Министерство финансов планирует реализовать в 2020 году при участии других уровней государственной власти. Ожидается, что апробация позволит сделать дальнейшие выводы для определения оптимальных способов усилить централизацию государственных закупок в Казахстане.

В соответствии с законом о внесении изменений от декабря 2018 года, единым организаторам разрешается осуществлять централизованные государственные закупки путем объединения однородных товаров, работ, услуг для различных заказчиков в один лот. Это возможно вне

зависимости от места их поставки (выполнения, оказания). Как уже говорилось выше, перечни однородных товаров, работ и услуг, по которым государственные закупки осуществляются единими организаторами государственных закупок, составляются Министерством финансов. Объединение закупок для различных государственных заказчиков единими организаторами в Казахстане до сих пор производилось очень редко. В случае надлежащего практического воплощения данное нововведение потенциально способно улучшить соотношение «цена-качество» и повысить эффективность; в то же время его можно рассматривать как краеугольный камень централизации, осуществляемой в системе государственных закупок.

Кроме того, закон о внесении изменений от декабря 2018 года уполномочивает Министерство финансов определять способ осуществления государственных закупок в отношении определенных категорий товаров, услуг или работ. Ранее способ осуществления закупок самостоятельно определяли заказчики (в пределах, установленных правовыми основами государственных закупок). Стандартного способа, который должен применяться во всех случаях, когда не оговорено иное, в Казахстане нет, в отличие от других стран. Согласно информации от Министерства финансов, это дополнительная прерогатива, которая должна способствовать рационализации государственных закупок, сопутствуя централизации закупок наряду с повышением их эффективности. В феврале 2019 года Министерство финансов утвердило перечень работ и товаров (мебель, строительные и монтажные работы, разработка проектно-сметной документации, программное обеспечение, электроника и пр.), которые в обязательном порядке полагается закупать только способом конкурса с предварительным квалификационным отбором (Ministry of Finance of the Republic of Kazakhstan, 2019<sup>[6]</sup>).

И наконец, в рамках централизации государственных закупок Министерство финансов планирует расширить перечни товаров, услуг и работ, по которым государственные закупки осуществляются единими организаторами различных административно-территориальных уровней, по результатам анализа предыдущих закупок. Как следствие, полномочия территориальных и республиканских центральных закупочных служб будут четко определены и разграничены во избежание дублирования. (Beketaev, 2018<sup>[5]</sup>) Согласно информации от заинтересованных сторон, в настоящее время ЕАЭС проводит модернизацию положений относительно рамочных соглашений. Если эти изменения будут приняты, появится возможность осуществлять государственные закупки по рамочным соглашениям. В перспективе это сулит дальнейшую оптимизацию соотношения цены и качества.

### **1.3.2. Закупки национальных холдингов и национальных компаний (субъектов квазигосударственного сектора)**

Вопрос законодательного регулирования закупок национальных холдингов и компаний (то есть субъектов так называемого квазигосударственного сектора) и установления административной ответственности работников квазигосударственного сектора за нарушения правил закупок ранее неоднократно поднимался депутатами парламента. В целях выполнения указаний президента законом о внесении изменений от декабря 2018 года предусматриваются следующие меры:

- Установление административной ответственности работников квазигоссектора<sup>3</sup> за нарушения правил закупок.
- Перевод всех закупок квазигосударственного сектора на электронный формат.
- Утверждение единых правил закупок национальных холдингов и компаний, за исключением Фонда «Самрук-Казына», правила для которого будут утверждаться решением совета директоров фонда по согласованию с Министерством финансов. Данное исключение обусловлено предстоящим выведением ряда компаний фонда на IPO (первичное публичное размещение акций) с целью привлечения инвесторов.

По мнению Министерства финансов, единые правила закупок для всех национальных холдингов и компаний, равно как и новые правила закупок Фонда «Самрук-Казына», позволят максимально гармонизировать правила закупок всех субъектов квазигосударственного сектора. Подробнее об осуществлении закупок национальными холдингами и компаниями говорится в главе 6.

### **1.3.3. Неприменение конкурсных процедур**

Закон о внесении изменений от декабря 2018 года изменил правила осуществления государственных закупок способом из одного источника путем прямого заключения договора о государственных закупках. Существуют две категории ситуаций, в которых предусмотрено неприменение конкурсных процедур:

- а. осуществление государственных закупок способом из одного источника путем прямого заключения договора о государственных закупках в случаях, перечисленных в п. 3 статьи 39 закона «О государственных закупках».
- б. осуществление государственных закупок способом из одного источника по несостоявшимся государственным закупкам.

Ранее законом «О государственных закупках» предусматривалось 54 случая, в которых государственные закупки осуществлялись способом из одного источника путем прямого заключения договора, то есть напрямую у поставщика без объявления о проведении госзакупок. После вступления в силу закона о внесении изменений от декабря 2018 года число подпунктов в статье, перечисляющей такие случаи, сократилось до 50. Некоторые были исключены, добавлен один новый и, как минимум, два были дополнены. Наиболее значимое с точки зрения стоимости основание для осуществления закупок путем прямого заключения договора, которое исключено из новой редакции закона, касалось закупок у лица, определенного по решению (поручению) Президента Республики Казахстан.

Новый подпункт, введенный с 2018 года, относится к приобретению «товаров, работ и услуг, необходимых для обеспечения деятельности подразделений специального назначения правоохранительных и специальных государственных органов, связанных с обнаружением и обезвреживанием взрывчатых веществ и взрывчатых устройств, проведением антитеррористических операций». Как сообщило Министерство финансов, причина данного дополнения заключается в том, что товары, закупаемые для подразделений специального назначения, имеют специфический характер, практически не предлагаются на внутреннем рынке и производятся за рубежом с применением особых технологий, а закупка таких товаров занимает много времени (вследствие экспортных, лицензионных и таможенных процедур).

С точки зрения стандартов ОЭСР в отношении оснований для неприменения конкурсных процедур, Министерству финансов следовало бы более тщательно продумать дополнения к данному пункту закона. Создается впечатление, что новый подпункт направлен на обход препятствий, созданных системой электронных закупок для ограничения доступа иностранных поставщиков к участию в государственных закупках. Данный подпункт позволяет закупать товары у иностранных поставщиков способом прямого заключения договора в виде исключения, а не способом открытого конкурса, который часто приводит к несостоявшимся закупкам вследствие недостатка заявок, отвечающих требованиям, от поставщиков внутреннего рынка. Упрощение доступа к системе электронных государственных закупок для иностранных поставщиков позволило бы решить проблему более действенным способом, сохранив при этом надлежащий уровень конкуренции и обеспечив соответствие действий Казахстана принципам Рекомендации ОЭСР в отношении доступа к участию в государственных закупках (см. главу 2).

Кроме того, согласно закону о внесении изменений от декабря 2018 года, из сферы применения закона «О государственных закупках» исключаются закупки товаров, работ и услуг, приобретаемых

в рамках реализации инвестиционных проектов, финансируемых международными организациями, членом которых является Казахстан. При этом исключение распространяется на инвестиционные проекты, полностью или частично финансируемые «другими зарубежными банками» при условии, что такие банки осуществляют более 50% финансирования проекта и имеют долгосрочный кредитный рейтинг в иностранной валюте не ниже «А-» агентства *Standard & Poor's*. Помимо этого, реализация инвестиционного проекта должна осуществляться государственными предприятиями или аффилированными с ними юридическими лицами и не требовать государственной гарантии. Если все перечисленные выше условия соблюдены, всякое приобретение товаров, работ и услуг в рамках реализации инвестиционных проектов, полностью или частично финансируемых такими «зарубежными банками», осуществляется по правилам этих банков.

#### **1.3.4. Указания на товарные знаки, знаки обслуживания и фирменные наименования в технической документации**

Закон о внесении изменений от декабря 2018 года разрешает организаторам государственных закупок указывать в размещаемой информации товарные знаки и фирменные наименования товаров, представленных и доступных на рынке. Однако при этом должно соблюдаться ограничение: указания на товарные знаки и фирменные наименования допускаются только в запросах ценовых предложений при условии, что стоимость товаров не превышает тысячекратного размера месячного расчетного показателя (2,5 млн. тенге, или примерно 6 209 евро). Если указанный размер расчетного показателя превышен, организаторы государственных закупок могут запрашивать ценовые предложения, но без указаний на товарные знаки, фирменные наименования и иные характеристики, определяющие принадлежность приобретаемого товара отдельному потенциальному поставщику, в размещаемой информации (то есть технических спецификациях).

Цель введения данной меры – содействовать заказчикам и организаторам государственных закупок в приобретении более качественных товаров. По сведениям Министерства финансов, ранее товары, предлагавшиеся при запросе ценовых предложений без указания товарных знаков и фирменных наименований, нередко оказывались контрафактными или низкокачественными. Формально они соответствовали техническим спецификациям, но срок их службы был непродолжительным.

Разрешение указывать в размещаемой информации товарные знаки или фирменные наименования не является обычной практикой для стран ОЭСР или ЕС. К примеру, в ЕС технические спецификации в принципе не должны содержать указаний на товарные знаки, патенты, тип или место происхождения товара с целью исключения или предпочтения определенных товаров ( (European Union, 2014<sup>[7]</sup>)

Однако в Казахстане такая возможность ограничена пороговым значением стоимости приобретаемых товаров, а порог этот таков, что в большинстве стран ОЭСР рассматривался бы как мелкие закупки способом прямого заключения договора. Из этого следует, что, возможно, порог стоимости при осуществлении закупок способом из одного источника путем прямого заключения договора в Казахстане излишне низок. Согласно закону, годовой объем товаров в стоимостном выражении при такой закупке не должен превышать стократного размера месячного расчетного показателя (252 500 тенге, или порядка 620 евро). В большинстве стран ОЭСР разрешены закупки способом прямого заключения договора (без объявления) в пределах определенной суммы. К примеру, в Нидерландах допускается прямое заключение договора на сумму до 33 000 евро (при соответствии определенным условиям). В Южной Корее можно без конкурса заключить прямой договор на сумму не более 15 665 евро (20 млн. вон). В Канаде едиными правилами федеральных государственных закупок разрешается заключать без конкурса договоры на сумму до 16 623 евро (25 000 канадских долларов). (ОЭСР, 2019<sup>[8]</sup>)

Аналогичные трудности существуют в отношении критериев отбора и определения победителя: при текущей системе запрос ценовых предложений нередко ведет к приобретению товаров более низкого качества, поскольку решающим (или даже единственным) условием является цена. Решению данной проблемы при осуществлении закупок способом запроса ценовых предложений может способствовать введение таких критериев отбора и определения победителя, которые учитывают качество предлагаемых товаров. Проблемы критериев отбора и определения победителя, а также осуществления закупок способом из одного источника путем прямого заключения договора при стоимости ниже порогового значения подробнее рассмотрены в главе 2.

### **1.3.5. Требования об обеспечении заявки на участие**

Законом о внесении изменений от декабря 2018 года предусмотрено ужесточение требований к обеспечению заявок сразу по нескольким аспектам. Согласно статье 25 закона «О государственных закупках», обеспечение заявки на участие в конкурсе / аукционе вносится в размере 1% от суммы, выделенной для приобретения товаров, работ, услуг.

Закон о внесении изменений от декабря 2018 года ввел требование об обеспечении заявки на участие в запросе ценовых предложений. Установлен тот же размер обеспечения, что и в случае конкурса и аукциона, то есть 1%. При этом система электронных государственных закупок автоматически будет исключать заявки, если сумма обеспечения по ним не внесена полностью, поскольку для внесения обеспечения будет использоваться электронный кошелек потенциального поставщика в системе электронных государственных закупок. В настоящее время вопрос об исключении заявок без обеспечения решается конкурсной комиссией, то есть введение данной меры поможет членам комиссии сэкономить время. 2019 год считается переходным, а с января 2020 года обе данные меры вступят в силу.

Кроме того, закон о внесении изменений от декабря 2018 года ограничивает права потенциальных поставщиков, не внесших обеспечение заявки на участие либо не внесших его в установленном правилами размере, в некоторых отношениях: так, им не предоставляется доступ на просмотр заявок других потенциальных поставщиков, а также не дается право приводить заявки на участие в конкурсе в соответствии с квалификационными требованиями и требованиями конкурсной документации (подробнее о процессе подачи заявок на участие в государственных закупках см. в главах 2 и 3).

Все эти меры направлены на то, чтобы не допустить влияния недобросовестных лиц, использующих несуществующие компании, на процесс осуществления закупок. Фиктивные заявки на участие являются в Казахстане серьезной проблемой, о чем подробнее говорится в главе 3 настоящего отчета.

### **1.3.6. Увеличение порогового значения стоимости закупок, осуществляемых путем прямого заключения договора**

В Казахстане, как и в большинстве стран ОЭСР, заказчики и организаторы государственных закупок вправе приобретать товары, работы и услуги способом из одного источника путем прямого заключения договора (то есть напрямую), если их объем в стоимостном выражении не превышает установленного порогового значения. Это одно из 50 оснований для неприменения конкурсных процедур, предусмотренных законом «О государственных закупках» (пп. 42 п. 3 ст. 39). В настоящее время такое пороговое значение в отношении услуг и работ составляет пятисоткратный размер месячного расчетного показателя, или 1 262 500 тенге (что примерно равно 3 100 евро или 7,2 средней заработной платы в Казахстане), а в отношении товаров – стократный размер месячного расчетного показателя, или 252 500 тенге (примерно 620 евро или 1,4 средней заработной платы).

В целях упрощения закупочных процессов, когда речь идет о небольших суммах, законом о внесении изменений от декабря 2018 года пороговое значение для услуг и работ было увеличено в пять раз; ранее оно было тем же, что и для товаров (стократный размер месячного расчетного показателя). Для закупок, осуществляемых аппаратами акимов городов районного значения, сел, поселков, сельских округов путем прямого заключения договора, пороговое значение также заметно возросло: до трехтысячекратного размера месячного расчетного показателя (7 575 000 тенге, или примерно 18 627 евро, или 43 среднемесячные заработные платы). Однако увеличение порогового значения будет действовать лишь временно, до конца 2020 года. В главе 2 подробнее исследуется проблема осуществления закупок способом из одного источника путем прямого заключения договора, в том числе на основании стоимости закупок, не превышающей порогового значения (см. подраздел 2.3.4).

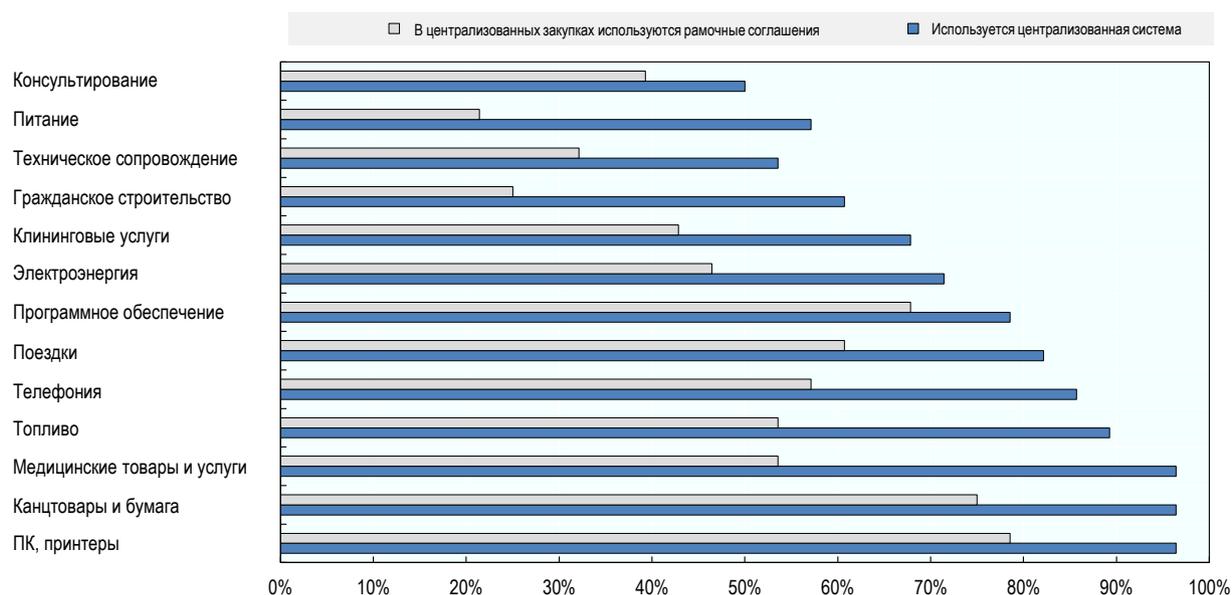
## **1.4. Переход к усилению централизации и концентрации государственных закупок в Казахстане**

Последние годы в Казахстане наблюдалась тенденция к росту централизации и концентрации закупок, и эти задачи по сей день остаются в числе ключевых. На 2020 год Министерством финансов, в сотрудничестве с органами различных уровней государственной власти, запланирована первая апробация централизованного механизма – проект «Централизованные государственные закупки». Дальнейшая институциональная централизация государственных закупок, наряду с использованием инструментов, позволяющих объединять закупочные заявки различных организаций или всех правительственных органов в целом, таят в себе значительные преимущества. Принимая во внимание значение данных вопросов, связанные с этим сложности и проблемы на пути реализации, в настоящем разделе авторы подробнее рассмотрят преимущества концентрации и централизации государственных закупок, равно как и способов их достижения, с учетом сложившихся в Казахстане условий.

### **1.4.1. Многочисленные преимущества централизованных закупок**

В Казахстане за последнее время был принят ряд мер по централизации (главным образом институциональной), связанных с учреждением КГЗ. Изначальной целью этого было противодействие коррупции. На данном этапе КГЗ не функционирует в полную силу как центральный закупочный орган (ЦЗО) в том смысле, который обычно вкладывается в понятие ЦЗО в большинстве стран, состоящих в ОЭСР. Однако потенциал органа, подобного КГЗ, отнюдь не ограничивается противодействием коррупции: он может способствовать повышению эффективности и результативности государственных закупок, особенно если начнет консолидировать закупочные заявки различных государственных органов и организаций. Из положительных результатов следует отметить, что, по данным Министерства финансов, средний объем закупок на одну процедуру в стоимостном выражении вырос с 539 300 тенге, или примерно 1 320 евро (2016 год), до 980 771 тенге, или примерно 2 414 евро (2018 год), что свидетельствует о повышении степени централизации государственных закупок.

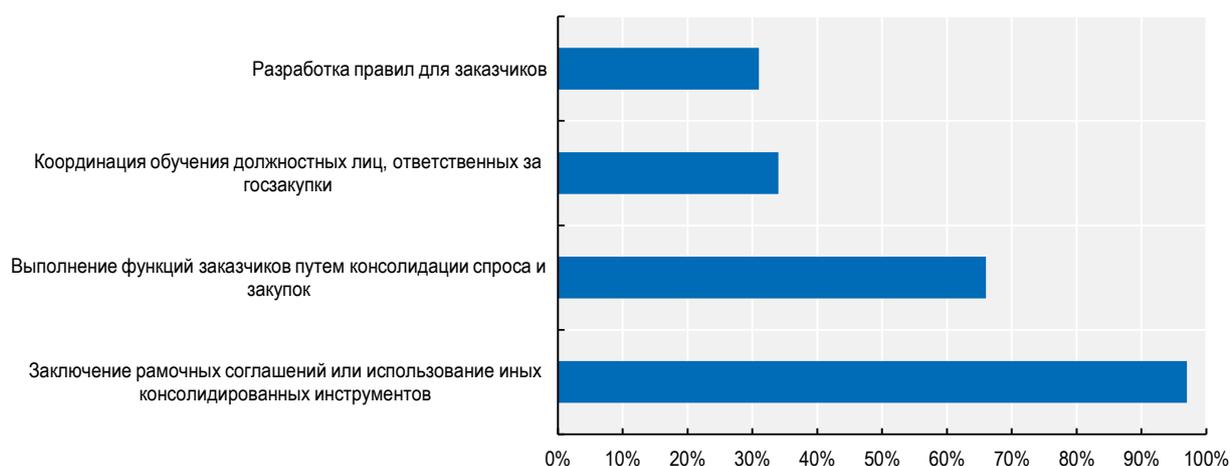
Как показывает опыт стран, состоящих в ОЭСР, централизации и консолидации государственных закупок может способствовать ряд инструментов. Для того чтобы воспользоваться преимуществами консолидации закупок, Министерство финансов могло бы разрешить осуществлять закупки товаров, которые часто приобретаются и пользуются спросом у любых государственных органов (например, питания, офисных принадлежностей, ИТ-оборудования, топлива), централизованным образом (см. Рисунок 1.3). Такой подход широко распространен в странах ОЭСР и может привести к повышению эффективности расходования государственных средств (SIGMA, 2016<sup>[9]</sup>).

**Рисунок 1.3. Централизованные закупки в странах ОЭСР (2016 год)**

Примечание: для построения диаграммы использовались данные по 28 странам ОЭСР (данные по США, Швейцарии, Нидерландам, Люксембургу, Японии, Франции и Чехии отсутствуют).

Источник: (ОЭСР, 2016<sub>[10]</sub>).

Как показано на Рисунок 1.4, консолидация спроса и заключение рамочных соглашений входят в число основных функций центральных закупочных органов в большинстве стран ОЭСР.

**Рисунок 1.4. Функции центральных закупочных органов, 2016 год**

Источник: (ОЭСР, 2016<sub>[10]</sub>).

Наличие службы централизованных закупок – распространенная практика в странах, состоящих в ОЭСР. В подавляющем большинстве стран ОЭСР функционирует, как минимум, один ЦЗО, осуществляющий закупки централизованным образом: согласно результатам обследования систем государственных закупок (ОЭСР, 2016<sub>[10]</sub>), ЦЗО отсутствуют лишь в двух странах ОЭСР. Наиболее

значимыми заинтересованными сторонами здесь являются государственные заказчики, поставщики и учредитель ЦЗО (как правило, это орган центрального или субнационального правительства) (см. Блок 1.1).

### **Блок 1.1. Потенциальные преимущества создания центрального закупочного органа**

Причины создания и использования централизованной системы закупок (ЦЗ) необходимо рассмотреть с различных точек зрения.

Наиболее значимыми заинтересованными сторонами здесь являются:

- пользователи услуг ЦЗО – государственные заказчики, которые представляют собой широкий круг органов и организаций, осуществляющих закупки приобретаемых через ЦЗО товаров и услуг или использующих рамочные соглашения, заключенные ЦЗО;
- действующие на рынке субъекты частного сектора, то есть поставщики, предоставляющие ЦЗО товары и услуги напрямую или по рамочным соглашениям;
- учредители ЦЗО – как правило, это министерства, объединения местных органов государственной власти и другие органы, представляющие интересы налогоплательщиков, которые считают, что ЦЗО способствуют сокращению бюджетных расходов, улучшению соотношения «цена-качество» и достижению ряда важных целей государственной политики, в том числе связанных с экологией, социальной сферой или малым и средним предпринимательством.

Эффективность и привлекательность ЦЗО можно измерить лишь через степень удовлетворения потребностей внешних заинтересованных лиц, перечисленных выше.

Главную причину создания ЦЗО нередко описывают следующим образом:

- Более выгодные цены вследствие больших объемов закупок
- Сокращение операционных расходов

Помимо этого, централизованные системы закупок могут давать и другие преимущества, которые не имеют прямого выражения в экономических терминах. Можно привести следующие аргументы в пользу централизованных закупочных механизмов:

- Необходимость стандартизации или повышения административно-хозяйственной эффективности в системе государственного управления;
- Многим органам и организациям, осуществляющим закупки, может не хватать собственного кадрового потенциала для подготовки и проведения сложных торгов в областях, требующих специальных знаний о продукции или сегменте рынка.
- Профессиональная централизованная служба закупок обеспечивает таким органам и организациям уверенность во многих важных аспектах, включая юридический, технический, экономический и договорной
- Простота приобретения товаров и услуг
- Правительства могут использовать ЦЗО как инструменты для реализации политических целей в определенных областях, включая закупки экологических товаров и услуг, поддержку инноваций и участия МСП в государственных закупках.

Источник: (ОЭСР, 2011<sub>[11]</sub>).

Размеры территории Республики Казахстан и численность ее населения позволяют создавать центральные закупочные органы на региональном уровне. С введением единых организаторов в стране власти уже сделали шаг к тому, чтобы создание центральных подразделений по закупкам, оказывающих закупочные услуги внутренним подразделениям, стало общей практикой для всех центральных и местных государственных органов. В большинстве стран ОЭСР центральные закупочные подразделения ведают заключением рамочных соглашений (ОЭСР, 2016<sub>[10]</sub>), но в Казахстане это не практикуется. Подраздел 1.4.2 посвящен вопросу рамочных соглашений и связанных с ними потенциальных преимуществ.

Разработка стандартных технических спецификаций на востребованные и однородные товары и услуги – действенный инструмент, способствующий централизации и стандартизации государственных закупок. На данный момент существуют только стандартные технические спецификации на мебель. Если стандартные спецификации разработать и на другие товары и услуги, это станет одним из факторов консолидации закупок, поскольку упростит центральным закупочным органам (бывшим единым организаторам) объединение заявок на закупку одинаковых товаров и услуг, полученных от разных заказчиков, в один лот. В 2019 году Министерство финансов планирует подготовить каталог стандартных технических спецификаций. Это повысит эффективность процедур государственных закупок и поможет единым организаторам в увеличении объемов централизованных закупок. Разработка стандартных технических спецификаций может относиться к однородным товарам и услугам, которые востребованы всеми государственными органами и организациями вне зависимости от типа.

Если расширить круг полномочий КГЗ и других центральных закупочных органов (в том числе путем консолидации закупок), это может укрепить позицию государства на рынке, повысить эффективность и продуктивность за счет сокращения количества закупочных процедур. Однако в то же время это приведет к изменению функций КГЗ и единых организаторов и потребует от них повышения компетентности в сфере закупок, а именно в вопросах изучения рынка и потенциальных поставщиков.

Государственные заказчики сумеют оценить пользу КГЗ и других центральных закупочных органов, как только их работа начнет давать реальные результаты, и прежде всего такие, как снижение административной нагрузки на заказчиков и оптимизация соотношения цены и качества. В свою очередь, рост понимания преимуществ централизованной службы закупок может создать дополнительный спрос и увеличить объемы закупок, осуществляемых центральными закупочными органами, поскольку заказчики будут мотивированы к тому, чтобы проводить закупки через КГЗ (и другие ЦЗО) даже в тех случаях, когда это не является обязательным требованием (то есть закупки товаров и услуг, которые закон разрешает им приобретать самостоятельно).

Помимо усиления центральных закупочных органов, Министерству финансов рекомендуется рассмотреть возможность обеспечения более активного сотрудничества в закупках между государственными заказчиками или едиными организаторами из различных районов, относящихся, например, к одной и той же области республики. Механизмы обеспечения такого сотрудничества применяются во многих странах, состоящих в ОЭСР. Такие механизмы можно создавать официально и на постоянной основе, но в то же время участвующие в их работе государственные органы могут поддерживать и более свободные, неформальные отношения в сфере осуществления закупок.

#### **1.4.2. Внедрение рамочных соглашений**

Как упоминалось выше, закон «О государственных закупках» не дает заказчикам возможности использовать рамочные соглашения. А ведь такая возможность, предусмотренная в законодательном порядке и сопровождаемая поддержкой внедрения рамочных соглашений, сулит значительные преимущества в результате оптимизации соотношения цены и качества.

Как правило, рамочные соглашения подразумевают, что организатор или заказчики размещают информацию о возможности заключения подобного соглашения. Затем заключается договор или соглашение иного рода с одним или несколькими хозяйствующими субъектами на выполнение работ, оказание услуг или поставку товаров различным государственным заказчикам в установленный период времени. Смысл рамочного метода закупок заключается в экономии денежных средств (в силу снижения стоимости закупок) и времени, затрачиваемого на процедуру закупок. Наиболее значительной экономии при закупках обычно удается добиться в тех случаях, когда рамочные соглашения сочетаются с централизованным осуществлением закупок и электронными закупками (ОЭСР, 2011<sup>[12]</sup>). Есть у рамочных соглашений и другие преимущества: см. Блок 1.2.

### Блок 1.2. Преимущества рамочных соглашений

- *Оптимальное соотношение цены и качества.* Объединение потенциальных потребностей различных заказчиков означает, что отдельные покупатели могут получить товары и услуги по ценам ниже обычных. Кроме того, возможно приобретение товаров со специальными бонусами или на льготных условиях.
- *Нормативно-правовое соответствие.* Рамочные соглашения, заключенные централизованно, полностью соответствуют требованиям и правилам государственных закупок. Это снижает потенциальный риск мошенничества или коррупции.
- *Последовательный и упорядоченный подход.* Использование подобных механизмов развивает более упорядоченный и профессиональный подход к процедурам закупок. Упорядоченность и профессионализм способствуют повышению грамотности должностных лиц и поставщиков, сотрудничающих с центральным закупочным органом, а также совершенствованию их методов работы при участии в закупках.
- *Оперативность.* Рамочные соглашения освобождают заказчиков от необходимости проводить полномасштабные торги или продолжительное оценивание предложений поставщиков. Это экономит время и сокращает расходы на осуществление закупок.
- *Сниженный риск.* Каждый поставщик по рамочному соглашению предварительно проходит жесткий отбор в рамках закупочного процесса. Это гарантирует соответствие предлагаемых товаров и услуг требованиям и определенному уровню качества. Рамочными соглашениями уже установлены условия, в силу чего нет необходимости пересматривать или заново согласовывать условия каждой новой закупки.
- *Влияние на рынке.* Государственный сектор имеет достаточно сильную рыночную позицию. Рамочные соглашения помогают использовать преимущества такой силы и, как следствие, обеспечивают получение надлежащего качества за деньги налогоплательщиков.

Источник: (ОЭСР, 2018<sup>[13]</sup>).

В настоящее время в Казахстане не применяются рамочные соглашения, и включение данного понятия в законодательство о государственных закупках пока не предусмотрено. В целях реформирования системы государственных закупок законом о внесении изменений от декабря 2018 года был введен способ конкурса с предварительным квалификационным отбором, который планируется активно использовать при приобретении строительных работ. Таким образом, вводится статус квалифицированного потенциального поставщика. Будет создан единый квалификационный орган, который формирует перечень квалифицированных потенциальных поставщиков, имеющих право участвовать в конкурсе. В феврале 2019 года Министерство

финансов подготовило перечень работ, услуг и товаров, обязательным способом осуществления закупок по которым является конкурс с предварительным квалификационным отбором (Ministry of Finance of the Republic of Kazakhstan, 2019<sup>[6]</sup>).

Предварительный квалификационный отбор может послужить ступенькой к введению рамочных соглашений, так как поставщиков, заключающих рамочные соглашения, иногда называют «уполномоченными поставщиками» или «привилегированными поставщиками», потому что они прошли процесс утверждения и, как считается на основании этого, предлагают товар с оптимальным соотношением цены и качества из относительно надежного источника. Выражение «перечень квалифицированных поставщиков» также используется в отношении поставщиков, заключивших рамочные соглашения (ОЭСР, 2011<sup>[12]</sup>).

Однако данный инструмент широко применяется в странах ОЭСР. Согласно результатам обследования систем государственных закупок, проведенного ОЭСР в 2012 году, 97% стран-респондентов сообщили, что используют рамочные соглашения (ОЭСР, 2016<sup>[10]</sup>). Ирландия – одна из многих европейских стран, где рамочные механизмы применяются уже давно. Управлением государственных закупок Ирландии (OGP) заключено 122 рамочных соглашения, по которым поставлено товаров, услуг, работ на общую сумму 2,5 млрд. евро. 89% рамочных соглашений в Ирландии заключалось на основе смешанных критериев выбора поставщика, включавшихся в себя и качество и цену, причем в 60 случаях из 100 предпочтение отдавалось качеству. (ОЭСР, 2018<sup>[13]</sup>)

В товары и услуги, поставляемые по рамочным соглашениям, обычно входят:

1. Товары и услуги, относящиеся к сфере ИКТ (информационно-коммуникационных технологий), то есть компьютерная и копировальная техника, принтеры, серверы, программное обеспечение; как правило, именно в этой категории совершаются закупки с наибольшим объемом;
2. Телекоммуникационные товары (сети, мобильная и стационарная телефония, коммутаторы);
3. Офисная мебель;
4. Услуги по организации поездок;
5. Офисное оборудование и принадлежности;
6. Транспортные средства и услуги;
7. Топливо (для отопительных систем и транспортных средств) и электроэнергия;
8. Еда (продукты, талоны на питание);
9. Организационные услуги и услуги по развитию трудовых ресурсов (SIGMA, 2016<sup>[9]</sup>).

В Латинской Америке рамочные соглашения приобретают популярность в таких странах, как Мексика, Перу, Чили и Колумбия. Начиная с 2013 года, когда было подписано первое рамочное соглашение, центральный закупочный орган Колумбии *Colombia Compra Eficiente* заключил еще 33. Сочетание рамочных соглашений с передовыми инструментами электронных закупок представляет собой прекрасный пример передового опыта, который может быть особенно интересен Казахстану (см. Блок 1.3).

### Блок 1.3. Внедрение рамочных соглашений в Колумбии

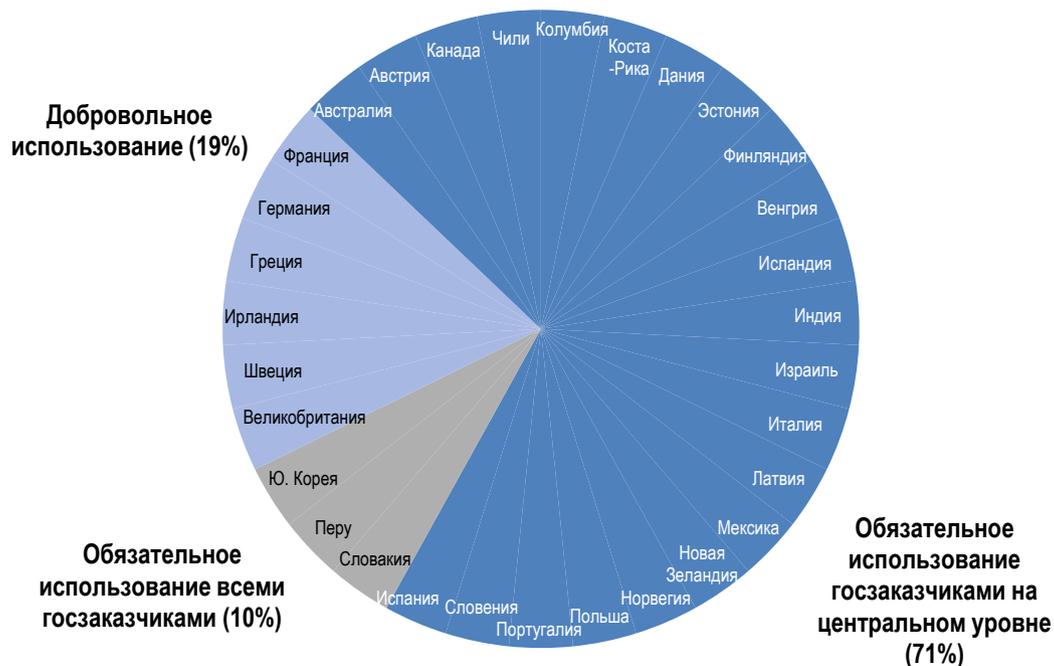
Заключение рамочного соглашения стало для государственных органов Колумбии огромным шагом вперед. Оно помогло в закупке топлива на автозаправочных станциях Боготы. Ранее на проведение открытого конкурса уходило четыре месяца, но после заключения соглашения закупки занимают менее часа: сотрудники могут просто отправлять заказы через «Колумбийский государственный интернет-магазин» (*Tienda Virtual del Estado Colombiano*) – платформу электронных закупок, входящую в состав национального комплекса электронных закупочных систем SECOP. К тому же теперь больше заправочных станций – поставщиков по рамочному соглашению предлагают скидку с обычной цены топлива. С целью ужесточения контроля затрат на топливо государство создало систему управления поставками топлива. В настоящее время национальный ЦЗО *Colombia Compra Eficiente* предлагает государственным органам возможность воспользоваться 34 рамочными соглашениями в таких областях, как страхование, транспортные средства, обслуживание зданий и сооружений, услуги «облачных» сервисов и многое другое. Центральные государственные органы по закону обязаны при закупках пользоваться рамочными соглашениями. Другие органы и организации, в том числе конгресс, органы судебной системы, контрольно-надзорные органы и организации субнационального уровня, могут использовать такие соглашения, если сочтут нужным. Общая стоимость сделанных заказов превышает 1,25 млрд. евро, и наблюдается тенденция к все более частому использованию рамочных соглашений органами и организациями субнационального уровня.

Источник: (ОЭСР, 2018<sup>[13]</sup>).

Рамочные соглашения в Ирландии представляют собой механизмы объединения закупок на основе конкурсных процедур. Это соглашения с поставщиками товаров или услуг, устанавливающие условия, на которых в течение срока действия соглашения могут заключаться отдельные договоры о конкретных закупках. Рамочные соглашения заключаются центральными закупочными органами – такими, как Управление государственных закупок Ирландии. После этого организации-заказчики могут изменять объемы товаров и услуг, приобретаемых у поставщиков по рамочному соглашению, путем прямого списания средств или организации мини-конкурса (ОЭСР, 2018<sup>[13]</sup>).

В подавляющем большинстве стран ОЭСР, где используются рамочные соглашения, правила для государственных заказчиков центрального и субнационального уровней различаются. Большинство состоящих в ОЭСР стран сделало использование действующих рамочных соглашений при закупках соответствующих товаров и услуг обязательным для заказчиков на центральном уровне. Другие органы и организации, в том числе субнациональные органы исполнительной власти, чаще всего вольны использовать или не использовать такие соглашения на собственное усмотрение. Использование рамочных соглашений всеми заказчиками на всех уровнях государственной власти является обязательным только в Словакии и Южной Корее (см. Рисунок 1.5).

**Рисунок 1.5. Обязательное или добровольное использование рамочных соглашений, заключенных ЦЗО**



Источник: (ОЭСР, 2016<sup>[10]</sup>).

Европейская комиссия подчеркнула выгоды преимущественно обязательного использования действующих рамочных соглашений (PWC & EU Commission, 2017<sup>[14]</sup>). Однако вопрос, следует ли делать его обязательным, зависит, в числе прочего, от страны и имеющихся у нее возможностей воплотить различные модели. Добровольное использование рамочных соглашений увеличивает необходимость разрабатывать привлекательные предложения, которые удовлетворили бы и заказчиков, и поставщиков. Обязательное использование дает больше уверенности и, потенциально, дополнительные сопутствующие эффекты для всей государственной администрации.

Преимущества рамочных соглашений уже описаны выше. Однако в случае их внедрения правительству Казахстана следует учесть, что рамочные соглашения могут подходить не для всех видов закупок. Наиболее разумно использовать такое соглашение в ситуации, когда заказчик регулярно нуждается в тех или иных работах, услугах или товарах, но не может заранее определить их точный объем. Для того чтобы оценить рациональность заключения рамочного соглашения, заказчиком необходимо знать преимущества и недостатки данного механизма, разницу между видами рамочных соглашений, порядок их заключения и практические принципы действия.

Использование (или неиспользование) рамочных соглашений зависит от правил государственных закупок, установленных Евразийским экономическим союзом (ЕАЭС). На данный момент правила ЕАЭС не разрешают осуществлять закупки по рамочным соглашениям. Как сообщает Министерство финансов, уже составлен проект изменений к правилам закупок ЕАЭС, который в настоящее время ожидает утверждения государствами-участниками. Если изменения будут приняты, у членов ЕАЭС появится возможность внедрить у себя систему рамочных соглашений.

## Предлагаемые действия

За последние годы в системе государственных закупок Казахстана произошли значительные перемены, последней из которых стал закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам государственных закупок и закупок субъектов квазигосударственного сектора» от 26 декабря 2018 года.

Общая оценка институциональных условий и закупочных структур позволяет заключить, что Казахстан продвигается в верном направлении и располагает возможностями для того, чтобы оптимизировать свою систему, сделать ее эффективнее и обеспечить наиболее оптимальное соотношение цены и качества. В целях дальнейшего содействия модернизации системы государственных закупок правительству Казахстана рекомендуется рассмотреть следующие предложения:

- Министерство финансов может сформировать концепцию долгосрочного развития и разработать план по ее реализации, предусматривающий конкретные цели и мероприятия. После этого можно будет ежегодно публиковать отчет о работе, проделанной на основе плана.
- Необходимо расширить полномочия КГЗ и других центральных закупочных органов, чтобы они действительно смогли функционировать как полноценная служба централизованных закупок и реализовать все преимущества централизации. Этого можно достичь путем подготовки масштабного плана по консолидации закупок различных государственных заказчиков, и особенно закупок тех товаров, которые часто приобретаются и пользуются спросом у любых государственных органов. В числе прочего, план мог бы включать в себя разработку стандартных технических спецификаций на подобные товары.
- В дополнение к мерам, направленным на усиление централизации закупок, Министерству финансов рекомендуется рассмотреть возможность введения рамочных соглашений – инструмента, применяемого в целях централизации закупок определенных категорий товаров и услуг наряду с обеспечением заказчиком возможности экономить время, чтобы уделять больше внимания своим потребностям в приобретении основных и более специфических товаров / услуг.
- Министерству финансов желательно удостовериться, что внедрение единых организаторов на всех уровнях государственной власти ниже республиканского не приводит к излишним задержкам при осуществлении процедур закупок. Анализ воздействия данных мер можно провести в рамках пилотного проекта «Централизованные государственные закупки», который Министерство финансов реализует в 2020 году.
- Министерству финансов следует найти компромисс между необходимостью реформировать систему и отрицательным влиянием частых изменений законодательства в сфере государственных закупок: специалистам по госзакупкам и потенциальным поставщикам требуется время на ознакомление с новыми процедурами и правилами. Результатом может стать снижение эффективности, а потому следует продумать данный вопрос, прежде чем приступать к преобразованиям, цель которых – повышение эффективности и результативности системы государственных закупок.

## Литература

- Beketaev, V. (2018), *Adress to Parliament regarding the draft amendments to the Procurement Law (25 January 2018, in Russian)*, <https://www.zakon.kz/4900564-vystuplenie-vitse-ministra-finansov.html>. [5]
- Eurasian Economic Union (2015), *Treaty of the Eurasian economic Union (Section 22 “On government (municipal) procurement” and appendix 25), as updated*, [https://docs.eaeunion.org/docs/en-us/0003610/itia\\_05062014](https://docs.eaeunion.org/docs/en-us/0003610/itia_05062014). [2]
- European Union (2014), *Directive 2014/24/EU of the European Parliament and the Council*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=EN> (accessed on 13 February 2019). [7]
- Ministry of Finance (2018), *Strategic Plan of the Ministry of Finance for 2017-2021*, [http://www.minfin.gov.kz/irj/portal/anonymous?NavigationTarget=ROLES://portal\\_content/mf/kz.ecc.roles/kz.ecc.anonymous/kz.ecc.anonymous/kz.ecc.anonym\\_activities/activities/plans](http://www.minfin.gov.kz/irj/portal/anonymous?NavigationTarget=ROLES://portal_content/mf/kz.ecc.roles/kz.ecc.anonymous/kz.ecc.anonymous/kz.ecc.anonym_activities/activities/plans). [4]
- Ministry of Finance of the Republic of Kazakhstan (2019), *Decree N° 154 from 28 February 2019 on the mandatory procurement method for certain goods, works and services (in Russian)*, <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1900018364>. [6]
- PWC & EU Commission (2017), *Make better use of framework agreements*, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/how/improving-investment/public-procurement/e-library](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/public-procurement/e-library) (accessed on 9 October 2018). [14]
- Republic of Kazakhstan (2011), *Law No. 413-IV on State Property dated 1 March 2011*, <http://adilet.zan.kz/eng/docs/Z1100000413>. [3]
- SIGMA (2016), *Central Purchasing Bodies*, <http://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-20-200117.pdf>. [9]
- ОЭСР (2019), *Government at a glance 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>. [1]
- ОЭСР (2019), *Reforming Public Procurement: Progress in Implementing the 2015 OECD Recommendation*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/1de41738-en>. [8]
- ОЭСР (2018), *Public Procurement in Nuevo León, Mexico: Promoting Efficiency through Centralisation and Professionalisation*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264288225-en>. [13]
- ОЭСР (2016), *2016 Public Procurement Survey (partially published)*, [https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=GOV\\_PUBPRO\\_2016](https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=GOV_PUBPRO_2016). [10]
- ОЭСР (2011), “Centralised Purchasing Systems in the European Union”, *SIGMA Papers*, No. No. 47, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5kgkgqv703xw-en>. [11]
- ОЭСР (2011), *Framework Agreements*, SIGMA Public Procurement Briefs, [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/sigma-public-procurement-briefs\\_23109246](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/sigma-public-procurement-briefs_23109246) (accessed on 10 October 2018). [12]

## Сноски

<sup>1</sup> Акимат = региональный орган исполнительной власти, во главе которого стоит аким, то есть губернатор, назначаемый на должность.

<sup>2</sup> Предусмотрено также проведение конкурса с предварительным квалификационным отбором, однако это новый метод, и закупки с его применением еще не осуществлялись.

<sup>3</sup> То есть работников госпредприятий и национальных холдинговых компаний, владеющих ими, в том числе Фонда «Самрук-Казына».

## **2** **Повышение эффективности государственных закупок и обеспечение справедливого отношения к участникам на всех этапах закупочного цикла в Казахстане**

---

Настоящая глава дает общее представление об основных методах закупок в Казахстане и анализирует отдельные этапы закупочного цикла в целях выявления имеющихся проблем и возможностей для улучшения действующей системы. В частности, речь идет об оптимизации планирования, разработке технических спецификаций и повышении конкуренции путем привлечения иностранных поставщиков и сокращения списка оснований для прямых закупок. Кроме того, в главе рассмотрены новые для Правительства РК подходы к выбору поставщиков в рамках конкурса, а именно — система оценки, основанная на баллах и процентах. Наконец, часть главы посвящена преимуществам единого механизма контроля в сфере исполнения договоров.

---

## 2.1. Введение

Если говорить о двух наиболее важных достижениях последних лет, то преобразования в сфере государственных закупок Казахстана привели к появлению системы электронных государственных закупок в 2016 году и принятию Закона «О государственных закупках» в 2015 году. Реформы определили направление дальнейшего развития, и Казахстан встал на путь централизации, обеспечения стандартизации в сфере исполнения договоров и повышения прозрачности закупочного процесса. Сейчас система государственных закупок РК характеризуется высоким уровнем децентрализации. Только 20 % государственных закупок осуществляются на центральном уровне, а 80 % приходятся на регионы. Примечательно, что, по сравнению с другими странами, в сфере государственных закупок Казахстана отсутствуют рамочные соглашения, а одним из основных критериев при выборе поставщиков является цена. Финансирование всех государственных служб в Казахстане, будь то на центральном или местном уровне, осуществляется через Министерство финансов на основании единых правил закупок.

Опираясь на Рекомендацию Совета ОЭСР по вопросам государственных закупок от 2015 года, глава рассматривает, как Правительство РК может оптимизировать закупочные процедуры и обеспечить заинтересованность министерств, административных подразделений, децентрализованных органов и органов государственной власти в повышении эффективности всего цикла закупок. Подробнее принцип эффективности описан в Блок 2.1.

### Блок 2.1. Рекомендация Совета ОЭСР по вопросам государственных закупок: принцип эффективности

**VII. РЕКОМЕНДУЕТ** разработать процедуры, способствующие повышению **эффективности** всего цикла государственных закупок и удовлетворению потребностей страны и граждан.

В этих целях странам следует:

- a. **Оптимизировать систему государственных закупок и ее институциональные основы.** Для этого необходимо проанализировать существующие процедуры и институты, чтобы выявить случаи пересечения и дублирования функций, неэффективные участки и другие причины нецелевого использования ресурсов. По возможности система государственных закупок должна быть ориентирована на услуги и основана на эффективных и жизнеспособных закупочных процедурах, например, с использованием общих служб, для преодоления бюрократизма и снижения административных затрат.
- b. **Реализовать надежные технические процессы для удовлетворения потребностей потребителя наиболее эффективным образом.** Странам следует предпринимать усилия к тому, чтобы результаты государственной закупки удовлетворяли потребностям потребителей, а именно: разрабатывать технические спецификации и критерии отбора поставщиков, создавать возможности для профессиональной подготовки специалистов по оценке конкурсных предложений, наращивать потенциал в сфере контроля за исполнением условий контрактов.
- c. **Разработать и использовать инструменты, которые помогут усовершенствовать закупочные процедуры, устранить дублирование полномочий и обеспечить оптимальное соотношение цены и качества,** включая централизованные закупки, рамочные соглашения, электронные каталоги, динамическую систему закупок, онлайн-аукционы, совместные закупки и контракты с опционами. Использование подобных инструментов на субнациональных уровнях правительства, где это представляется уместным и возможным, способствует дальнейшему повышению эффективности государственных закупок.

Источник: (ОЭСР, 2015<sup>[1]</sup>).

Глава подробно описывает, как Казахстан может повысить эффективность государственных закупок на разных этапах закупочного цикла, включая оценку потребностей, выбор способа закупок, роль конкурсной комиссии, рассмотрение заявок и контроль за исполнением условий договора.

Одним из показателей эффективности госзакупок является соблюдение принципов справедливости, прозрачности и равноправия в отношении всех участников. В соответствии с Рекомендацией Совета ОЭСР, странам следует привлекать к участию в закупках потенциальных конкурентов в лице предприятий разных размеров, использовать конкурентные процедуры в качестве стандартного способа закупок и ограничивать применение исключений, таких как прямые закупки из одного источника (Блок 2.2). Конкурентный подход действительно способствует повышению эффективности за счет обеспечения оптимального соотношения цены и качества в предложениях потенциальных поставщиков. В связи с этим в главе также рассмотрены основания для прямых закупок и препятствия, которые мешают иностранным поставщикам участвовать в государственных закупках в Казахстане.

## **Блок 2.2. Рекомендация Совета ОЭСР по вопросам государственных закупок: Доступ**

IV. РЕКОМЕНДУЕТ странам облегчать доступ потенциальных конкурентов к участию в государственных закупках независимо от размера предприятия.

В этих целях странам следует:

i) Иметь в наличии последовательно изложенную и устойчивую институциональную, нормативно-правовую и регуляторную базу, которая необходима для увеличения числа участников, вступающих в деловые отношения с государственным сектором, и содержит ключевые отправные точки для обеспечения устойчивости и эффективности системы государственных закупок. Такого рода база должна:

1. быть максимально простой и однозначной в истолковании;
2. избегать наличия требований, которые дублируют другие законодательные или регуляторные нормы или противоречат им;
3. способствовать равному, прозрачному и справедливому отношению к поставщикам, включая зарубежных, с учетом принятых обязательств в рамках международных соглашений (например, Соглашения о государственных закупках в рамках ВТО, директив о государственных закупках Евросоюза, а также двусторонних и многосторонних соглашений о торговле).

ii) Предоставлять четкую и полную тендерную документацию, по возможности в стандартизированном формате и пропорциональную потребностям, чтобы:

1. создавать возможности для участия в конкретных тендерах в целях обеспечения максимально широкого круга потенциальных претендентов, включая новичков на рынке, а также малые и средние предприятия. Это требует наличия четких руководящих указаний для информирования покупателей и формирования у них соответствующих ожиданий (включая спецификации, сам контракт, а также условия платежей по нему) и обязательной информации о критериях оценки тендерных заявок и выбора победителя в тендере, а также используемых для этого показателей (равняются ли они исключительно на цену, включают ли элементы соотношения цены и качества или же обеспечивают реализацию дополнительных целей государственной политики);
2. степень детализации и сложность информации, требуемой тендерной документацией, а также время, отведенное поставщикам для ответа, были пропорциональны объемам и

сложности производимой государственной закупки и учитывали такие неотложные обстоятельства, как, например, чрезвычайный характер закупки.

iii) Использовать основанные на конкуренции тендерные процедуры и ограничивать использование исключений и практики закупок из одного источника. Конкурентные процедуры должны стать стандартным способом совершения государственных закупок в качестве меры повышения эффективности, противодействия коррупции, достижения справедливого и обоснованного ценообразования и развития конкуренции. Если применение способа закупки из одного источника оправдывается наличием исключительных обстоятельств, такого рода обстоятельства должны носить ограниченный характер и быть определены заранее, а их использование требует обоснования и надлежащего надзора с учетом высоких рисков коррупции, в том числе со стороны иностранных поставщиков.

Источник: (ОЭСР, 2015<sup>[11]</sup>).

В этой главе, а именно в разделе 2.3.4, анализируются две основные проблемы Казахстана, связанные с доступом к участию в государственных закупках. Первая проблема заключается в том, что из-за определенных требований иностранным поставщикам очень сложно подавать заявки в электронной форме. Вопросу участия в закупках нерезидентов и иностранных поставщиков посвящен раздел 2.3.4.

Вторая проблема связана с закупками из одного источника: их доля в общем объеме закупок остается очень высокой, хотя и уменьшилась с 73,6 % до 59 % в 2017 году. Открытый конкурс не закреплен как стандартный способ государственных закупок в нормативно-правовой базе.

## 2.2. Цикл государственных закупок в Казахстане

Процесс государственных закупок в Казахстане включает следующие последовательные шаги (см. Закон «О государственных закупках», статья 5.1):

1. Формирование бюджета и планирование закупок: государственные заказчики разрабатывают и утверждают годовые планы государственных закупок, определяют параметры, максимальную стоимость и способ каждой закупки;
2. Государственные заказчики совместно с едиными организаторами разрабатывают и утверждают конкурсную документацию, включая технические спецификации;
3. Публикация документации и подача заявок через систему электронных государственных закупок;
4. Оценка заявок и автоматический выбор поставщика для заключения договора;
5. Исполнение договора о государственных закупках.

В случае закупок из одного источника лишь некоторые этапы выполняются через систему электронных закупок, в частности, планы закупок и уведомления о намерении заключить договор публикуются онлайн, как и при проведении конкурса. В разделе 2.2.4 подробно рассмотрены разные способы проведения государственных закупок, а в разделе 2.3.2 — закупки из одного источника.

### 2.2.1. Формирование бюджета и планирование

Государственные закупки осуществляются не в вакууме и должны быть интегрированы с системой бюджетного финансирования и программирования для достижения оптимальных результатов. О

важности интеграции говорится и в Рекомендации Совета ОЭСР по вопросам государственных закупок от 2015 года (Блок 2.3).

### **Блок 2.3. Рекомендация Совета ОЭСР по вопросам государственных закупок от 2015 года: принцип интеграции**

Рекомендация предполагает, что страны поддерживают **интеграцию государственных закупок в процессы управления государственными финансами, планирования бюджета и оказания услуг**. В этих целях странам следует:

- Рационализировать расходы на государственные закупки путем объединения закупочных процессов с управлением государственными финансами для лучшего понимания специфики расходов в сфере закупок, включая административные расходы. Информация о расходах поможет усовершенствовать процедуры управления закупками, устранить дублирование полномочий и повысить эффективность поставки товаров и оказания услуг. Определение бюджетных обязательств должно препятствовать фрагментации и способствовать применению эффективных методов осуществления закупок.
- Стимулировать многолетнее бюджетное планирование и финансирование в целях оптимизации разработки и планирования цикла государственных закупок. При наличии обоснованности и должного надзора следует реализовывать практику предупреждения принятия решений о закупках с помощью опций финансирования с долгосрочным горизонтом, которые должным образом не определяют рисков или неспособны обеспечить требуемый уровень эффективности в связи с наличием жесткого бюджетного регулирования и практики неэффективного распределения средств.
- Гармонизировать принципы государственных закупок по всему спектру государственных услуг, включая гражданское строительство, государственно-частные партнерства и концессии, если уместно. Для оказания услуг в рамках соглашений с партнерами из частного сектора странам следует обеспечить единство нормативно-правовых баз и институтов, регулирующих сферу государственных услуг, в целях повышения эффективности правительства и его предсказуемости в глазах партнеров из частного сектора.

Источник: ОЭСР, Рекомендация Совета ОЭСР по вопросам государственных закупок от 2015 года, Издательский дом ОЭСР, Париж / (ОЭСР, 2015<sup>[1]</sup>), OECD Recommendation of the Council on Public Procurement, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/recommendation/>, по состоянию на 14 марта 2016 года.

Государственные заказчики Казахстана разрабатывают планы закупок на основании средств, выделенных из годового бюджета. В соответствии с бюджетным законодательством и законодательством в сфере государственных закупок, государственные организации могут прибегать к долгосрочному финансированию и, следовательно, планировать и осуществлять закупки на несколько лет вперед. Организации-заказчики (иными словами — государственные заказчики) на центральном и местном уровнях, в зависимости от финансирования, имеют право разрабатывать и утверждать многолетние планы государственных закупок. Такие планы часто используются крупными заказчиками и в отношении строительных работ. Однако многолетние планы не очень распространены в Казахстане, и при проведении исследования эксперты ОЭСР не нашли примеров долгосрочного планирования бюджета и закупок. Кроме того, в стране отсутствует механизм обратной связи, который позволил бы опираться на полученный в прошлом опыт при составлении бюджетов на будущее. Бюджеты, как правило, основаны на расходах за предыдущие периоды.

Ежегодно в декабре утверждается трехгодичный возобновляемый бюджетный цикл. Финансовый год в Казахстане начинается первого января каждого года. Министерство национальной экономики (МНЭ РК) отвечает за выработку бюджетной политики, а Министерство финансов определяет лимиты расходов на предстоящий год на основании прогнозов МНЭ РК по расходам и доходам. Ежегодно в период до 15 мая государственные учреждения вносят бюджетные заявки в пределах лимитов расходов. Все дополнительные бюджетные заявки должны быть рассмотрены Республиканской бюджетной комиссией до 1 сентября. Бюджетные заявки содержат подробную информацию по статьям расходов и необходимым средствам. После утверждения бюджетные заявки служат ориентиром для разработки годовых планов закупок. Рисунок 2.1 иллюстрирует этот процесс.

**Рисунок 2.1.** Процесс разработки республиканского бюджета



Источник: Информация предоставлена Министерством национальной экономики.

Расходы бюджета подразделяются на 1) базовые операционные расходы (канцелярские принадлежности, командировочные расходы и так далее) и 2) расходы на новые инициативы, которые отличаются от предыдущего периода. Каждый государственный орган должен представить в Министерство финансов постатейную разбивку всех дополнительных расходов, предусмотренных заявкой. Министерство финансов анализирует поступившие бюджетные заявки и может отклонить некоторые из них при наличии законных оснований. Ни одно государственное учреждение не может осуществлять закупки, не указанные в годовом плане закупок или в предварительном плане закупок (см. описание ниже), за очень малым исключением (чрезвычайные ситуации, деятельность канцелярии президента, юридическая поддержка властей в разрешении конфликтов, арбитражное и судебное производство, работа служб безопасности).

В состав Республиканской бюджетной комиссии под председательством премьер-министра входят основные министры и члены Парламента обеих палат. Комиссия созывается несколько раз в год для утверждения бюджетных заявок от правительственных организаций. Окончательное заседание, на котором рассматривается общий проект государственного бюджета, проводится в середине августа. Комиссия должна согласовать проект бюджета и передать его на утверждение в кабинет министров.

В соответствии с Законом «О государственных закупках», каждое государственное учреждение должно опубликовать годовой план закупок. Государственные учреждения и органы публикуют планы закупок на предстоящий год в системе электронных государственных закупок в декабре, в течение 15 дней после утверждения государственного бюджета.

Планы закупок содержат информацию о закупаемых товарах, услугах или работах, способе и месяце проведения закупок, и ожидаемых сроках поставки (или завершения, если речь идет о строительных работах). Стоит отметить, что в течение года государственные учреждения могут вносить изменения в планы закупок. В таком случае они должны опубликовать обновленную версию плана в системе электронных государственных закупок.

В 2016 году Министерство финансов РК предложило концепцию «предварительных планов закупок» для решения проблемы закупок, которые проводятся в начале года (то есть первые этапы закупочного цикла приходятся на ноябрь–декабрь предшествующего года, еще до одобрения бюджета Парламентом). Государственные заказчики могут направлять предварительные планы закупок в Республиканскую бюджетную комиссию и после их утверждения начинать закупочный процесс за два или три месяца до принятия Парламентом окончательного варианта бюджета в декабре. Однако государственные заказчики должны дождаться окончательного утверждения бюджета, прежде чем подписывать договор о государственных закупках с поставщиками. Многие предварительные годовые планы закупок на 2018 год были утверждены уже в конце 2017 года, а их сумма составила более 3,11 млрд евро (Beketaev, 2018<sup>[2]</sup>). Предварительный план закупок может стать фактором неопределенности для поставщиков из-за возможных расхождений с окончательным бюджетом, который утверждается Парламентом в декабре. Министерство финансов может проанализировать, насколько часто возникают подобные расхождения и как они сказываются на поставщиках.

Публикация планов закупок является хорошей практикой, которая дает поставщикам четкое представление о предстоящих возможностях. Большинство стран ОЭСР (86 %) объявляют о возможных закупках в системах электронных закупок, и зачастую требование о публикации планов закупок о прогнозируемых потребностях государства закреплено в законодательстве, в том числе в Казахстане (ОЭСР, 2015<sup>[3]</sup>). К примеру, в Новой Зеландии государственные учреждения должны публиковать список запланированных закупок на предстоящие 12 месяцев и обновлять годовые планы закупок как минимум раз в полгода (Отдел государственных закупок Новой Зеландии (New Zealand Government Procurement Branch), 2015<sup>[4]</sup>).

Государственные учреждения в Казахстане часто публикуют планы закупок не полностью или позже установленного законом срока (который составляет 15 дней после утверждения государственного бюджета). Они также вносят многочисленные изменения в уже опубликованные планы, добавляя новые закупки в течение года. Это уже приводило к жалобам со стороны сообщества поставщиков. Для решения проблемы, в соответствии с Законом «О внесении изменений» от декабря 2018 года, государственные учреждения при публикации планов государственных закупок должны указывать полные суммы, выделенные на закупки в годовых бюджетах. Любое нарушение этого требования, а также нарушение правил (или сроков) публикации планов закупок ведет к административной ответственности чиновников и удержанию штрафов из их зарплат.

На практике заинтересованные лица предлагают государственным учреждениям пересматривать планы закупок в течение года, поскольку им нужна гибкость, а в соответствии с Законом «О

государственных закупках» закупочные процедуры должны соответствовать существующему плану закупок. К примеру, государственные учреждения иногда меняют свои планы, чтобы провести закупки по внеплановым мероприятиям или приобрести большее количество товаров или услуг в связи с непредусмотренной экономией средств (когда окончательная цена по итогам конкурса ниже цены, заложенной в бюджете).

Чтобы обеспечить надлежащий уровень осведомленности поставщиков о предстоящих закупках и при этом сохранить некоторую гибкость заказчиков, Казахстан может подумать о принятии мер, направленных на оповещение поставщиков о возможном участии в закупках. К примеру, на уровне законодательства можно ввести требование о публикации заказчиками предварительных уведомлений (ПУ) за два или три месяца до проведения конкурса, чтобы информировать сообщество поставщиков о предстоящих закупках, в случае добавления новых пунктов в план государственных закупок в течение года. Практика публикации ПУ применяется в нескольких странах ОЭСР. В разных странах предварительные уведомления публикуются в разные сроки: от двух до 11 месяцев до объявления о торгах в Бельгии, от шести до восьми месяцев в Финляндии, кроме нескольких исключений, и от трех до четырех месяцев в Испании. Государственные заказчики в ЕС и Австралии могут сократить минимальный срок подачи заявок при проведении открытых конкурсов, если заранее опубликуют ПУ.

Еще одна возможность заключается в увеличении минимального срока подачи заявок (сейчас он составляет 15 дней). В частности, это целесообразно для товаров, работ и услуг, добавленных в план закупок в течение года.

Планирование может вести к объединению отдельных закупок и, следовательно, получению более выгодных ценовых предложений. В настоящее время планирование закупок осуществляется в основном в целях контроля и обеспечения соответствия требованиям. Сам по себе процесс планирования сильно зависит от наличия средств и не подразумевает проведения исследований и анализа рынка в должном объеме. Вопросам анализа и исследования рынка посвящен следующий раздел.

### **2.2.2. Стратегический подход к изучению рынка**

Анализ рынка представляет собой всеобъемлющее исследование рынка с точки зрения потенциала для удовлетворения конкретной потребности государственного заказчика. К исследованию рынка следует подходить открыто и беспристрастно, то есть рассматривать все доступные решения и не выделять подрядчиков, имеющих преимущества или привилегии. Только в таком случае исследование можно считать успешным. Во многих странах ОЭСР были подготовлены руководства по анализу, призванные помочь государственным заказчикам в изучении рынков. Примером такого руководства является документ, разработанный в штате Квинсленд в Австралии. Ссылаясь на пять сил конкуренции по Портеру, он описывает структурированный подход к анализу рынка, дает представление о механизмах конкуренции и обобщает маркетинговые основы закупок для содействия государственным заказчикам при выработке закупочной стратегии (State of Queensland (Dpt of Housing and Public Works), 2018<sup>[5]</sup>).

При анализе состояния рынка можно прибегать к помощи поставщиков и других компетентных организаций, к примеру, торговых объединений, торгово-промышленных палат. Такое сотрудничество может стать хорошим дополнением к теоретическим изысканиям и позволяет получить информацию из первых рук. Прямое взаимодействие с поставщиками также известно как «зондирование рынка», «сбор информации о поставщиках» или «предварительная оценка рынка» (ОЭСР, 2018<sup>[6]</sup>).

Анализ рынка в Казахстане главным образом проводится в целях изучения цен на товары, работы и услуги. Поскольку у лиц, ответственных за планирование закупок, нет доступа к другим

аналитическим инструментам, исследование рынка является залогом успешного управления процессами государственных закупок в целях обеспечения оптимального соотношения цены и качества в интересах граждан. Государственные заказчики могут подходить к исследованиям рынка стратегически и проводить их, даже когда это не требуется законом, в особенности, при подготовке к особо важным конкурсам. Хорошая осведомленность о состоянии и структуре рынка и потенциальных поставщиках позволит государственным заказчикам эффективно осуществлять закупки, выявлять и предотвращать сговор, коррупцию, мошенничество и другие виды злоупотреблений.

В системе электронных закупок РК предусмотрен модуль для сбора и представления данных о средних, максимальных и минимальных ценах на товары, работы и услуги, закупленные после 2016 года. Модуль содержит данные по стране в целом и по каждой из 17 областей Казахстана. Государственные заказчики используют ценовой модуль для исследования рынка и планирования бюджета. Также они прибегают к интернет-исследованиям и консультациям с потенциальными поставщиками (или их представителями в Казахстане в случае иностранных поставщиков). Основное внимание уделяется отечественному рынку, странам ЕАЭС (включая Казахстан, Армению, Беларусь, Кыргызстан и Российскую Федерацию) и, при необходимости, зарубежным рынкам поставщиков.

Правительство Казахстана может подготовить и ввести в действие подробную методологию или руководство по проведению рыночных исследований. Такой документ может описывать следующие процедуры:

- сбор информации о характеристиках и новейших тенденциях рынка, которые могут сказаться на состязательности конкурса или повысить вероятность сговора (к примеру, небольшое число поставщиков, типовые или простые продукты, плохая представленность или отсутствие на рынке).
- сбор информации о поставщиках и их продукции, ценах и структуре затрат. По возможности рекомендуется проводить сравнение с ценовыми предложениями, поступающими в рамках коммерческих закупок.
- сбор информации о последних колебаниях цен. Благодаря этому участники закупок будут осведомлены о ценах в соседних географических областях и о ценах на альтернативные продукты.
- сбор информации о прошедших конкурсах среди поставщиков таких же или аналогичных продуктов.
- взаимодействие с другими государственными заказчиками, недавно закупившими аналогичные товары, услуги или работы, для получения более полного представления о рынке и поставщиках (ОЭСР, 2018<sup>[6]</sup>).

### **2.2.3. Разработка технических спецификаций**

Разработка и утверждение технических спецификаций осуществляется непосредственно государственным заказчиком. При наличии единого организатора закупок (к примеру, подразделения с функциями центрального закупочного органа) заказчик направляет ему технические спецификации и проект договора на утверждение. Технические спецификации не должны противоречить требованиям в области технического регулирования.

В соответствии со статьей 21 Закона «О государственных закупках», организатор должен подготовить конкурсную документацию на казахском и русском языках. Как уже говорилось в Главе 1, организатор отвечает за организацию и проведение государственных закупок. Государственный заказчик может взять на себя роль организатора (то есть стать покупателем и организатором в одном лице). Конкурсная документация должна содержать технические спецификации с указанием

требуемых функциональных, технических, качественных и эксплуатационных характеристик закупаемых товаров, работ и услуг. Она также содержит квалификационные требования в соответствии со статьей 9 Закона «О государственных закупках». В Казахстане квалификационный отбор основан на принципе проверки соответствия, то есть каждая заявка проверяется на соответствие требованиям конкурсной документации. Кроме того, конкурсная документация содержит информацию обо всех факторах, которые влияют на выбор победителя конкурса, включая условные скидки. Более подробно квалификационные требования и критерии отбора рассматриваются в разделе об оценке заявок (2.2.6).

В целях разработки технических спецификаций заказчики проводят сокращенный анализ рынка. Как правило, такой анализ позволяет узнать, существует ли на рынке конкретный продукт, а также на каких условиях его можно приобрести (цена, сроки и прочее). Единые организаторы и Комитет по государственным закупкам, напротив, имеют меньше влияния на технические спецификации, поскольку у этих учреждений более широкий функционал и нет необходимых ресурсов и специалистов для проведения сложных закупок.

Типовые технические спецификации в Казахстане есть только на мебель. Это означает, что задача разработки технических спецификаций почти полностью ложится на плечи государственных заказчиков. Если говорить о плюсах, Министерство финансов планирует создать «каталог типовых спецификаций», чтобы помочь заказчикам в подготовке спецификаций на самые распространенные товары, работы и услуги. Это начинание хорошо скажется на работе централизованных закупочных органов и поддержит процесс централизации государственных закупок.

По мнению заинтересованных сторон, многие технические спецификации содержат неполную или неточную информацию. Следовательно, потенциальные поставщики считают, что не соответствуют требованиям, и воздерживаются от участия в конкурсе. Из-за отсутствия заявок конкурс считается несостоявшимся, что дает основания для проведения закупок из одного источника путем прямого заключения договора. Поскольку Казахстан взял курс на постепенную централизацию закупок, важно, чтобы центральные закупочные органы (единые организаторы) наращивали внутренний потенциал в отношении сложных закупок и категорий продуктов, тогда им будет проще исправлять ошибки в технических спецификациях и оценивать заявки поставщиков.

Проблема нехватки кадров остро стоит перед заказчиками и ведет к ошибкам в спецификациях и неправильной оценке заявок. Из-за отсутствия квалифицированных специалистов государственным заказчикам часто приходится обращаться к сторонним экспертам. Для решения некоторых задач в ходе подготовки к конкурсу государственные заказчики и единые организаторы могут нанимать независимых экспертов (лиц, обладающих специальными и/или техническими знаниями, опытом и квалификацией) или собирать экспертную комиссию. Эксперты и экспертные комиссии участвуют в разработке технических спецификаций или составляют экспертное мнение при оценке заявок. Кроме того, экспертов привлекают для оценки заявок на соответствие техническим спецификациям.

В целях улучшения качества технических спецификаций Законом «О государственных закупках» введена процедура «предварительного обсуждения конкурсной документации» на веб-портале государственных закупок. На этом этапе поставщики могут запрашивать пояснения в отношении технических спецификаций или направлять заказчикам замечания, к примеру, если в документации есть ошибки и неточности. В соответствии с законодательством, конкурсные комиссии должны отвечать на все замечания и запросы поставщиков и при необходимости вносить правки в технические спецификации и документацию до начала срока подачи заявок. Подробная информация о предварительном обсуждении конкурсной документации посредством системы электронных закупок (веб-портала) представлена в Главе 3.

#### 2.2.4. Способы осуществления государственных закупок

В отличие от других стран, в Казахстане отсутствует нормативный способ осуществления закупок, который должен использоваться по умолчанию (см. Главу 1). Закон «О государственных закупках» дает организациям-заказчикам право выбирать способ закупки с соблюдением ряда требований. Однако, в соответствии с поправками от 26 декабря 2018 года (здесь и далее — Закон «О внесении изменений» от декабря 2018 года), Министерство финансов вправе определять обязательный способ закупок в отношении определенных товаров, услуг и работ. Самые распространенные способы государственных закупок:

1. Конкурс — стандартные конкурентные торги с квалификационным этапом (на котором поставщики проверяются на предмет соответствия конкурсной документации и техническим спецификациям) и этап отбора (выбор поставщика для заключения договора).
2. Законом «О государственных закупках» предусмотрена отдельная категория конкурсов — с предварительным квалификационным отбором, но этот способ не практикуется. В соответствии с Законом «О внесении изменений» от декабря 2018 года, за выбор поставщиков при проведении конкурса с предварительным квалификационным отбором отвечают специальные квалификационные органы. Кроме того, за Министерством финансов закреплено право составлять список товаров, работ и услуг, которые должны закупаться путем конкурса с предварительным квалификационным отбором. Министерство финансов ввело предварительный квалификационный отбор для некоторых видов строительных работ, мебели и товаров легкой промышленности, а также услуг по программированию (разработке программного обеспечения). Раздел 2.3.4 рассматривает сложности, с которыми сталкиваются иностранные участники государственных закупок в рамках предварительного квалификационного отбора, а Глава 3 анализирует вопросы прозрачности, связанные с появлением практики конкурсов с предварительным отбором.
3. Аукцион — способ закупок, который применяется только к товарам и фактически является обратным аукционом на понижение (тендером на закупку), то есть предусматривает понижение цены на этапе торгов. В рамках отборочного этапа заявки проверяются на соответствие конкурсной документации и техническим спецификациям.
4. Запрос ценовых предложений — способ закупки однородных (типовых) товаров, работ и услуг на сумму не более 4 000 месячных расчетных показателей (10 100 000 тенге или около 24 836 евро). Если стоимость закупок выше этого показателя, государственные заказчики не могут прибегать к запросу ценовых предложений.
5. Прямое заключение договора (или закупка из одного источника согласно Закону «О государственных закупках»): закупки без конкурса, в ходе которых только отдельные этапы осуществляются через веб-портал. Закупки из одного источника подразделяются на два вида:
  - a. Государственные закупки из одного источника путем прямого заключения договора проводятся в исключительных случаях, которые предусмотрены пунктом 3 статьи 39 Закона «О государственных закупках» и дают основание для отказа от конкурсных процедур.<sup>1</sup> Как и в большинстве стран ОЭСР, одним из таких оснований является низкая стоимость закупок, когда годовой объем закупаемых товаров в стоимостном выражении не превышает порогового размера месячного расчетного показателя (подпункт 42 пункта 3 статьи 39 Закона «О государственных закупках»).
  - b. Государственные закупки из одного источника по несостоявшимся государственным закупкам.<sup>2</sup> Если в рамках конкурса получено менее двух подходящих заявок на участие, заказчик должен провести новый конкурс (или аукцион). Если в рамках второго конкурса (или аукциона) получено менее двух подходящих заявок, заказчик вправе прибегнуть к прямому заключению договора. Это требование о повторном конкурсе (или аукционе)

установлено Законом «О внесении изменений» от декабря 2018 года (вступил в силу 1 января 2019 года).

- с. После принятия решения о проведении закупок из одного источника заказчик автоматически выбирает потенциального поставщика, от которого поступила единственная подходящая заявка, для заключения договора о государственных закупках. Если не поступило ни одной подходящей заявки, заказчик вправе выбрать любого поставщика по своему усмотрению. В случае запроса ценовых предложений процедура закупок из одного источника осуществляется аналогичным образом (менее двух ценовых предложений соответствуют техническим спецификациям; автоматическое заключение договора с единственным подходящим поставщиком или с любой компанией при отсутствии подходящих ценовых предложений).

### **2.2.5. Порядок и сроки подачи заявок на участие в закупках**

Сроки подачи заявок зависят от способа проведения закупок. В соответствии со статьей 22 Закона «О государственных закупках», для конкурса минимальный срок подачи заявок составляет 15 дней после публикации конкурсной документации. Если закупки осуществляются способом запроса ценовых предложений, срок подачи предложений составляет пять рабочих дней. Поверхностный анализ процедур на веб-портале государственных закупок показал, что средний период подачи заявок составляет 16 дней для конкурса и 15,5 дней для запроса ценовых предложений. Это очень близко к минимальному периоду в 15 дней, и можно предположить, что по факту заказчики крайне редко увеличивают срок подачи заявок. Таким образом, большинством конкурсов в Казахстане предусмотрен минимальный срок представления предложений. Если судить по опыту других стран (см. ниже), для сложных закупок 15 дней может быть недостаточно.

Важно дать поставщикам достаточно времени на подготовку предложений, а при формировании графика подачи заявок учитывать специфику предмета закупок. Потребность в увеличении сроков возрастает, учитывая, что план закупок нередко расходится с реальностью. Гибкий подход к срокам поможет привлечь дополнительных участников, что приведет к росту конкуренции, снижению доли несостоявшихся конкурсов и, следовательно, к более выгодным ценам. Отсюда следует, что Министерство финансов может подумать об увеличении минимального срока представления заявок для конкурсов с высокой денежной стоимостью (зачастую они относятся к категории сложных закупок), особенно конкурсов на закупку товаров и услуг или работ без проектно-сметной документации.

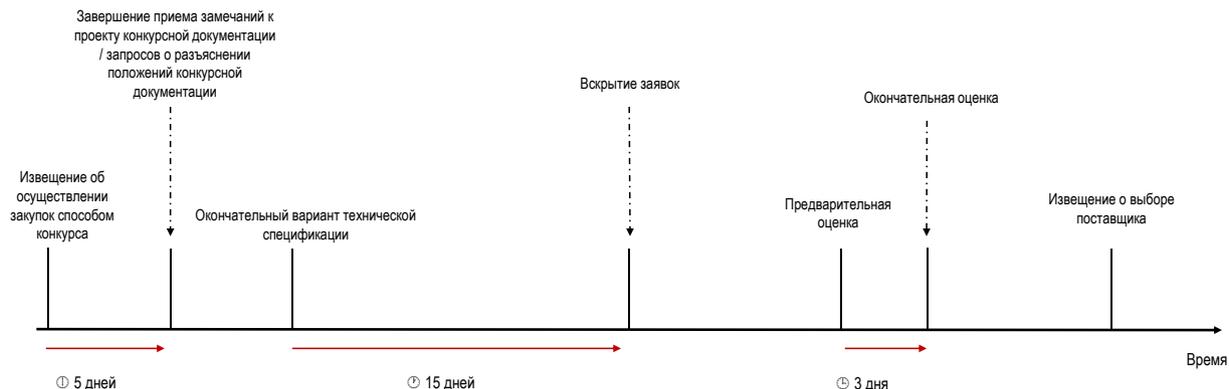
Следует отметить, что в отношении строительных и монтажных работ, в соответствии с Законом «О внесении изменений» от декабря 2018 года, заказчики обязаны публиковать проектно-сметную (строительную) документацию вместе с годовым планом закупок. Государственные заказчики должны публиковать планы закупок в течение 15 дней после окончательного утверждения государственного бюджета, то есть, как правило, во второй половине декабря. Если потенциальные поставщики будут заранее получать информацию о предстоящих закупках строительных и монтажных работ, количество конкурсных заявок, соответствующих требованиям, вырастет.

Аналогичным образом, минимальный срок приема ценовых предложений по размещенному запросу составляет всего пять рабочих дней. Возможно, этого времени недостаточно, особенно если запланирована закупка разнообразных, малодоступных товаров, когда поставщику требуется провести дополнительный внутренний сбор информации перед выставлением ценового предложения.

Рисунок 2.2 иллюстрирует процесс представления заявок на конкурсы, который можно кратко описать так: закупочная комиссия должна собраться для обсуждения заявок в течение десяти дней после завершения срока их представления. После заседания комиссии результаты публикуются на веб-портале государственных закупок. Комиссия не связывается с участниками конкурса напрямую,

а публикует в системе электронных закупок информацию о недостающих документах / сведениях, невыполненных требованиях, отсутствующих сертификатах и так далее. После этого у поставщиков есть три дня на исправление заявок. В этот период поставщики не могут изменить цену, но могут исправить заявочную документацию. После получения доработанных заявок члены комиссии в течение пяти дней проверяют представленные документы и утверждают или отклоняют заявки. Веб-портал государственных закупок автоматически выбирает победившую заявку из числа подходящих заявок на основании самой низкой цены с учетом «условных скидок», предусмотренных Правилами осуществления государственных закупок. Принцип действия условных скидок более подробно рассмотрен в следующем разделе (2.2.6). После объявления результатов поставщики могут в течение пяти дней обжаловать решение комиссии.

## Рисунок 2.2. Процесс подачи заявок на конкурсы в Казахстане



Примечание: Указанный график применяется к конкурсам и аукционам в Казахстане.

Источник: Статьи 25 и 27 Закона «О государственных закупках», пункты с 86 по 141 Правил осуществления государственных закупок.

Закон «О внесении изменений» ввел административную ответственность (штраф, вычитаемый из зарплат) уполномоченных по закупкам за нарушение установленных сроков рассмотрения заявок на участие в конкурсе (аукционе) или несвоевременную публикацию протокола предварительного квалификационного отбора.

В странах ЕС поставщикам предлагается больше времени на подготовку заявок, чем в Казахстане (35 дней). При этом срок может быть уменьшен (см. Блок 2.4). Правительству Казахстана следует подумать об увеличении установленных законом сроков подачи заявок, чтобы расширить список потенциальных участников закупок.

## Блок 2.4. Срок подачи заявок в Европейском союзе (ЕС)

### Открытый конкурс

Открытый конкурс предполагает, что заявку на участие может подать любая компания. Минимальный срок представления конкурсных заявок составляет 35 дней со дня публикации уведомления о намерении заключить договор о закупке. Если было опубликовано предварительное уведомление, то срок может быть уменьшен до 15 дней.

### Конкурс с ограниченным участием

Отправить заявку на конкурс с ограниченным участием может любая компания, но только заявители, прошедшие предварительный квалификационный отбор, будут приглашены к участию в тендере. Минимальный срок направления заявок составляет 37 дней со дня публикации уведомления о намерении заключить договор о закупке. Государственная организация выбирает не менее пяти кандидатов, обладающих необходимой квалификацией, и выбранные участники представляют предложения в течение 40 дней после получения приглашения. Этот срок может быть уменьшен до 36 дней, если было опубликовано предварительное уведомление.

Источник: (European Commission, 2019<sup>[7]</sup>).

### 2.2.6. Оценка конкурсных предложений

Конкурсная комиссия, формируемая для каждого отдельного конкурса, рассматривает поступившие предложения. В соответствии с Законом «О государственных закупках» в состав конкурсной комиссии должно входить не менее трех человек. Комиссию всегда возглавляет руководитель государственного заказчика, а остальные члены комиссии представлены рядовыми сотрудниками заказчика. Если же закупки осуществляются посредством единого организатора, в состав конкурсной комиссии входят представители государственных заказчиков (включая руководителя, который стоит во главе комиссии) и профессиональные закупщики от единого организатора, один из которых является секретарем комиссии. Комиссия формируется на весь период проведения государственных закупок и прекращает действовать после полного и надлежащего исполнения обязательств по договору. Решения, принятые комиссией, не являются окончательными и подлежат проверке в органах государственного аудита и финансового контроля или в Генеральной прокуратуре РК.

Объективные критерии оценки и выбора поставщиков являются залогом справедливого процесса торгов. По мнению Министерства финансов, в Казахстане наиболее уязвимым этапом закупок является оценка конкурсных предложений. В основе оценки лежит бинарный подход — заявка проверяется на соответствие техническим спецификациям, а поставщика, как правило, выбирают по самой низкой цене. Общая рабочая логика критериев оценки и выбора поставщиков в Казахстане предусматривает два этапа, о которых речь пойдет далее:

1. Квалификационный этап. Поставщики должны соответствовать самым базовым квалификационным критериям (отсутствие налоговой задолженности и судебных решений о признании банкротства, регистрация в качестве юридического лица и так далее), а предложение должно удовлетворять техническим спецификациям.
2. Этап отбора или заключения договора. Веб-портал государственных закупок определяет победившую заявку на основании самой низкой цены. Этот процесс предусматривает расчет

скидок для участников, соответствующих определенным дополнительным критериям (наличие подходящего опыта, прохождение экологической экспертизы, отличное качество предложения и так далее).

Первый шаг этапа оценки заявок заключается в оценке соответствия квалификационным критериям. Конкурсные комиссии анализируют заявки и оценивают их на соответствие квалификационным требованиям, установленным конкурсной документацией и техническими спецификациями. Закон «О государственных закупках» устанавливает общие квалификационные требования к потенциальным поставщикам, представляющим заявки на конкурс или аукцион (статья 9 Закона):

- правоспособность;
- обеспеченность необходимыми материальными и трудовыми ресурсами;
- платежеспособность;
- наличие опыта;
- непроведение ликвидации и отсутствие решения суда о признании компании банкротом.

Кроме того, государственные заказчики могут дополнять список требований. Однако, как правило, по данным заинтересованных сторон, квалификационные критерии не выходят за рамки базового набора и охватывают только самые элементарные сведения о статусе компании. К примеру, квалификационное требование может относиться к регистрации в качестве юридического лица и отсутствию задолженности по налогам.

К квалификационным критериям применяются следующие положения:

1. Критерии не должны ограничивать и необоснованно усложнять участие потенциальных поставщиков в государственных закупках;
2. Критерии не должны непосредственно проистекать из необходимости выполнения обязательств по договору о государственных закупках товаров, работ, услуг;
3. Нерезидент Казахстана подает такой же комплект документов, как и резидент страны;
4. Правоспособность поставщика осуществлять деятельность должна подтверждаться соответствующими разрешениями (к примеру, лицензиями на строительство).

Заявки проверяются на соответствие техническим спецификациям по той же логике («соответствует / не соответствует»), которая применяется в отношении квалификационных критериев. Все потенциальные поставщики, чьи предложения не соответствуют техническим спецификациям, сбрасываются со счетов. Конкурсная комиссия оценивает предложения потенциальных поставщиков на основании технических спецификаций, заранее подготовленных заказчиком.

После того как поставщики проходят квалификационный отбор и их заявки признаются подходящими, система электронных государственных закупок автоматически выбирает заявку с самой низкой ценой, а соответствующий поставщик становится победителем конкурса. Однако Закон «О государственных закупках» предусматривает особые критерии («условные скидки»), которые влияют на ценовое предложение потенциального поставщика, но только в целях выбора победителя закупок. Таким образом, на этапе определения победителя условные скидки ставят некоторых поставщиков в более выгодное положение. По сути, неценовые факторы преобразуются в ценовую скидку. Все критерии и соответствующие скидки определены в Правилах осуществления государственных закупок. Конкурсные комиссии не могут учитывать условные скидки, не предусмотренные Правилами осуществления государственных закупок. Условные скидки представляют собой процент от исходной цены предложения и присваиваются потенциальным поставщикам в следующих случаях:

- Наличие соответствующего опыта на рынке закупаемых товаров и услуг (один год опыта дает условную скидку в размере 0,5 %, максимальная скидка составляет 5 %);
- Наличие соответствующего опыта осуществления строительных работ (один год опыта в роли генерального (главного) подрядчика дает скидку в размере 1 %. Один год опыта в роли субподрядчика дает скидку в размере 0,5 %. Максимальный предел отсутствует);
- Документально подтвержденное соответствие применимым государственным техническим стандартам (до 2 %);
- Документально подтвержденное соответствие стандарту менеджмента качества, который признан в законодательстве Казахстана (до 2 %);
- Документально подтвержденное соответствие стандарту управления окружающей средой, который признан в законодательстве Казахстана (до 1%);
- Документально подтвержденное соответствие производства закупаемых товаров стандарту экологически безопасного (чистого) производства, который признан в законодательстве Казахстана (до 1 %).

Некоторые условные скидки определяются на основании оценки эксперта или экспертной комиссии, привлеченных к процессу государственных закупок.

- Если характеристики предложенных товаров и услуг лучше, чем требуемые техническими спецификациями, конкурсная комиссия может присвоить потенциальному поставщику дополнительную условную скидку в размере 0,5 % за каждую характеристику, превосходящую минимальные требования, но не более 3 % в целом;
- Если предложенные товары или услуги обладают более высоким качеством или дополнительными полезными функциями или свойствами, которые не предусмотрены техническими спецификациями, конкурсная комиссия может присвоить потенциальному поставщику условную скидку в размере 5 %;
- Если потенциальный поставщик товаров предлагает выгодные условия доставки, хранения, использования и обслуживания, конкурсная комиссия может присвоить ему условную скидку в размере до 3 %.

Сумма условных скидок не может превышать 10 % от исходной цены. Процесс рассмотрения конкурсных заявок в Казахстане создает определенные сложности для лиц, ответственных за разработку и оценку технических спецификаций. Остро стоит потребность в повышении квалификации сотрудников, участвующих в оценке заявок при проведении сложных закупок. Заявки считаются подходящими (то есть проходят квалификационный отбор), если максимально точно соответствуют техническим спецификациям. Отсутствие гибкости побуждает конкурсные комиссии использовать формальный подход и строго следовать формулировкам технических спецификаций. Позже, на этапе выбора поставщика, условные скидки не играют решающей роли в определении победителя, и итоги подавляющего большинства конкурсов зависят от цены. Закон «О государственных закупках» не предусматривает использование балльной или процентной систем оценки в государственных закупках. По факту, скидки очень малы и не отражают потенциальный диапазон качества или дополнительных функций, которые могут предложить поставщики. Таким образом, у поставщиков отсутствует стимул предлагать что-то сверх технических спецификаций или отклоняться от них. Напротив, отклонение может означать, что заявка не удовлетворяет квалификационным критериям.

С позиции поставщиков, процесс оценки заявок не способствует применению инновационных решений или повышению качества. У потенциальных поставщиков, предлагающих низкую цену, больше шансов на победу. Кроме того, в процессе оценки заявок не используются такие критерии выбора победителя, как наиболее экономически целесообразный тендер (MEAT) или оценка стоимости жизненного цикла (LCC). К примеру, определение условных скидок в Правилах

осуществления государственных закупок сводит влияние потенциальной экономии на протяжении жизненного цикла всего к 10 % от общей стоимости, хотя в целом экономия может быть больше.

Используя бинарную систему квалификации, Правительство Казахстана фактически сбрасывает со счетов такие критерии, как качество и долговечность. Кроме того, бинарная система оценки удерживает более инновационные компании от участия в торгах. Наиболее ярко неуместность процедур оценки проявляется в отношении качества и технических возможностей информационных и консультационных услуг, при этом в системе государственных закупок Казахстана не предусмотрен специальный способ закупок для данных целей. Правительство Казахстана может подумать о применении в государственных закупках балльной и процентной систем оценки вместо текущего подхода, когда цена является решающим критерием выбора поставщика. Оценка в баллах и процентах позволяет учесть стратегические цели и повысить ценность предложений, поскольку у поставщиков появляется стимул работать над качеством и подтверждать свою пригодность для осуществления поставки. Казахстану знакомы случаи, когда поставщики обещают выполнить поставку необходимых товаров или услуг по низкой цене, но не справляются. Это ведет к нарушению сроков оказания государственных услуг, росту операционных и скрытых издержек правительства.

Опыт многих стран подтверждает целесообразность использования комплекса критериев для оценки конкурсных предложений. Вот лишь немногие примеры таких критериев:

1. влияние на окружающую среду;
2. качество предложения, улучшение характеристик относительно минимальных технических требований;
3. дополнительный функционал сверх минимальных технических требований;
4. сроки поставки;
5. стоимость жизненного цикла продукта (обслуживание, ремонт, утилизация и так далее).

В целях обеспечения прозрачности процесса оценки необходимо использовать проверенный метод для присвоения относительных значений каждому критерию, а весовой коэффициент объявлять еще на этапе объявления и закупках. На практике каждому критерию присваивается некое значение в процентах. В ходе оценки и на основании предложений конкурсная комиссия ставит поставщикам баллы по каждому критерию. Из баллов складывается общая оценка предложения. Победителем признается участник, предложение которого получило самую высокую оценку. Блок 2.5 рассказывает о применении этой системы в Колумбии.

## Блок 2.5. Балльная система оценки в Колумбии

Заявки участников открытого конкурса в Колумбии оцениваются по трем критериям: 1) экономичность, 2) технические характеристики и 3) происхождение предлагаемых товаров и услуг. Баллы за экономичность присуждаются с учетом цены, указанной в конкурсном предложении. Что касается технических характеристик, закупающая организация может распределить баллы на основании таких критериев, как качество, сроки поставки и социальная ответственность. По закону, до 20 % баллов должно быть присвоено местным, колумбийским поставщикам товаров и услуг или их партнерам, в соответствии с правилами торговых соглашений.

К примеру, на конкурсе, который проводился ЦЗО Колумбии (Colombia Compra Eficiente) среди поставщиков санитарно-технических услуг, были выведены формулы распределения баллов на основании цен, предложенных участниками. Участники предложили отдельные цены на услуги по предоставлению соответствующего персонала и на поставку необходимых материалов и оборудования. Баллы за технические характеристики присуждались поставщикам, предложившим безвредные для окружающей среды чистящие средства, а также тем, кто принимает на работу лиц, пострадавших в ходе войны, или бывших членов партизанских отрядов.

Источник: (ОЭСР, 2016<sup>[8]</sup>).

### *Новое квалификационное требование: платежеспособность*

Законом «О внесении изменений» от декабря 2018 года установлено новое квалификационное требование в отношении финансового положения потенциального поставщика. Как сообщает Министерство финансов, финансовое положение будет определяться на основании налоговых отчислений, фонда заработной платы, стоимости основных средств и оборотных активов поставщиков. Необходимые сведения можно будет получить путем автоматического информационного обмена с базами данных налоговых органов (Комитет государственных доходов). Данное требование заставит поставщиков более ответственно подходить к выполнению налоговых обязательств. Подробное описание финансовых критериев, которые лягут в основу квалификационного требования, пока не добавлено в Правила осуществления государственных закупок. Судя по обсуждениям с Министерством, финансовые критерии отбора, возможно, будут применяться только к поставщикам строительных работ при проведении конкурса с предварительным квалификационным отбором.

Неясно, будут ли финансовые критерии вводиться в отношении других способов закупок или категорий закупаемых товаров, услуг и работ. Министерство финансов должно помнить о необходимости «создавать возможности для участия в закупках в целях обеспечения максимально широкого круга потенциальных претендентов, включая новичков на рынке, а также малые и средние предприятия» (принцип доступа в Рекомендации Совета ОЭСР по вопросам государственных закупок, см. Блок 2.2). К примеру, в Европейском союзе требования в отношении экономической и финансовой устойчивости поставщиков должны соотноситься с объектом договора о государственных закупках. В частности, не допускается, чтобы заказчики выдвигали несоразмерные требования к минимальному обороту поставщиков. Как правило, этот показатель не должен превышать расчетную стоимость подряда более чем в два раза (European Union, 2014<sup>[9]</sup>).

### **2.2.7. Улучшения в сфере контроля за исполнением условий договора и денежных обязательств перед поставщиками**

Контроль за исполнением условий договора можно рассматривать как процесс, охватывающий мероприятия по трем направлениям: контроль поставки, управление взаимоотношениями и административное обеспечение договора (Блок 2.6).

#### **Блок 2.6. Процесс контроля за исполнением условий договора**

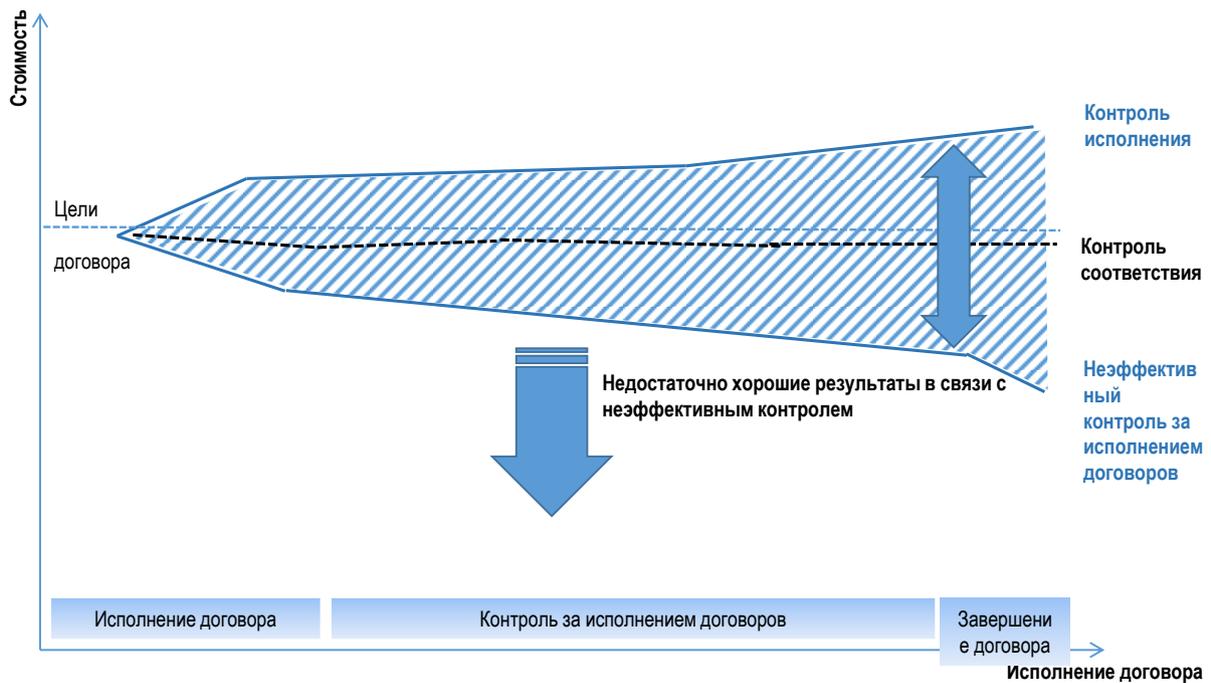
Мероприятия по контролю за исполнением договора можно условно разбить на три категории: контроль поставки, управление взаимоотношениями и административное обеспечение договора.

- Контроль поставки обеспечивает соответствие качества и условий фактической поставки качеству и условиям, прописанным в договоре. Контроль поставки может включать проверку характера, количества и качества:
  - поставленных товаров, в том числе в период изготовления по мере необходимости;
  - выполненных работ, в том числе проверку на соответствие планам и чертежам, оценку качества работ и материалов;
  - оказанных услуг, в том числе проверку на соответствие заявленному качеству и контроль соблюдения сроков.
- Управление взаимоотношениями заключается в поддержании открытых и конструктивных отношений между поставщиком и государственным заказчиком. Мероприятия по управлению взаимоотношениями направлены на урегулирование конфликтов, разрядку, выявление потенциальных проблем на ранних этапах и поиск возможностей для улучшения взаимодействия. Взаимоотношения должны быть профессиональными, в том числе в вопросах разрешения проблем и конфликтов.
- Административное обеспечение договора охватывает формальное управление договором и любыми разрешенными изменениями в документации на протяжении жизненного цикла договора. Данная категория контрольных мероприятий направлена на решение текущих вопросов и создание условий для рационального и эффективного исполнения договора.

Источник: (ОЭСР, 2011<sup>[10]</sup>).

Своевременный контроль работы поставщиков и эффективное управление взаимоотношениями с ними способствуют повышению качества услуг и удовлетворению ожиданий пользователей. В рамках текущего контроля государственные служащие могут потребовать, чтобы поставщик выполнил меры по устранению нарушений, связанных с несоблюдением условий договора. Рисунок 2.3 показывает потенциальные преимущества контроля за исполнением договоров в противовес затратам, возникающим в связи с неэффективными процедурами контроля.

Рисунок 2.3. Влияние контроля на эффективность исполнения договоров



Источник: (ОЭСР, 2017<sup>[11]</sup>).

Исполнение условий договора в Казахстане контролируется непосредственно государственными заказчиками при незначительном участии Министерства финансов. Как следует из статьи 43 Закона «О государственных закупках», проект договора о государственных закупках должен быть составлен в соответствии с типовыми договорами о государственных закупках товаров, работ и услуг, утверждаемыми Министерством финансов. Государственный заказчик направляет проект договора победителю. Проект договора удостоверяется электронной цифровой подписью на веб-портале государственных закупок в течение пяти рабочих дней со дня истечения срока на обжалование протокола об итогах государственных закупок способом конкурса. Проект договора должен быть удостоверен победителем посредством электронной цифровой подписи в течение трех рабочих дней со дня поступления уведомления. Если победитель уклонился от подписания проекта договора о государственных закупках, у заказчика есть два дополнительных рабочих дня на заключение договора о государственных закупках с поставщиком, занявшим второе место.

Поставщик в течение десяти рабочих дней со дня заключения договора о государственных закупках обязан внести залоговое обеспечение исполнения договора о государственных закупках в качестве гарантии того, что он надлежащим образом исполнит свои обязательства по договору. Размер залогового обеспечения составляет три процента от суммы сделки по договору.

Статья 45 Закона «О государственных закупках» позволяет вносить изменения в договор, если условия, которые привели к выбору поставщика, остаются неизменными. К изменениям в проект договора о государственных закупках или в уже подписанный договор применяются очень жесткие требования. Изменения в неподписанный договор можно внести строго до регистрации договора в органах казначейства Министерства финансов. Казначейство представляет собой подразделение Министерства финансов, осуществляющее контроль за исполнением государственного бюджета на всех уровнях. В его ведении находится единая информационная система казначейства (State Treasury of Kazakhstan, 2015<sup>[12]</sup>).

Внесение изменений в проект договора о государственных закупках должно быть инициировано одной из сторон не позднее пяти рабочих дней со дня публикации протокола об итогах государственных закупок способом конкурса. После подписания договора на веб-портале государственных закупок для внесения дальнейших изменений требуется подписать дополнительное соглашение. По данным Министерства финансов, изменения вносятся довольно часто. Правилами осуществления государственных закупок определен список оснований для внесения изменений в подписанный договор. После подписания договора внести изменения в части снижения цен на товары, работы и услуги можно только по обоюдному согласию сторон.

В системе государственных закупок мало официальных механизмов, позволяющих проследить, насколько эффективно поставщик исполняет свои обязательства по закупкам. В настоящий момент у Правительства Казахстана нет систем или инструментов контроля, которые бы давали государству доступ к информации за рамками административных шагов, предусмотренных договорами. Проще говоря, государству доступна информация только о приеме-передаче товаров и услуг.

Единый механизм контроля за исполнением договоров, охватывающий все упомянутые выше сферы, обеспечит соблюдение договорных обязательств и позволит Правительству РК систематизировать информацию о поставщиках и качестве поставляемых товаров и услуг. Эти сведения можно будет использовать для оценки завершенных закупок и стратегического планирования последующих. Для осуществления надлежащего контроля за исполнением условий договоров, включая контроль поставки, управление взаимоотношениями и административное обеспечение договора, а также в целях оценки эффективности, Казахстану предлагается разработать базу данных поставщиков с подробной информацией об исполнении поставщиками своих обязательств по прошлым договорам о государственных закупках (см. Главу 3).

При исполнении договора всегда есть риск, что непредвиденные обстоятельства или другие препятствия помешают достижению поставленных задач. Стратегический контроль за исполнением договоров позволит государственным учреждениям предотвращать непредвиденные ситуации и принимать своевременные меры (ОЭСР, 2018<sup>[6]</sup>). Сейчас заказчикам сложно получить точную информацию о рисках, которые могут возникнуть в ходе исполнения договора. Правительству РК следует подумать о разработке инструментов для выявления потенциальных рисков и распространения информации о них и других недобросовестных действиях. Некоторые из таких рисков описаны в Блоке 2.7..

## Блок 2.7. Риски и управление рисками

По большей части риски при исполнении договоров связаны с тем, что поставщик не может осуществить поставку или поставляет товары и услуги неудовлетворительного качества. Риск возникновения таких проблем возрастает в следующих случаях:

- Кадровый дефицит.
- Ключевые сотрудники поставщика заняты на другом проекте, что приводит к ухудшению качества выполняемых работ или оказываемых услуг.
- Основное направление деятельности поставщика изменяется после подписания договора, что приводит к снижению добавленной стоимости для государственного заказчика или сказывается на сроках поставки товаров или выполнения работ.
- Финансовое положение поставщика ухудшается после подписания договора, и поэтому он не может выполнить согласованные требования к качеству товаров или услуг.
- Спрос на товары или услуги значительно превышает ожидания, и поставщик не в силах его удовлетворить.
- Спрос на услугу падает, в результате сэкономить за счет увеличения масштабов не получается, что ведет к непропорционально высоким производственным расходам.
- Сотрудники заказчика, посвященные в условия договора, переходят в другой отдел или получают продвижение, в результате чего связь между заказчиком и поставщиком ослабевает.
- Сроки поставки товаров или оказания услуг нарушаются по независящим от поставщика причинам. Например, доступ на предприятие невозможен в результате стихийного бедствия.
- Организатор тендера не соблюдает обязательства по договору.

Источник: (ОЭСР, 2011<sub>[10]</sub>).

Комплексная система контроля за исполнением условий договора станет залогом своевременной оплаты поставщикам. Наличие отлаженной системы платежей способствует росту конкуренции в государственных закупках за счет привлечения частного сектора, в особенности малых и средних предприятий (МСП), которые очень чувствительны к задержкам и неточным срокам оплаты. Законодательством Казахстана допускаются авансовые платежи. Однако поставщик при получении аванса должен наряду с залоговым обеспечением по договору о государственных закупках предоставить обеспечение исполнения аванса в размере авансового платежа. По мере исполнения обязательств по договору о государственных закупках заказчик по письменному уведомлению поставщика уменьшает размер обеспечения исполнения аванса пропорционально выполненным обязательствам, предусмотренным договором о государственных закупках. Этот механизм позволяет погашать платежи в пользу поставщиков постепенно в зависимости от того, в каком объеме исполнены обязательства по договору.

В соответствии с Законом «О государственных закупках», платеж в пользу поставщика должен быть совершен в полном объеме в течение 30 календарных дней со дня исполнения поставщиком обязательств по договору о государственных закупках. Платеж в пользу поставщика совершается после подписания акта приемки. У государственного заказчика есть до десяти дней на изучение акта, предоставленного поставщиком. Однако если заказчику требуется больше времени, чтобы удостовериться, что качество поставленных товаров или оказанных услуг соответствует условиям

договора, заказчик должен в течение трех дней уведомить об этом поставщика. Проблема задержки оплаты очень распространена в странах ОЭСР и ЕС.

Договоры о государственных закупках в Казахстане считаются вступившими в силу только после регистрации в органах казначейства (при Министерстве финансов). Тем не менее, в Национальную палату предпринимателей часто поступают жалобы от поставщиков о том, что договоры подписываются, но не регистрируются в казначействе, что ведет к задержкам платежей. Иногда разрешить конфликт, вызванный неуплатой, можно только через суд. По данным Национальной палаты предпринимателей, самой частой причиной судебных разбирательств, связанных с государственными закупками, действительно являются проблемы с платежами — в 2017 году было возбуждено более двух тысяч дел о неуплате.

Нарушение сроков оплаты во многом объясняется несогласованной работой организаторов, заказчиков и Комитета казначейства. Любые сложности в коммуникации между организатором и покупателем могут привести к чрезмерным задержкам, в частности, при согласовании акта приемки. После подписания договор о государственных закупках автоматически направляется в Комитет казначейства в целях регистрации через веб-портал закупок. Очень важно, чтобы Министерство финансов установило, на каких основаниях Комитет казначейства может не регистрировать входящие договоры о государственных закупках в разумные сроки.

Для осуществления закупок в установленном порядке и в соответствии с законом требуется комплексная система контроля, охватывающая весь закупочный цикл. Заказчикам следует подумать о механизмах получения обратной связи на этапе исполнения договоров в целях рационализации планирования и осуществления последующих закупок. Такие механизмы станут гарантией выполнения обязательств и обеспечат оптимальное использование ресурсов. Это особенно важно для государственных организаций, поскольку они часто вступают в долгосрочные договорные отношения на очень своеобразных условиях. Чтобы контроль в сфере исполнения договоров о государственных закупках был своевременным и эффективным независимо от обстоятельств, служащие должны уделять первостепенное внимание ретроспективному анализу и извлекать уроки из прошлого опыта.

### **2.3. Обеспечение оптимального соотношения цены и качества в рамках закупочного цикла: сложности и возможности**

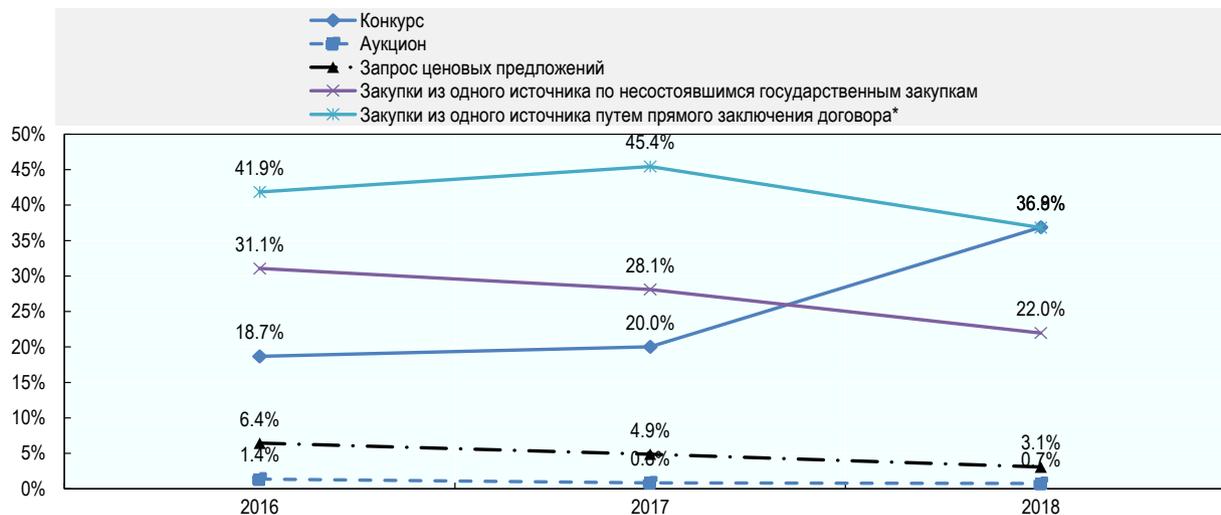
#### **2.3.1. Преобладающий способ закупок — из одного источника**

По данным Центра электронной коммерции, в 2018 году самым частым способом государственных закупок в Казахстане были закупки из одного источника путем прямого заключения договора. На этот способ пришлось 77,5 % подписанных в 2018 году договоров о государственных закупках. Из них 65,5 % составили закупки со стоимостью ниже порогового значения (Рисунок 2.4). Доля конкурсов выросла с 1,4 % в 2016 году до 2,5 % в 2018 году. Доля закупок из одного источника по несостоявшимся государственным закупкам сократилась с 7,9 % в 2016 году до 5,1 % в 2018 году. Доля других способов с 2016 года не менялась.

Закупки из одного источника в Казахстане составляют значительную долю в общей стоимости государственных закупок. В 2017 году из всего объема потраченных на закупки средств 45 % пришлось на закупки из одного источника путем прямого заключения договора, а 28 % — на закупки из одного источника по несостоявшимся государственным закупкам (Рисунок 2.4). Третьим по популярности способом был конкурс. На него пришлось 20 % всех средств, потраченных на государственные закупки в 2017 году. Это вызывает беспокойство, поскольку закупки из одного источника путем прямого заключения договора — это неконкурентная процедура, следовательно, их объем должен быть ограничен, чтобы обеспечить надлежащий уровень конкуренции и

оптимальное соотношение цен и качества (см. принцип доступа в Рекомендации Совета ОЭСР по вопросам государственных закупок, Блок 2.2).

**Рисунок 2.4. Способы государственных закупок в виде доли от общих расходов на закупки (2016–18 годы)**



Примечание: График показывает общий объем закупок из одного источника путем прямого заключения договора (сумма договора ниже порогового значения и другие основания). Закупки на сумму ниже пороговой величины составляют небольшую долю в объеме расходов на закупки (4,7 % в 2016 году, 4,3 % в 2017 году и 3,4 % в 2018 году).

Источник: Министерство финансов Республики Казахстан.

По сравнению с большинством стран ОЭСР, в Казахстане доля закупок из одного источника в общем объеме закупок очень высока. К примеру, в Европейском союзе в 2016 году только треть государственных контрактов была заключена без проведения конкурентных процедур — путем переговоров или в связи с получением менее двух заявок от потенциальных поставщиков (European Commission, 2017<sup>[13]</sup>). Кроме того, закупки из одного источника по несостоявшимся государственным закупкам в Казахстане были вторым по значимости способом закупок с точки зрения стоимости. В связи с чем возникает вопрос: привлекают ли конкурентные процедуры (конкурс, запрос ценовых предложений и аукцион) достаточно подходящих заявок для обеспечения должного уровня конкуренции.

Тем не менее, согласно данным о государственных закупках за 2018 год, доля конкурсов в общем объеме потраченных на закупки средств выросла до 37 %, поэтому конкурс стал основным способом закупок (с точки зрения расходов на закупки). Вместе с тем, по сравнению с 2017 годом, сократились доли закупок из одного источника путем прямого заключения договора и закупок из одного источника по несостоявшимся государственным закупкам (Рисунок 2.4). Однако положительная тенденция возникла только в 2018 году, и время покажет, будет ли расти вес конкурсов в структуре расходов на закупки в предстоящие годы. Резкое повышение значимости конкурсов в 2018 году может объясняться необычно большим объемом расходов на государственные закупки, по сравнению с предыдущими годами. Раздел 2.3.2 более подробно рассматривает два вида закупок из одного источника (путем прямого заключения договора и по несостоявшимся государственным закупкам), а также вопрос конкуренции между поставщиками в рамках государственных закупок.

### 2.3.2. Виды закупок из одного источника: анализ

К основным проблемам системы государственных закупок Казахстана относится преобладание закупок из одного источника (то есть без конкурсного отбора). В ближайшие годы Министерство финансов намерено сократить долю закупок, осуществляемых таким способом. Информация о закупках из одного источника по-прежнему публикуется в годовых планах государственных закупок, поэтому потенциальные поставщики, имея доступ к этой информации, могут представлять коммерческие предложения организациям-заказчикам. Как уже упоминалось в разделе 2.2.4, в Казахстане есть два вида закупок из одного источника: 1) государственные закупки из одного источника путем прямого заключения договора и 2) государственные закупки из одного источника по несостоявшимся государственным закупкам.

Рекомендация Совета ОЭСР по вопросам государственных закупок (принцип доступа, см. Блок 2.2) призывает ограничивать применение исключений, дающих основание для отказа от конкурсных процедур. Открытые торги, как правило, привлекают больше участников, чем закрытый конкурс, что усиливает конкуренцию и позволяет получить оптимальное соотношение цены и качества (World Bank, 2015<sup>[14]</sup>). Возможность выбирать между поставщиками идет на пользу не только государственным заказчикам, но и экономике в целом.

#### *Государственные закупки из одного источника путем прямого заключения договора*

Как упоминается в разделе 2.2.4, в 2018 году на закупки из одного источника путем прямого заключения договора пришлось 36,8 % всех расходов, связанных с государственными закупками. Стоит отметить, что удельный вес закупок путем прямого заключения договора был выше в предшествующие годы. К примеру, в 2017 году на этот способ пришлось 45,4 % всех расходов на государственные закупки. Неясно, связано ли сокращение в 2018 году относительной доли закупок из одного источника обоих видов с временными факторами (такими как резкий рост расходов на государственные закупки) или это длительная тенденция.

В разделе 2.2.4 говорится, что одним из 50 оснований для проведения прямых закупок является приобретение однородных товаров, работ и услуг, объем которых в стоимостном выражении не превышает установленного порогового значения. В системах государственных закупок большинства стран ОЭСР предусмотрены аналогичные основания для закупок с низкой стоимостью. В Казахстане на закупки из одного источника, объем которых в стоимостном выражении был ниже порогового значения, в 2018 году пришлось 65,5 % всех государственных закупок, но только 3,4 % от общей стоимости закупок. Что касается остальных 49 оснований, перечисленных в пункте 3 статьи 39 Закона «О государственных закупках», на них пришлось 12 % всех закупочных процедур в 2018 году, а их доля в общей стоимости закупок составила 33,4 %.

Список из 50 оснований для осуществления государственных закупок способом из одного источника (пункт 3 статьи 39 Закона «О государственных закупках») соответствует положениям Договора о Евразийском экономическом союзе. Некоторые из этих оснований относятся к ситуациям, когда конкуренция полностью отсутствует (закупки у монополий, например, коммунальных служб, приобретение объектов интеллектуальной собственности у юридических лиц, обладающих правами накупаемые товары, услуги и работы, и так далее). Однако другие основания (например, «приобретение товаров, работ, услуг у лица, определенного законами») носят общий характер и не указывают на конкретную категорию (Таблица 2.1).

**Таблица 2.1. Наиболее значимые основания для отказа от конкурентных процедур (2018 год)**

Краткое описание	Доля в общей стоимости государственных закупок	Правовая база (пункт 3 статьи 39)
Правительственные гранты образовательным учреждениям (приобретение образовательных услуг)	7,3 %	Подпункт 19
Приобретение у национальных холдингов и компаний (определенных законами) или у государственных предприятий, подконтрольных заказчику	6,3 %	Подпункт 27
Приобретение товаров, работ и услуг у лиц, определенных законами	4,0 %	Подпункт 36
Приобретение у монополий (покупка энергии, электричества и так далее)	3,6 %	Подпункт 1
Однородные товары, услуги и работы, объем которых в стоимостном выражении ниже порогового значения, установленного для закупок из одного источника	3,4 %	Подпункт 42
Приобретение товаров и услуг у владельцев исключительных прав на объекты интеллектуальной собственности	2,7 %	Подпункт 3
Приобретение у государственных предприятий уголовно-исполнительной системы (список товаров, услуг и работ определен Постановлением Правительства)	1,8 %	Подпункт 29
Приобретение товаров, работ и услуг по ценам, установленным законодательством	1,5 %	Подпункт 2
Приобретение недвижимости (кроме жилой) в соответствии с определением законодательства и услуг по техническому содержанию и обслуживанию недвижимости (при определенных условиях)	0,8 %	Подпункт 53
Прочие	5,4 %	41 другое основание

Источник: Министерство финансов Республики Казахстан, Закон «О государственных закупках».

В отношении некоторых оснований из списка Правила осуществления государственных закупок требуют, чтобы заказчики запрашивали ценовые предложения как минимум у трех потенциальных поставщиков до принятия решения о заключении договора (статья 378-1 Правил). Тем не менее, требование не применяется к самым важным с точки зрения стоимости закупок основаниям, которые перечислены в Таблице 2.1.

Министерство финансов четко обозначило цель по снижению частоты государственных закупок из одного источника путем прямого заключения договора. Как упоминалось в Главе 1, в соответствии с Законом «О внесении изменений» от декабря 2018 года, список в пункте 3 статьи 39 был сокращен с 54 до 50 оснований. Тем не менее, отмена пяти оснований не отразится на объеме закупок из одного источника в Казахстане. По факту, в 2018 году на исключенные из списка основания пришлось всего 0,2 % от общей стоимости закупок и еще меньшая доля всех закупочных процедур. Вместе с тем, Закон «О внесении изменений» от декабря 2018 года ввел новое основание в список, а именно, приобретение товаров, услуг и работ, необходимых для обеспечения деятельности подразделений специального назначения правоохранительных органов, и расширил объем основания в отношении услуг по обеспечению безопасности (см. Главу 1).

Высокая доля закупок из одного источника сводит на нет значительные усилия Министерства финансов по повышению прозрачности и эффективности государственных закупок. Наряду со снижением эффективности и результативности закупок, распространенность неконкурентных закупочных процедур создает благоприятную почву для коррупции. Сокращение частоты таких процедур, прежде всего, закупок из одного источника путем прямого заключения договора согласно списку оснований, предусмотренных Законом «О государственных закупках», приблизит систему государственных закупок Казахстана к принципам добросовестного осуществления закупок, установленным Рекомендацией Совета ОЭСР.

Министерству финансов следует пересмотреть список оснований в пункте 3 статьи 39 Закона «О государственных закупках» и максимально сократить его, чтобы обеспечить высокий уровень

конкуренции. В этих целях можно провести независимую оценку, чтобы определить, какие основания являются оправданными с учетом принципов объективности, прозрачности и справедливости. Некоторые основания, описанные в статье 39 Закона «О государственных закупках», не соответствуют основаниям, которые, как правило, применяются в странах ОЭСР. К примеру, сюда относятся основания, установленные подпунктом 38 (приобретение услуг по обработке данных статистических наблюдений) и подпунктом 45 (приобретение материалов выставок, семинаров, конференций, совещаний, форумов, симпозиумов, тренингов, а также оплата за участие в указанных мероприятиях) пункта 3 статьи 39 Закона «О государственных закупках». Опираясь на результаты независимой оценки, правительство может пересмотреть Закон «О государственных закупках» и отменить нецелесообразные основания для отказа от конкурентных процедур. Потребность в отмене некоторых оснований усиливается в связи с недавним увеличением порогового значения для проведения закупок из одного источника (см. следующий пункт отчета).

Важность регулирования и стандартизации оснований для отказа от конкурентных процедур отражена в Соглашении по правительственным закупкам Всемирной торговой организации (далее — Соглашение). В целях распространения прозрачного и открытого подхода к государственным закупкам в Соглашении предложен стандартный список оснований, позволяющих не проводить открытый конкурс (Блок 2.8). Казахстан заявил о намерении присоединиться к Соглашению в рамках Протокола о присоединении Республики Казахстан к ВТО (Всемирная торговая организация (World Trade Organisation), 2019<sup>[15]</sup>). Процесс присоединения к Соглашению дает прекрасную возможность для систематического пересмотра и сокращения списка оснований.

### **Блок 2.8. Основания, предусмотренные международными торговыми соглашениями**

Присоединившиеся к Соглашению страны должны убедиться, что применяемые ими правила проведения закупок без конкурса на основаниях, установленных Соглашением, не являются дискриминационными для поставщиков других стран. Государственные заказчики в странах-участницах Соглашения могут осуществлять закупки способом конкурса с ограниченным участием. Такой способ подразумевает, что покупающая организация связывается только с тем поставщиком или поставщиками, которых выбирает сама. Конкурс с ограниченным участием можно проводить в следующих случаях:

- Получено небольшое количество (подходящих) заявок на первом этапе процедуры открытого конкурса;
- Продукт / услугу может поставить только один поставщик, когда предметом закупок является произведение искусства или когда приобретаются исключительные права или патенты, или конкуренция отсутствует по техническим причинам;
- От изначального поставщика требуются дополнительные продукты / услуги, при этом заменить поставщика невозможно;
- Возникла экстренная ситуация в результате событий, которые организация-заказчик не могла предсказать;
- Товары закупаются на рынке сырьевых товаров;
- Предметом закупки является прототип;
- Предлагаются крайне выгодные краткосрочные условия;
- Продукт является результатом конкурса проектов.

Источник: (Всемирная торговая организация (World Trade Organisation), 2012<sup>[16]</sup>).

Новая Зеландия относительно недавно присоединилась к Соглашению (в 2015 году) и закрепила его положения в национальных законах о государственных закупках. Государственные закупки в Новой Зеландии регулируются Правилами государственных закупок, утвержденными Кабинетом министров. Правила четко описывают ситуации, когда проведение открытого конкурса не требуется. Кабинет утвердил четвертую редакцию Правил 13 мая 2019 года. Таблица 2.2 знакомит с Правилами Новой Зеландии в отношении оснований для отказа от конкурентных процедур.

**Таблица 2.2. Основания для отказа от публикации информации о закупках в открытом доступе в Новой Зеландии**

Категории оснований		Примеры
Основания, позволяющие не публиковать информацию в открытом доступе (все правила в силе, но информацию о закупках не надо публиковать в открытых источниках; закрытый конкурс или прямые закупки (в соответствии с политикой организации-заказчика)	Чрезвычайная ситуация	<ul style="list-style-type: none"> <li>Реальная чрезвычайная ситуация (согласно определению); к чрезвычайным ситуациям не относятся случаи, когда срочная потребность в закупках возникает по вине организации, например, в связи с отсутствием планирования.</li> </ul>
	Ограниченное предложение на рынке	<ul style="list-style-type: none"> <li>Информация о конкурсе находится в открытом доступе в течение 12 месяцев, но не получено ни одной заявки, отвечающей предварительным требованиям.</li> <li>Товары, услуги или работы могут быть поставлены только одним поставщиком, при этом разумная альтернатива или замена отсутствует по техническим причинам, или предметом закупок являются права на объекты интеллектуальной собственности.</li> <li>Организация получает уникальное инициативное предложение с выгодным соотношением цены и качества, а предложенные товары, услуги или работы не всегда доступны на рынке.</li> </ul>
	Закупки специфических товаров или услуг	<ul style="list-style-type: none"> <li>Приобретение прототипа для исследований и экспериментов или оригинальной разработки (после исполнения договора на поставку прототипа организация должно опубликовать информацию о последующих закупках в открытом доступе).</li> <li>Договор заключается с победителем конкурса проектов при условии, что конкурс был проведен в соответствии с правилами.</li> <li>Товары закупаются на рынке сырьевых товаров.</li> </ul>
	Дополнительные закупки (например, выбор из нескольких поставщиков-участников рамочного соглашения)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Организация сформировала группу подходящих поставщиков (процесс выбора поставщика из группы подчиняется определенным правилам)</li> <li>Закупки на основании государственного рамочного соглашения (процедура дополнительных закупок подчиняется рамочному соглашению)</li> </ul>

Примечание: См. Правило 14 об основаниях, позволяющих не публиковать информацию о закупках в открытом доступе.  
Источник: (Отдел государственных закупок Новой Зеландии (New Zealand Government Procurement Branch), 2015<sup>[4]</sup>).

Понимая преимущества повышения конкуренции в государственных закупках, правительство Коста-Рики обратилось к Секретариату ОЭСР за консультацией по передовым наработкам в области применения пороговых значений / оснований для отказа от конкурентных процедур, чтобы опираться на международный опыт при проведении реформ в системе закупок (Блок 2.9).

## Блок 2.9. Стандартизация порядка применения оснований и упрощение системы пороговых значений в Коста-Рике

Уровень конкуренции напрямую влияет на соотношение цены и качества в государственных закупках. Законодательством Коста-Рики в сфере закупок разрешено три типа процедур: открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, прямые закупки у единственного поставщика. Системой предусмотрено 26 категорий оснований для отказа от стандартных процедур в пользу закупок из одного источника или конкурса с ограниченным участием.

В 2017 году на закупки, проведенные в Коста-Рике в порядке исключения по установленным законом основаниям, пришлось 47,6 % в стоимостном выражении и 80,3 % в количественном выражении. Самым популярным среди заказчиков основанием являются закупки на сумму ниже порогового значения (58,3 % закупок в стоимостном выражении и 75,3 % процедур в количественном выражении), а на втором месте по частоте использования находятся прямые закупки у единственного поставщика (11,2 % закупок в стоимостном выражении и 6,4 % в количественном).

Во многих странах применяется система пороговых значений, основанная только на категориях закупок и организаций. Однако в Коста-Рике пороговые значения, применяемые организациями-заказчиками, зависят от: категории закупок, бюджета, выделенного организации (законодательством предусмотрено десять категорий), и сферы действия закона. Аналогичные системы пороговых значений, основанные на распределении бюджета, используются в Мексике и Колумбии, но там пороговые значения ниже, чем в Коста-Рике. Кроме того, к некоторым государственным организациям не применяются пороговые значения, изложенные в LCA. Разнообразие параметров и критериев усложняет толкование национальной нормативно-правовой базы в сфере закупок.

Понимая преимущества повышения конкуренции в государственных закупках, правительство Коста-Рики обратилось к ОЭСР с просьбой проанализировать свою систему государственных закупок и уделить первоочередное внимание основаниям для отказа от конкурентных процедур и действующей в стране системе пороговых значений. ОЭСР проанализировала факты, сравнила систему Коста-Рики с передовыми наработками других стран и по итогам подготовила следующие рекомендации:

- Оптимизировать и пересмотреть 26 оснований, позволяющих отказаться от стандартных процедур закупок.
- Основания должны быть четко определены, оправданы и стандартизированы. Многие основания можно объединить, а другие отменить в пользу конкурентных процедур. Некоторые основания, предусмотренные нормативно-правовой базой, следует классифицировать как исключения.
- Усилить контроль за применением оснований.
- Оптимизировать закупочные процедуры и процессы.
- Пересмотреть действующую систему пороговых значений, найти возможности для упрощения и приведения в соответствие с международной практикой.

Правительство Коста-Рики использует рекомендации ОЭСР как отправную точку для проведения самых масштабных за последние 20 лет правовых реформ, направленных на усиление конкуренции и обеспечение рационального расходования средств путем повышения эффективности системы государственных закупок.

Источник: (ОЭСР, 2019<sub>[17]</sub>).

В соответствии с Рекомендацией Совета ОЭСР по вопросам государственных закупок, «если применение способа закупки из одного источника оправдывается наличием исключительных обстоятельств, такого рода обстоятельства должны носить ограниченный характер и быть определены заранее, а их использование требует обоснования и надлежащего надзора» (Блок 2.2, принцип доступа). Если нормативно-правовая база допускает применение исключений, устанавливающие их законы и нормативные акты должны быть составлены четко и недвусмысленно, на понятном для служащих закупочных органов языке. Такой уровень доходчивости призван ограничить свободу усмотрения государственных служащих (Ware, G. et al., 2007<sup>[18]</sup>). Чрезмерная свобода при выборе процедур может негативно сказаться на толковании принципов справедливости и предсказуемости, что приведет к нежеланию предприятий выходить на рынок (Evenett and Hoekman, 2005<sup>[19]</sup>).

Некоторые основания для отказа от конкурентных способов закупок в Казахстане очень сложны для понимания и требуют специальных юридических знаний, а получить полное представление о сфере их действия можно только путем анализа. Это справедливо в отношении двух оснований, важнейших с точки зрения расходов на закупки: приобретение товаров, работ, услуг у государственных предприятий, определенных законами (подпункт 27, пункт 3, статья 39), и приобретение товаров, услуг и работ у лиц, определенных законами (подпункт 36, пункт 3, статья 39, см. Таблицу 2.1). Для понимания сферы их действия необходимо изучить огромное количество законов и нормативных актов, и если судить по юридическим форумам, сами поставщики и заказчики не до конца понимают смысл этих оснований (URKO, n.d.<sup>[20]</sup>). Чтобы обеспечить прозрачность и исключить двусмысленность толкования, Министерство финансов может принять на законодательном уровне исчерпывающий список случаев применения данных оснований. Заказчики смогут руководствоваться списком при принятии решений о применимости оснований в той или иной ситуации.

#### *Закупки из одного источника при стоимости ниже порогового значения*

Как упоминалось ранее, одно из 50 оснований предусматривает возможность проведения прямых закупок в случае приобретения однородных товаров, услуг или работ на сумму ниже порогового значения (подпункт 42, пункт 3, статья 39 Закона «О государственных закупках»). В настоящее время пороговое значение в Казахстане для услуг и работ составляет 500 месячных расчетных показателей или 1 252 500 тенге (что приблизительно соответствует 3 100 евро или 7,2 средней зарплаты в Казахстане). Аналогичное значение для товаров составляет 100 месячных расчетных показателей или 252 500 тенге (что примерно соответствует 620 евро или 1,4 средней зарплаты в Казахстане).

Как уже говорилось в первой главе, в соответствии с Законом «О внесении изменений» от декабря 2018 года, пороговое значение для услуг и работ было увеличено в пять раз: ранее оно было таким же, как для товаров (100 месячных расчетных показателей). По мнению Министерства финансов, это позволит упростить закупочные процедуры, в частности для государственных заказчиков с ограниченным бюджетом, включая детские сады, больницы, поликлиники, культурные центры, дома престарелых и школы-интернаты. В 2019 году в результате повышения порога ожидается рост частоты прямых закупок на сумму ниже пороговой величины, а также увеличение их доли в общей стоимости закупок.

При утверждении пороговых значений страны должны искать баланс между операционными расходами на государственные закупки и преимуществами высокой конкуренции:

- С точки зрения государственных заказчиков, ценность, приобретаемая в результате конкурентных закупок (в Казахстане к ним относятся конкурсы, аукционы и запросы ценовых предложений), должна оправдывать затраты на их проведение. Поэтому в ситуациях, когда сумма договора невелика, заказчики пытаются выиграть за счет такой простой и эффективной процедуры, как прямые закупки.
- С точки зрения поставщиков, пороговое значение суммы обязательств по договору должно быть достаточно высоким, чтобы оправдывать стоимость участия в государственных закупках.

Необходимо учитывать и такие факторы, как средние затраты заказчика на закупочные процедуры, экономические условия, в том числе уровень конкуренции в государственных закупках, а также наличие у заказчика ресурсов для проведения закупок (Блок 2.10). Очень важно, чтобы правительство уделяло должное внимание этим факторам, включая кадровый потенциал закупочных органов. Представители заинтересованных сторон действительно упоминали чрезмерные нагрузки и отсутствие программ повышения квалификации в числе основных проблем, с которыми сталкиваются сотрудники организаций-заказчиков (см. Главу 6 отчета).

### **Блок 2.10. Прямые и косвенные расходы государственных организаций, связанные с подготовкой к конкурсу**

Прямые расходы:

- Зарплата служащих / стоимость услуг консультантов, ответственных за подготовку к конкурсу, умноженная на количество месяцев (разработка административных документов и технических спецификаций);
- Стоимость публикации (в официальном издании и в системе электронных закупок).

Косвенные расходы:

- Стоимость проверки и утверждения закупочных процедур (иерархия проведения, юридическое согласование, утверждение бюджета);
- Расходы на офисные помещения, технику и оборудование (телефон, компьютер и так далее).

Источник: по материалам ОЭСР, Германия (OECD, Germany) (ОЭСР, 2017<sup>[21]</sup>).

Процесс подготовки заявок может быть затратным для поставщиков. Для участия в торгах нужны квалифицированные сотрудники, которые могут подготовить заявку и собрать необходимые документы в соответствии с требованиями конкурса. Работа над заявками требует узкой специализации или экспертных знаний, поэтому компаниям приходится нанимать дополнительных сотрудников для замещения кадров, которые заняты заявками и не могут отвлекаться на другие задачи. Согласно исследованию 2015 года, предприятия сферы услуг, участвующие в государственных строительных проектах, тратят на подготовку заявок 0,6–2,9 % от общей стоимости проекта (Deloitte, 2015<sup>[22]</sup>).

По сравнению с большинством стран ОЭСР, где применяются пороговые суммы, позволяющие заключать договор с поставщиком без публикации информации о закупках в открытом доступе, в Казахстане установлено относительно небольшое пороговое значение (сумма закупок ниже пороговой величины является одним из 50 оснований для отказа от конкурентных процедур). К

примеру, в Корее для договоров стоимостью менее 15 665 евро (20 миллионов корейских вон) поставщики выбираются напрямую без конкурса. Большинство департаментов Канады могут заключать договоры на поставку товаров и оказание услуг стоимостью до 16 623 евро (25 000 канадских долларов) без проведения конкурентных процедур (ОЭСР, 2019<sup>[17]</sup>).

В странах ЕС прямые закупки, то есть закупки у единственного поставщика без проведения конкурентных процедур, зачастую разрешены для договоров с очень низкой стоимостью. Государства-члены ЕС используют разные определения таких договоров (ОЭСР, 2011<sup>[23]</sup>). Например, в Нидерландах заключение договора напрямую разрешается при стоимости до 33 000 евро, а во Франции — до 25 000 евро, при соблюдении определенных условий. Законодательство в области государственных закупок в Литве дает организациям-заказчикам значительную гибкость в отношении контрактов на сумму до 10 000 евро, в том числе допускаются закупки из одного источника (ОЭСР, 2019<sup>[17]</sup>).

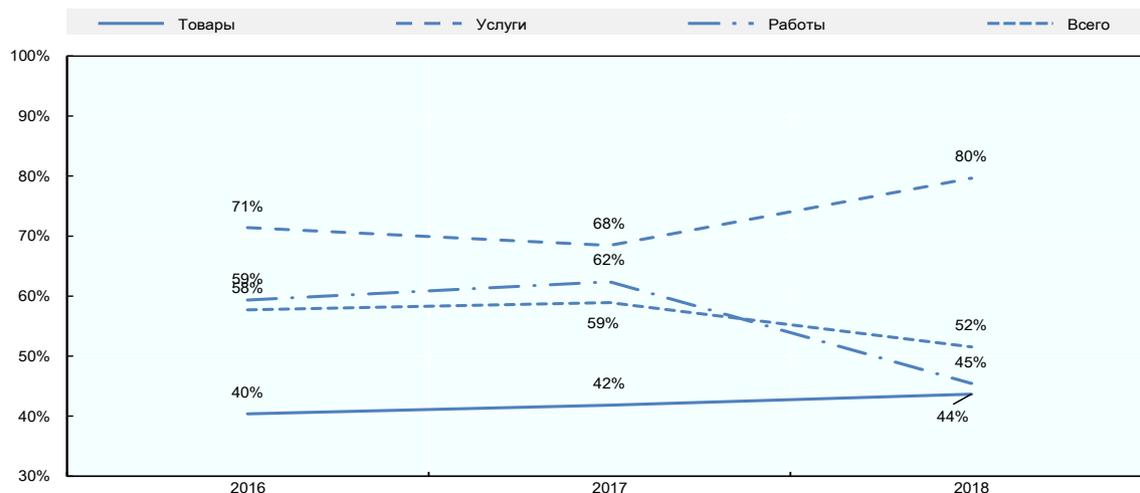
Таким образом, недавнее повышение порогового значения суммы договора для закупок услуг и работ является положительным начинанием, которое поможет снизить административную нагрузку на государственных заказчиков. Однако, согласно Закону «О внесении изменений» от декабря 2018 года, пороговое значение для закупок товаров осталось прежним — 252 500 тенге (примерно 620 евро или 1,4 средней зарплаты). Судя по опыту других стран и по данным, полученным в ходе ознакомительных поездок ОЭСР, можно предположить, что это крайне низкий порог. Комплексная оценка с исследованиями на местах при участии организаций-заказчиков поможет Министерству финансов понять, справедливо ли данное предположение. Также, в целях снижения риска недобросовестных действий, Министерству стоит удостовериться, что у поставщиков есть возможность обжаловать решения о прямом заключении договора при сумме сделок ниже порогового значения.

#### *Государственные закупки из одного источника по несостоявшимся государственным закупкам*

Как упоминалось в разделе 2.2.4, закупки из одного источника по несостоявшимся государственным закупкам представляют собой способ закупок, который используется в случае, когда государственный заказчик получает менее двух подходящих заявок на конкурс (аукцион) или запрос ценовых предложений, то есть после неудавшегося конкурса (аукциона, запроса ценовых предложений). В соответствии с поправками, вступившими в силу 1 января 2019 года, после несостоявшегося конкурса (или аукциона) заказчик должен провести второй конкурс (или аукцион), и только в случае повторной неудачи (при получении менее двух подходящих заявок) разрешается прибегнуть к способу закупок из одного источника по несостоявшимся государственным закупкам.

В целом в 2018 году 41 % конкурсов закончился проведением закупок из одного источника по несостоявшимся государственным закупкам, то есть они были признаны несостоявшимися, поскольку заказчики получили менее двух заявок, отвечающих требованиям конкурсной документации. В денежном выражении несостоявшиеся закупки составили 52 % всех государственных закупок за 2018 год. Рисунок 2.5 отражает динамику несостоявшихся государственных закупок, послуживших основанием для проведения закупок из одного источника, в разбивке по товарам, услугам и работам (в виде доли в общей стоимости закупок способом конкурса).

**Рисунок 2.5. Доля несостоявшихся закупок способом конкурса, послуживших основанием для проведения закупок из одного источника**



Примечание: Представлена доля несостоявшихся государственных закупок, послуживших основанием для проведения закупок из одного источника, в общей стоимости закупок.

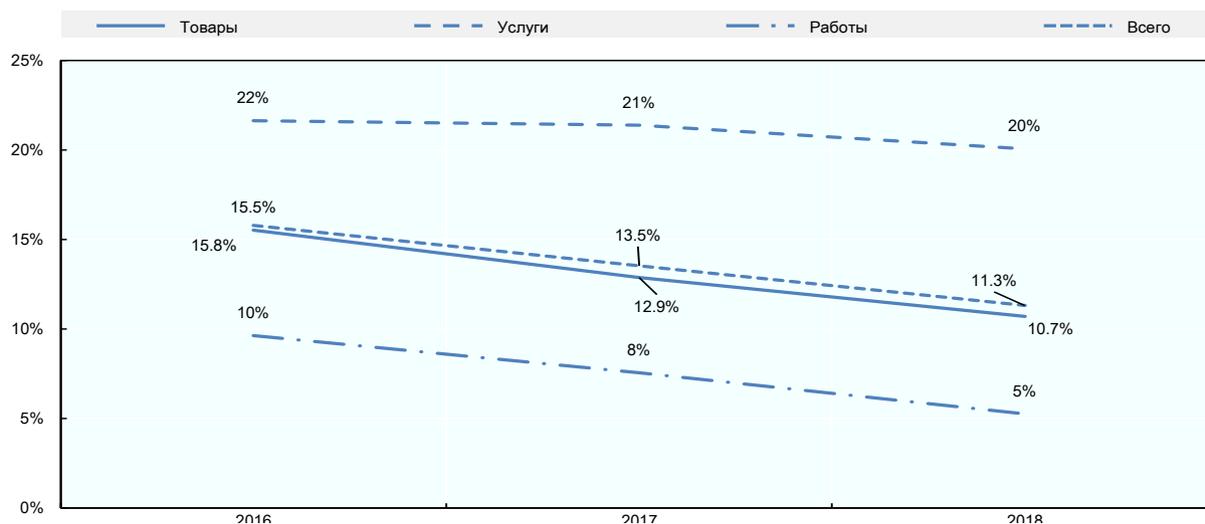
Источник: Министерство финансов Республики Казахстан.

Рисунок 2.5 показывает, что в 2018 году доля несостоявшихся государственных закупок уменьшилась для работ, но для товаров и в еще большей мере для услуг она выросла, и в конечном итоге на закупки из одного источника после несостоявшихся государственных закупок пришлось 80 % от общей стоимости закупаемых государством услуг. Это может указывать на низкий уровень конкуренции в государственных закупках услуг. Аналогичный вывод можно сделать по среднему количеству заявок: конкурс на закупку услуг привлекает меньше заявок, чем конкурс на закупку товаров и работ, и среднее количество заявок от потенциальных поставщиков услуг снижалось в 2016 и 2017 годах.

Высокой долей несостоявшихся конкурсов отличаются закупки работ в рамках масштабных строительных проектов (на сумму более 1 млрд тенге, что примерно равно 2,5 млн евро); в 2017 году почти 100 % конкурсов в этой сфере закончились закупками из одного источника после несостоявшихся государственных закупок. Зачастую только один поставщик удовлетворяет техническим спецификациям, а заявки других участников отклоняются из-за ошибок в оформлении конкурсной документации. Следовательно, корень проблемы лежит не в отсутствии подходящих поставщиков, а в том, как возможности рынка отражены в спецификациях. В итоге организация-заказчик подписывает договор с единственным поставщиком, который соответствует техническим спецификациям и в заявке предложил начальную максимальную цену (Beketaev, 2018<sup>[2]</sup>).

Что касается запроса ценовых предложений (ЗЦП), в 2018 году только 16,7 % процедур привели к закупкам из одного источника по несостоявшимся государственным закупкам, что соответствует 11,3 % ЗЦП в стоимостном выражении. Рисунок 2.6 отражает динамику несостоявшихся ЗЦП (в виде доли в общей стоимости закупок способом ЗЦП). С 2016 года объем несостоявшихся закупок способом ЗЦП (доля в общей стоимости ЗЦП) снижается, и, как и в случае с конкурсами, большинство несостоявшихся запросов ценовых предложений относятся к закупкам услуг.

**Рисунок 2.6. Доля несостоявшихся закупок способом ЗЦП, послуживших основанием для проведения закупок из одного источника**



Примечание: ЗЦП = запрос ценовых предложений.

Источник: Министерство финансов Республики Казахстан

В связи с высокой долей несостоявшихся государственных закупок (в процентах от общей стоимости) возникает вопрос: привлекают ли конкурсы достаточное количество подходящих заявок для обеспечения надлежащего уровня конкуренции. Судя по полученным данным, в отличие от ЗЦП, стоимость несостоявшихся закупок способом конкурса обычно выше среднего, то есть конкурсы, получившие менее двух подходящих заявок, в основном связаны с большими суммами. В особенности это касается несостоявшихся конкурсов на закупки услуг — в стоимостном выражении на них пришлось 80 % всех конкурсов, но только 55 % в количественном выражении.

Наряду с более высокими ценами, еще одной проблемой, на которую указывает большой объем закупок из одного источника по несостоявшимся государственным закупкам, является отсутствие подлинной конкуренции, что расширяет дискреционные полномочия конкурсных комиссий. Если на конкурс не поступило подходящих заявок, по Закону «О государственных закупках» конкурсная комиссия может выбрать поставщика напрямую или объявить новый конкурс посредством веб-портала государственных закупок. Таким образом, высокая доля несостоявшихся конкурентных процедур может создавать риск коррупции.

Снижение частоты закупок из одного источника по несостоявшимся государственным закупкам входит в число стратегических задач Министерства финансов. Для решения этой проблемы Министерство реализует меры по двум основным направлениям:

- Сокращение количества официальных документов, сертификатов и лицензий, которые поставщики должны предоставить для участия в конкурсе на право заключения договора на выполнение строительных работ, в целях снижения потенциала ошибок при оформлении конкурсной документации (ОЭСР, 2017<sup>[21]</sup>);
- В соответствии с Законом «О внесении изменений» от декабря 2018 года, проведение повторного конкурса (или аукциона) является обязательным после несостоявшихся государственных закупок способом конкурса (или аукциона). Закупки из одного источника после несостоявшихся государственных закупок допускаются только в том случае, если на

второй конкурс (или аукцион) поступает менее двух подходящих заявок. Данная мера не применяется в отношении запросов ценовых предложений (ЗЦП).

Что касается первой меры, установить причинно-следственную связь невозможно, но стоит упомянуть, что с 2016 года доля закупок из одного источника по несостоявшимся закупкам работ способом конкурса уменьшилась (см. Рисунок 2.5). Частота несостоявшихся государственных закупок способом конкурса на выполнение работ также снизилась — с 43,2 % от общего объема конкурсов на выполнение работ в 2016 году до 23,4 % в 2018 году. Слишком рано говорить об итогах работы по второму направлению, которое было выбрано правительством Казахстана с четко определенной целью — сократить долю несостоявшихся закупок способом конкурса.

Наряду с этими мерами Министерство финансов может изучить причины высокой частоты несостоявшихся государственных закупок способом конкурса. Для проведения детального анализа будут полезны данные с веб-портала государственных закупок. В первую очередь следует выяснить, почему конкурсы на закупку дорогостоящих услуг так часто привлекают менее двух заявок, соответствующих квалификационным требованиям. Анализ позволит выявить возможности для положительных изменений в системе государственных закупок Казахстана в целом, поскольку несостоявшиеся конкурсы говорят об отсутствии подлинной конкуренции, что пагубным образом сказывается на всех заказчиках без исключения.

Общие улучшения в сфере государственных закупок, рассматриваемые в этом разделе (расширение доступа к закупкам для иностранных поставщиков, усовершенствование механизмов информирования поставщиков о проведении закупочных процедур, повышение качества конкурсной документации и технических спецификаций и так далее), являются залогом сокращения частоты несостоявшихся государственных закупок и восстановления конкуренции между поставщиками в долгосрочной перспективе.

#### *Демпинговые цены в заявках на участие в конкурсе*

Поскольку цена является решающим критерием выбора победителя, в отобранных заявках цены, как правило, искусственно занижены. Это плохо сказывается на качествекупаемых товаров и исполнении условий договора. Правила осуществления государственных закупок Казахстана содержат определение демпинговых цен для некоторых типов закупок, см. Таблицу 2.3.

**Таблица 2.3. Определение искусственно заниженных (демпинговых) цен в Казахстане**

Тип закупок	Ценовая разница	Базовая цена
Строительные работы и ремонт дорог	Ниже на 10 % и более	Цена установлена в проектно-сметной документации
Услуги в сфере архитектурной, градостроительной и строительной деятельности (включая технический надзор)	Ниже на 15 % и более	Цены установлены соответствующими национальными техническими стандартами
Ремонтные работы и работы, не связанные со строительно-проектной и сметной документацией	Ниже на 40 % и более	Изначальная цена установлена организацией-заказчиком
Услуги	Ниже на 40 % и более	

Источник: Подготовлено на основании Правил осуществления государственных закупок Казахстана.

В системе нормативно-правового регулирования государственных закупок есть лазейка, позволяющая обойти запрет на демпинг. Поставщик может предлагать цены ниже пороговых значений, указанных в таблице, но для этого он должен предоставить дополнительное залоговое обеспечение заявки на участие в закупке. Фактически это означает, что потенциальные поставщики «покупают» свои заявки: право заключения договора разыгрывается между участниками, которые соответствуют техническим спецификациям, с учетом самой низкой цены —электронная система государственных закупок автоматически определяет победителя. Согласно статье 26 Закона «О государственных закупках», дополнительное залоговое обеспечение заявки на участие в закупках должно соответствовать разнице между минимальной ценой, которая не является демпинговой, и ценой, предложенной потенциальным поставщиком. Все потенциальные поставщики, участвующие в конкурсе, предоставляют обязательное обеспечение в размере 1 % от суммы, установленной организацией-заказчиком.

Закон «О внесении изменений» от декабря 2018 года частично закрыл эту лазейку, запретив демпинг в любом виде для шести категорий закупок, имеющих отношение к строительству, разработке строительной документации (планов и смет), техническому надзору и специализированным архитектурным услугам. Действительно, согласно Таблице 2.3, демпинг цен сейчас возможен только в отношении услуг и запрещен для всех остальных категорий закупок. Эта мера, направленная на повышение качества исполнения договоров за счет исключения из процесса участников с крайне низкими ценами, приближает систему государственных закупок Казахстана к стандартам ОЭСР.

Наряду с запретом на занижение цен Правительству Казахстана следует подумать о том, как стимулировать поставщиков, чтобы они представляли реалистичные конкурсные предложения. К примеру, как упоминалось в разделе 2.2.6 об оценке заявок, конкурсным комиссиям рекомендуется использовать такой метод, который не ставит цену во главу угла и позволяет более тщательно рассматривать заявки, не только по признаку соответствия / несоответствия техническим спецификациям. Возможно, стоит подумать о внедрении системы баллов и процентов для комплексной оценки конкурсных предложений по ряду факторов, включая качество, устойчивое развитие, инновационный потенциал и другие, стратегически важные составляющие закупки.

### **2.3.3. Разъяснительные и итоговые совещания**

С 2016 года у поставщиков в Казахстане есть возможность предоставлять обратную связь о конкурсной документации и технических спецификациях на веб-портале государственных закупок посредством процедуры предварительных обсуждений технической документации. Глава 3 содержит подробную информацию по этому вопросу.

Аналогичным образом, во многих странах ОЭСР организации-заказчики проводят разъяснительные совещания, в ходе которых они отвечают на вопросы по техническим спецификациям и рассматривают отзывы поставщиков. Разъяснительные совещания помогают расширить круг участников конкурса при соблюдении ряда условий, а именно —заседания проводятся в установленном порядке, дают ответы на все вопросы, не ставят потенциальных поставщиков, пропустивших собрание, в невыгодное положение и так далее. Для обеспечения успеха таких мероприятий важно установить точные сроки представления вопросов, к примеру, двадцать четыре часа до даты запланированного разъяснительного совещания. Каждое совещание документируется, а его протокол публикуется на веб-портале государственных закупок, за исключением случаев, когда такая публикация невозможна в связи с правовыми ограничениями, к примеру, конфиденциальным характером информации.

В некоторых странах ОЭСР принято проводить устные итоговые совещания. Такая практика направлена на формирование связей с участниками рынка и расширение сети поставщиков. Полноценные итоговые совещания с поставщиками выгодны и полезны обеим сторонам. При

должном контроле и ведении протоколов устные итоговые совещания способствуют улучшению взаимоотношений с поставщиками и повышению качества их предложений (ОЭСР, 2017<sup>[11]</sup>).

Итоговое совещание проводится по запросу участника торгов после выбора поставщика и подписания договора. Для извлечения максимальной пользы из итогового совещания лучше провести его в течение двух недель после выбора поставщика. Рекомендуется при подготовке к совещанию учесть ряд общих вопросов и тем (ОЭСР, 2017<sup>[24]</sup>) (Блок 2.11).

### **Блок 2.11. Польза итоговых совещаний с поставщиками**

Польза для участников конкурса заключается в том, что итоговое совещание:

1. Помогает переосмыслить выбранный подход и повысить качество заявок в будущем;
2. Помогает молодым и небольшим компаниям повысить шансы на сотрудничество с государственным сектором;
3. Напоминает о важности самого процесса, вклада и роли каждого участника (а, возможно, и результата);
4. Позволяет получить точное представление о различиях между государственными закупками и коммерческими.

Конструктивный и прозрачный диалог с поставщиками позволяет государственным заказчикам:

1. Выявить пути усовершенствования процессов, связанных с конкурсным отбором, включая сопутствующее информационное взаимодействие;
2. Убедиться, что нормативы и руководства содержат актуальную информацию по всем важным вопросам;
3. Дать поставщикам стимул к повышению качества заявок в будущем;
4. Получить более полное представление о внутреннем устройстве конкретного сегмента и, таким образом, повысить осведомленность организации о состоянии рынка;
5. Укрепить свою репутацию как справедливого, открытого, соблюдающего этические нормы покупателя, с которым поставщики захотят сотрудничать в будущем;
6. Разрешить или предупредить некоторые проблемы.

Эффективное итоговое совещание может быть также полезно правительству и общественности в широком смысле, поскольку:

1. Свидетельствует о приверженности принципам добросовестного ведения дел и открытости;
2. Помогает повысить осведомленность и собрать достоверную информацию о рынке;
3. Способствует формированию на рынке представления о том, что государственный сектор ориентирован на получение ценности, а не на снижение затрат.

Источники: (Министерство государственной торговли Соединенного Королевства (United Kingdom Office of Government Commerce), 2003<sup>[25]</sup>)

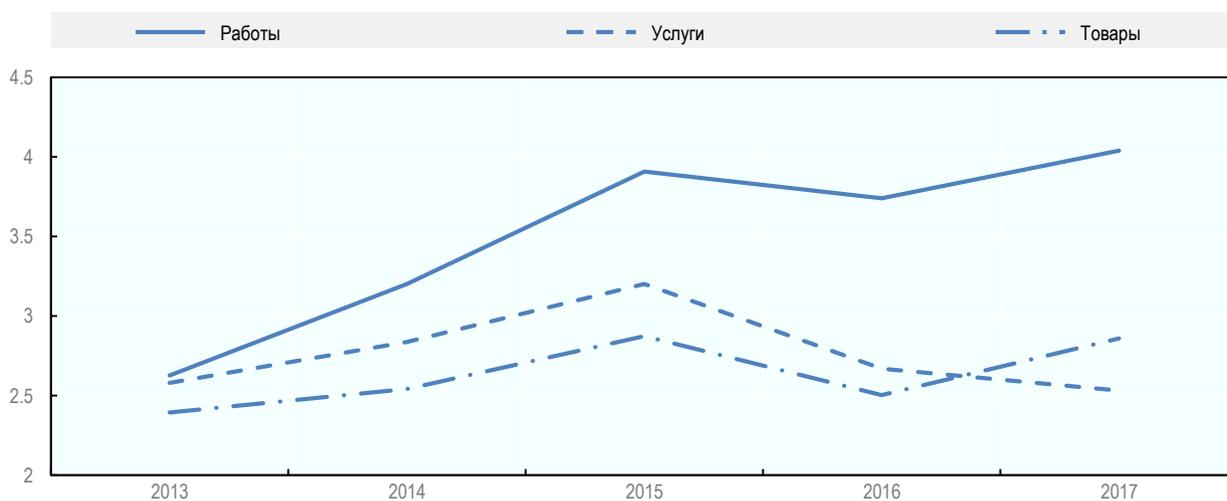
Практика разъяснительных и итоговых совещаний по дорогостоящим и сложным закупкам пойдет на пользу Казахстану, в особенности, если привлечь экспертов и представителей экспертных комиссий, которые занимаются оценкой характеристик продуктов. Чтобы обеспечить максимальную эффективность таких совещаний и при этом минимизировать риски, Министерство финансов может

разработать нормативное руководство, которое будет содержать четкие рекомендации о месте и времени проведения, порядке разглашения информации, стандартной структуре обсуждения и так далее.

#### 2.3.4. Обеспечение доступа к участию в государственных закупках

Внедрение в Казахстане веб-портала государственных закупок расширило круг участников конкурентных торгов. В период с 2013 по 2017 годы, по мере того как система электронных закупок охватывала все больше процессов, ранее осуществляемых на бумаге, среднее число конкурсных заявок увеличилось как в закупках товаров (с 2,4 до 2,9), так и в закупках строительных работ (с 2,6 до 2,9). Однако среднее число заявок на конкурсах по закупкам услуг достигло пика в 2015 году, затем сократилось и оставалось неизменным до конца периода (с 2,6 до 2,5, см. Рисунок 2.7). Отсюда можно сделать вывод, что электронные государственные закупки не способствуют повышению конкуренции в конкурсах на закупку услуг.

**Рисунок 2.7. Среднее количество заявок на конкурс**



Источник: Министерство финансов Республики Казахстан

В соответствии с Законом «О государственных закупках», равные условия допуска для всех потенциальных поставщиков, в том числе иностранных, являются одним из основных принципов системы государственных закупок. Однако применяемый механизм предварительного квалификационного отбора ограничивает доступ иностранных поставщиков к определенным категориям закупок. В остальном, нормативно-правовая база не содержит дискриминационных положений в отношении иностранных поставщиков и нерезидентов. Кроме того, Казахстан является стороной Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года, устанавливающего «национальный режим» в сфере государственных закупок для стран-участниц Евразийского экономического союза (ЕАЭС). Следовательно, у поставщиков из ЕАЭС должны быть такие же возможности для участия в государственных закупках, как и у резидентов Казахстана.

С июля 2019 года, в соответствии с Правилами осуществления государственных закупок, обязательным этапом конкурса на закупку мебели, товаров легкой промышленности и услуг программирования (разработки программного обеспечения) является предварительный квалификационный отбор. За проведение предварительного квалификационного отбора отвечает Национальная палата предпринимателей (НПП РК «Атамекен»), которая представляет интересы бизнеса в Казахстане. Палата выдает индустриальные сертификаты отечественным

производителям, включенным в Реестр отечественных поставщиков. Поставщики мебели, товаров легкой промышленности и услуг программирования могут участвовать в закупках способом конкурса с предварительным квалификационным отбором только при наличии такого сертификата (Министерство финансов (Ministry of Finance of Kazakhstan), 2019<sup>[26]</sup>).

Национальная палата предпринимателей (НПП РК «Атамекен») разработала Правила формирования и ведения Реестра отечественных производителей и выдачи индустриального сертификата (National Chamber of Entrepreneurs (Atameken), 2018<sup>[27]</sup>). Исходя из сказанного, индустриальные сертификаты выдаются только отечественным производителям, зарегистрированным в Казахстане. Кроме того, статьей 5 упомянутых выше Правил установлены особые требования к выдаче сертификатов и включению в Реестр. Производители, которые выполняют только простые операции по сборке, разборке или демонтажу товаров в Казахстане, а также незначительные преобразования, к примеру, покраску или упаковку, не рассматриваются как «отечественные производители» и не могут получить индустриальный сертификат. Сюда же относятся глажка и прессование текстиля. У иностранных поставщиков нет возможности получить индустриальный сертификат. Сам процесс требует проведения физических проверок с участием эксперта на территории Казахстана, а также проверку лицензий, разрешений, налоговых деклараций, соблюдения правил безопасности и так далее. Обязательными условиями являются постановка на учет в налоговом органе Казахстана и получение электронной подписи в соответствии с национальным законодательством (National Chamber of Entrepreneurs (Atameken), 2018<sup>[27]</sup>).

Механизм предварительного квалификационного отбора в рамках конкурса на поставку мебели, товаров легкой промышленности и услуг программирования *де-факто* мешает иностранным поставщикам участвовать в государственных закупках и ограничивает возможность участия через местных посредников. Участие иностранных поставщиков способствует повышению конкуренции в государственных закупках и в конечном итоге обеспечивает более эффективное расходование бюджетных средств (Всемирная торговая организация (World Trade Organisation), 2015<sup>[28]</sup>). Таким образом, механизм предварительного квалификационного отбора, внедренный летом 2019 года, влияет на соотношение цены и качества в предложениях поставщиков, создает искусственные преимущества для отдельных отечественных производителей, защищенных от иностранной конкуренции, и повышает частоту несостоявшихся государственных закупок и следующих за ними закупок из одного источника.

Механизм предварительного квалификационного отбора — не единственное препятствие, которое мешает поставщикам из других стран участвовать в закупках. На практике, у иностранцев нет возможности пользоваться веб-порталом государственных закупок, поскольку они, как правило, не могут получить электронную цифровую подпись в порядке, установленном законодательством Казахстана. В соответствии с Законом «О государственных закупках», все заявки на веб-портале государственных закупок должны быть удостоверены посредством электронной цифровой подписи, которую можно получить в Национальном удостоверяющем центре Республики Казахстан (НУЦ РК).<sup>3</sup> Чтобы получить электронную цифровую подпись, иностранные юридические и физические лица должны выполнить массу административных требований, включая обязательную постановку на учет в налоговом органе Казахстана и открытие банковского счета в местном банке. Эти шаги сопряжены с большими затратами и требуют личного присутствия в Казахстане.

В ходе ознакомительных поездок эксперты ОЭСР выяснили, что многие иностранные компании участвуют в государственных закупках через местных посредников или путем учреждения дочерних предприятий или представительств в Казахстане. Из-за задержек и сопутствующих расходов иностранцы оказываются в еще более невыгодном положении по сравнению с отечественными поставщиками. Государственные заказчики сталкиваются со сложностями при взаимодействии с иностранными партнерами и организациями, поскольку те зачастую не хотят нести дополнительные расходы для получения доступа на рынок Казахстана при незначительных объемах заказов.

Наличие дополнительных расходов может объяснять «низкий уровень конкуренции в закупках и относительно высокие цены в некоторых отраслях» (ОЭСР, 2017<sup>[21]</sup>).

Законом «О внесении изменений» от декабря 2018 года введен обязательный годовой платеж за пользование веб-порталом государственных закупок, и теперь поставщик может отправить заявку или заключить договор только после оплаты взноса, о чем подробнее говорится в Главе 3. Процесс оплаты создает дополнительные сложности для иностранных поставщиков и ограничивает их возможности для участия в государственных закупках в Казахстане. Поставщики должны оплатить взнос банковским переводом со счета в банке-резиденте Казахстана, а при оформлении платежа указать свой номер из казахстанского Реестра плательщиков НДС или Единого реестра предприятий. Когда в 2020 году будет введен механизм электронного кошелька с сопутствующими требованиями об уплате взносов и гарантийного обеспечения заявки, иностранным поставщикам (нерезидентам) станет еще сложнее участвовать в закупках.

Доступные статистические данные подтверждают, что прямые иностранные поставщики (нерезиденты) играют крайне незначительную роль на рынке государственных закупок Казахстана. В 2017 году на них пришлось около 0,03 % всех поставщиков, с которыми были заключены договоры о государственных закупках, и 0,44 % государственных закупок в денежном выражении (Government e-procurement system, 2018<sup>[29]</sup>). Для сравнения, в Европейском союзе в 2009 году около 3–4 % контрактов (в денежном выражении) стоимостью выше пороговых значений, установленных Соглашением по правительственным закупкам, было заключено с поставщиками из стран, подписавших Соглашение (Brülhart and Trionfetti, 2001<sup>[30]</sup>). Большинство нерезидентов (59 %) — это поставщики из Российской Федерации (Government e-procurement system, 2018<sup>[29]</sup>).

Описанные препятствия для иностранных поставщиков (нерезидентов), включая механизм предварительного квалификационного отбора в закупках мебели, товаров легкой промышленности и услуг программирования, противоречат принципу доступа из Рекомендаций Совета ОЭСР по вопросам государственных закупок. В соответствии с Рекомендацией Совета ОЭСР от 2015 года (принцип доступа), страны должны «способствовать равному, прозрачному и справедливому отношению к поставщикам, включая зарубежных, с учетом принятых обязательств в рамках международных соглашений (например, Соглашения о государственных закупках в рамках ВТО)» (также см. Блок 2.2).

Что касается предварительного квалификационного отбора в закупках мебели, товаров легкой промышленности и услуг программирования, участие иностранных поставщиков в отборочном этапе пойдет Казахстану на пользу, поэтому следует подумать о внедрении специального механизма, который бы обеспечил такую возможность. Первым шагом в этом направлении может стать отмена пятой статьи Правил формирования и ведения Реестра отечественных производителей и выдачи индустриального сертификата. Это позволит иностранным поставщикам выйти на рынок государственных закупок Казахстана за счет налаживания партнерских отношений с местными производителями и предприятиями розничной торговли.

Чтобы обеспечить доступ иностранцев к государственным закупкам, Правительству Казахстана следует упростить порядок получения официальной электронной подписи и пересмотреть процедуру оплаты взносов за использование веб-портала закупок (см. Главу 3 отчета). К примеру, можно выработать механизм, который позволит иностранным поставщикам получать сертификаты электронной цифровой подписи (ЭЦП), вносить гарантийное обеспечение электронной заявки и оплачивать взнос за доступ к веб-порталу государственных закупок из-за рубежа.

Реализация данных мер в отношении предварительного квалификационного отбора и ЭЦП приблизит Казахстан к стандартам ОЭСР. Работа в этом направлении обеспечит рост конкуренции, особенно в крупных, дорогостоящих закупках, и сокращение доли несостоявшихся конкурентных закупок.

## Рекомендованные действия

Оценка процесса государственных закупок в Казахстане показывает, что в действующей системе слишком много внимания уделяется соблюдению установленных правил, а не внедрению инструментов, нацеленных на повышение эффективности и конкурентоспособности. Основные составляющие закупочного цикла в Казахстане требуют улучшений, в частности, речь идет о планировании, исследовании рынка, разработке технических спецификаций и доступе иностранных поставщиков к веб-порталу государственных закупок. Работа в этих направлениях поможет сократить частоту несостоявшихся закупок и обеспечит рост конкуренции в определенных категориях закупок.

Министерство финансов может постепенно менять направленность закупок с тем, чтобы рационализировать государственные расходы, к примеру, за счет внедрения критериев оценки качества, позволяющих выбирать поставщиков не только по цене. В продолжение недавних реформ следует развивать стратегическое управление процессами закупочного цикла и уделять больше внимания этапу контроля за исполнением договоров. В целях обеспечения экономии и повышения рентабельности затрат в государственном секторе Министерству финансов предлагается осуществить следующие меры:

- Стимулировать конкуренцию путем создания благоприятных условий для поставщиков с учетом уровня сложности конкретных закупочных процедур. Можно заимствовать следующие методы из опыта других стран, чтобы обеспечить потенциальным поставщикам доступ к информации и время для надлежащей подготовки к конкурсу. Во-первых, чтобы поставщики были осведомлены о предстоящих закупках в должном объеме, а заказчики не утратили гибкость, последним предлагается обратиться к практике публикации предварительных уведомлений (ПУ). На уровне законодательства можно ввести требование о публикации ПУ за один–три месяца до проведения конкурса. Так, сообщество поставщиков будет знать о предстоящих возможностях, а заказчики смогут дополнять план государственных закупок в течение года. Во-вторых, можно увеличить минимальный срок подачи заявок (сейчас он составляет 15 дней) для сложных процедур.
- Чтобы упростить доступ иностранцев к государственным закупкам, Правительству Казахстана следует пересмотреть политику в отношении участия иностранных поставщиков в закупках, к примеру, в рамках предстоящего присоединения к Соглашению по правительственным закупкам (GPA). Можно выработать специальный механизм, позволяющий нерезидентам участвовать в предварительном квалификационном отборе при проведении конкурсов на закупку определенных категорий продуктов, в частности, мебели, товаров легкой промышленности и услуг программирования.
- В целях привлечения иностранцев к участию в государственных закупках Правительство Казахстана должно упростить порядок получения нерезидентами официальной электронно-цифровой подписи. Рекомендуется выработать механизмы, которые позволят иностранным поставщикам получать сертификаты ЭЦП, вносить гарантийное обеспечение электронной заявки и оплачивать взносы за доступ к веб-порталу государственных закупок из-за рубежа. Это приведет к росту конкуренции, в особенности в масштабных закупках на большие суммы, и обеспечит более выгодные предложения для организаций-заказчиков с точки зрения соотношения цены и качества. Данные меры также помогут снизить долю несостоявшихся государственных закупок конкурентными способами.

- Министерству финансов следует подумать о внедрении системы баллов и процентов для оценки заявок в рамках конкурсов и запросов ценовых предложений. Такая система должна учитывать разные критерии, к примеру, устойчивое развитие, качество, стоимость жизненного цикла, дополнительный функционал и модернизацию.
- Министерство финансов может разработать общие принципы контроля за исполнением условий договора, включая контроль поставки, управление взаимоотношениями и административное обеспечение договора.
- С учетом норм и предписаний законодательства о противодействии коррупции Министерству финансов рекомендуется подумать о внедрении практики итоговых совещаний в целях налаживания связей с участниками торгов и повышения эффективности государственных закупок. Министерство должно поддержать данную практику, предоставив точное руководство по организации и проведению совещаний. В основу этапа планирования должны лечь выводы, полученные в рамках контроля за исполнением договоров.
- Необходимо наращивать кадровый потенциал и привлекать специалистов узкого профиля к разработке и оценке спецификаций. Поскольку Казахстан взял курс на постепенную централизацию системы закупок, важно, чтобы центральные закупочные органы (единые организаторы) наращивали внутренний потенциал в отношении сложных закупок и категорий продуктов. Тогда им будет проще исправлять ошибки в технических спецификациях и оценивать заявки поставщиков, а также проводить исследования рынка и осуществлять контроль на этапе планирования закупок.
- Министерству финансов следует пересмотреть список оснований в пункте 3 статьи 39 Закона «О государственных закупках» и максимально сократить его, чтобы обеспечить высокий уровень конкуренции. Кроме того, Министерство финансов могло бы уточнить область действия некоторых оснований, которые носят слишком общий характер, поскольку ссылаются на все существующие законы и нормативно-правовые акты. Заказчики смогут руководствоваться списком при принятии решений о применимости оснований в той или иной ситуации.
- Министерство финансов может провести независимую оценку, чтобы определить, не является ли установленное пороговое значение суммы договора на закупку товаров из одного источника слишком низким, и увеличить порог в соответствии с итогами оценки. В целях снижения риска недобросовестных действий, Министерству стоит удостовериться, что у поставщиков есть возможность обжаловать решения о прямом заключении договора при сумме сделок ниже порогового значения.
- Министерство финансов может продолжить изучение причин высокой частоты несостоявшихся государственных закупок способом конкурса. В первую очередь следует понять, почему конкурсы на закупку дорогостоящих услуг так часто привлекают не более одной подходящей заявки; возможно, это связано с низкой конкуренцией. Анализ причин может стать отправной точкой для улучшения системы государственных закупок Казахстана в целом.

## Литература

- Beketaev, V. (2018), *Draft amendments to the 2015 Procurement Law*. [2]
- Brühlhart, M. and F. Trionfetti (2001), *Industrial Specialisation and Public Procurement: Theory and Empirical Evidence*, <https://www.jstor.org/stable/pdf/23000551.pdf?refreqid=excelsior%3A93cd682c56607620f92038e2506887ee> (accessed on 22 May 2019). [30]
- Deloitte (2015), *Economic benefits of better procurement practices*, <http://www.deloitte.com/au/about> (accessed on 5 March 2019). [22]
- European Commission (2019), *Tendering Rules and Procedures*, Brussels, [http://europa.eu/youreurope/business/public-tenders/rules-procedures/index\\_en.htm](http://europa.eu/youreurope/business/public-tenders/rules-procedures/index_en.htm) (accessed on 12 June 2017). [7]
- European Commission (2017), “Factsheet: Increasing the Impact of Public Investment through Procurement”, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-3543\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3543_en.htm) (accessed on 7 November 2017). [13]
- European Union (2014), *Directive 2014/24/EU of the European Parliament and the Council*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=EN> (accessed on 13 February 2019). [9]
- Evenett, S. and B. Hoekman (2005), “Government procurement: market access, transparency, and multilateral trade rules”, *European Journal of Political Economy*, Vol. 21/1, pp. 163-183, <http://dx.doi.org/10.1016/J.EJPOLECO.2004.01.001>. [19]
- Government e-procurement system (2018), *Account on purchases of goods, public works and services (in Russian)*, accessed on 16 November 2018, <https://v3bl.goszakup.gov.kz/ru/rep/rep/m001>. [29]
- National Chamber of Entrepreneurs (Atameken) (2018), *Rules governing the register of domestic producers and the issuance of industrial certificates - Decision of the Bureau N°28 from 28 December 2018*, [https://atameken.kz/uploads/content/files/%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B8%D0%BB%D0%B0%20%D0%98%D0%A1%20%D0%BF%D0%BE%20%D1%81%D0%BE%D1%81%D1%82\\_%D0%BD%D0%B0%2008\\_04\\_2019.pdf](https://atameken.kz/uploads/content/files/%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B8%D0%BB%D0%B0%20%D0%98%D0%A1%20%D0%BF%D0%BE%20%D1%81%D0%BE%D1%81%D1%82_%D0%BD%D0%B0%2008_04_2019.pdf). [27]
- State of Queensland (Dpt of Housing and Public Works) (2018), *Supply market analysis*, <http://www.hpw.qld.gov.au/SiteCollectionDocuments/ProcurementGuideSupplyMarketAnalysis.pdf> (accessed on 6 March 2019). [5]
- State Treasury of Kazakhstan (2015), *Treasury regulations (in Russian)*, <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500012021>. [12]
- URKO (n.d.), *Specialised legal forum on public procurement Law*, <http://www.urko.kz/node/300>. [20]
- Ware, G. et al. (2007), “Corruption in public procurement: A perennial challenge”, in *The Many faces of corruption: tracking vulnerabilities at sector level*, The World Bank, Washington DC, <http://documents.worldbank.org/curated/en/571831468315566390/pdf/399850REPLACEM101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf> (accessed on 13 March 2019). [18]

- World Bank (2015), *Benchmarking Public Procurement 2015*, <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/benchmarking-public-procurement-2015> (accessed on 23 April 2019). [14]
- Всемирная торговая организация (World Trade Organisation) (2019), *GPA: Parties, observers and accessions*, [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/gproc\\_e/memobs\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm) (Accessed on 24 April, 2019). [15]
- Всемирная торговая организация (World Trade Organisation) (2015), *Opening markets and promoting good governance*, [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/20y\\_e/gpa\\_brochure2015\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/thewto_e/20y_e/gpa_brochure2015_e.pdf) (accessed on 13 March 2019). [28]
- Всемирная торговая организация (World Trade Organisation) (2012), *Revised Agreement on Government Procurement*, [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/rev-gpr-94\\_01\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/rev-gpr-94_01_e.pdf) (Accessed on 24 November 2017). [16]
- Министерство государственной торговли Соединенного Королевства (United Kingdom Office of Government Commerce) (2003), *Supplier debriefing guidance*, Office of Government Commerce, <http://prp.gov.wales/docs/prp/generalgoodsservices/130617ogcsupplierdebrief.pdf>. [25]
- Министерство финансов (Ministry of Finance of Kazakhstan) (2019), *Public Procurement Rules, paragraph 16 (Articles 184 to 191 and corresponding annexes) - Order of the Minister of Finance N°648, as updated (in Russian)*, <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500012590>. [26]
- Отдел государственных закупок Новой Зеландии (New Zealand Government Procurement Branch) (2015), *Government Rules of Sourcing*, <https://www.procurement.govt.nz/assets/procurement-property/documents/government-rules-of-sourcing-procurement.pdf> (accessed on 14 August 2018). [4]
- ОЭСР (2019), *Report on the Implementation of the Recommendation of the Council on Public Procurement*, OECD, Paris, [https://one.oecd.org/document/C\(2019\)94/en/pdf](https://one.oecd.org/document/C(2019)94/en/pdf). [17]
- ОЭСР (2018), *Public Procurement in Nuevo León, Mexico: Promoting Efficiency through Centralisation and Professionalisation*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264288225-en>. [6]
- ОЭСР (2017), *Anti-corruption reforms in Kazakhstan: 4th round of monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan*, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Kazakhstan-Round-4-Monitoring-Report-ENG.pdf>. [21]
- ОЭСР (2017), “Involving Peruvian suppliers more in the procurement process”, in *Public Procurement in Peru: Reinforcing Capacity and Co-ordination*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264278905-6-en>. [24]
- ОЭСР (2017), *Public Procurement Review of Mexico’s PEMEX: Adapting to Change in the Oil Industry*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268555-en>. [11]
- ОЭСР (2016), *Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en>. [8]

- ОЭСР (2015), *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris, [3]  
[http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en).
- ОЭСР (2015), *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*, OECD, Paris, [1]  
<http://www.oecd.org/gov/public-procurement/Recommendation-Public-Procurement-RU.pdf>.
- ОЭСР (2011), “Below Threshold Contracts”, *SIGMA Public Procurement Briefs*, No. 15, OECD [23]  
Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5js4vmp1xxd3-en>.
- ОЭСР (2011), *Contract Management*, Sigma, <http://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-22-200117.pdf>. [10]

## Сноски

<sup>1</sup> Прямое заключение договора на основании исключений, установленных Законом «О государственных закупках» от 2015 года, называется «закупки из одного источника путем прямого заключения договора», но в данном обзоре применяется термин «прямое заключение договора на основании исключений».

<sup>2</sup> Закон «О государственных закупках» определяет прямое заключение договора после неудачного конкурса как «государственные закупки способом из одного источника по несостоявшимся государственным закупкам».

<sup>3</sup> Подробности см. на странице Национального удостоверяющего центра РК:  
<http://www.pki.gov.kz/index.php/en/>



# 3

## Электронные закупки как инструмент повышения прозрачности и развития механизмов оценки государственных закупок в Казахстане

---

Данная глава посвящена электронным закупкам и прозрачности института госзакупок Казахстана. Хотя система электронных закупок обеспечивает должный уровень прозрачности отдельных процедур, этого нельзя сказать о количестве и качестве сводных показателей. Казахстан только выиграет, если начнет собирать и публиковать статистику по системе государственных закупок, опираясь на концепцию открытых данных. Некоторые механизмы информирования поставщиков требуют оптимизации, в том числе планирование закупок и взаимный просмотр заявок поставщиками. За счет расширения доступа к сводным данным о закупках Казахстан сможет измерять и раскрывать показатели эффективности более структурированным и систематическим образом, что в свою очередь позволит проводить оценку закупочной деятельности государственных заказчиков и системы государственных закупок в целом на основании фактических данных.

---

Электронные государственные закупки используют возможности цифровых технологий для замещения и переосмысления традиционных процедур в бумажной форме (ОЭСР, 2017<sup>[11]</sup>). В странах ОЭСР, в целях повышения прозрачности и эффективности закупочного цикла, уже давно применяются системы электронных закупок. Что касается прозрачности, системы электронных закупок и онлайн-платформы играют важную роль в обеспечении беспрепятственного доступа к информации о закупках всем заинтересованным лицам. Доступность информации заставляет государственных заказчиков более ответственно подходить к выполнению своих обязанностей перед гражданами. Если говорить об эффективности, то системы электронных закупок позволяют автоматизировать и стандартизировать все процедуры закупочного цикла, сокращая время на выполнение задач и ослабляя степень влияния человеческого фактора. Электронные закупки облегчают доступ на рынок и, таким образом, способствуют повышению эффективности, росту конкуренции и снижению административной нагрузки и операционных расходов (EBRD, 2015<sup>[2]</sup>). Важная роль электронных закупок признается Рекомендацией Совета ОЭСР по вопросам государственных закупок от 2015 года (далее — Рекомендация Совета ОЭСР), которая рассматривает электронные закупки как один из 12 единых принципов осуществления государственных закупок (Блок 3.1).

### Блок 3.1. Рекомендация ОЭСР по электронным государственным закупкам

VII. РЕКОМЕНДУЕТ странам совершенствовать систему государственных закупок, используя возможности цифровых технологий для содействия инновациям и внедрения электронных закупок на всех этапах закупочного цикла.

В этой связи странам следует:

- i) **Использовать новейшие цифровые технологии для реализации комплексных решений в сфере электронных закупок на всех этапах закупочного цикла.** Применение информационно-коммуникационных технологий в государственных закупках призвано обеспечить прозрачность и доступ к государственным тендерам, повышение конкуренции, упрощение процессов выбора поставщиков и контроля за исполнением договоров, экономию средств бюджета и интеграцию информации о государственных закупках и государственных финансах.
- ii) **Внедрять новейшие модульные, гибкие, масштабируемые и безопасные инструменты электронных закупок в целях обеспечения устойчивости бизнеса, неприкосновенности частной информации, соблюдения этических норм, равного отношения к поставщикам и защиты конфиденциальных данных,** а также наращивать потенциал и повышать квалификацию для содействия инновационному развитию бизнеса. Инструменты электронных закупок должны быть простыми в использовании, целесообразными, а также, насколько это возможно, универсальными для всех закупочных органов. Слишком сложные системы могут создавать риски и проблемы для новых участников рынка или малых и средних предприятий на этапе реализации.

Источник: Рекомендация Совета ОЭСР по вопросам государственных закупок от 2015 года / (ОЭСР, 2015<sup>[3]</sup>), OECD Recommendation of the Council on Public Procurement, <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/Recommendation-Public-Procurement-RU.pdf>.

С 2016 года организации-заказчики в Казахстане анонсируют и осуществляют почти все государственные закупки через систему электронных закупок (веб-портал государственных закупок, [www.goszakup.gov.kz](http://www.goszakup.gov.kz)). Использование веб-портала является обязательным для всех государственных заказчиков (то есть министерств, комитетов, местных органов власти,

правительственных ведомств и некоторых ГП). За работу системы электронных закупок отвечает АО «Центр электронной коммерции» (здесь и далее — Центр электронной коммерции) при Министерстве финансов. До конца 2018 года средства на обслуживание системы выделялись из государственного бюджета. Однако с января 2019 года основным источником финансирования являются платежи потенциальных поставщиков за услуги по использованию веб-портала.

Национальные компании (то есть ГП с особым статусом) осуществляют закупки через свои системы электронных закупок, независимо от веб-портала государственных закупок. К примеру, АО «Самрук-Казына» и холдинг «Байтерек» используют собственные системы электронных закупок. Настоящая глава посвящена веб-порталу государственных закупок, а Глава 6 рассматривает закупки государственных компаний и холдингов, в том числе суверенного фонда благосостояния АО «Самрук-Казына».

В данной главе анализируется применение цифровых технологий в процессе закупок Казахстана с точки зрения Рекомендации ОЭСР и передового опыта других стран. Здесь представлен обзор системы электронных государственных закупок, и основное внимание уделяется функционалу и прозрачности на всех этапах цикла. Надлежащий, уместный уровень прозрачности лежит в основе справедливого отношения к поставщикам, равенства условий для всех участников закупок и роста конкуренции. Прозрачность зависит от законодательства и политики в сфере государственных закупок, а также от выбранного способа осуществления закупок.

На протяжении последних десятилетий в большинстве стран ОЭСР предпринимаются меры по налаживанию работы централизованных систем для публикации информации о государственных закупках онлайн. Однако цели инвестиций в развитие систем электронных закупок постепенно смещаются в сторону разработки систем, способствующих повышению эффективности и оптимизации закупочных процедур (ОЭСР, 2018<sup>[41]</sup>). Данная глава также анализирует нынешнее состояние электронных закупок в Казахстане и рассматривает возможности для улучшения с учетом наработок ОЭСР и передового международного опыта. В частности, речь идет об укреплении взаимодействия за счет интеграции системы электронных государственных закупок с другими информационными системами (налоговой, бюджетной, системой управления государственными финансами).

Системы электронных закупок играют важную роль в оценке эффективности государственных закупок, поскольку позволяют автоматически генерировать отчеты и собирать данные о закупках на разных уровнях (по стране, по заказчикам, по каждому договору). В последней части главы рассмотрена оценка эффективности государственных закупок (например, по ключевым показателям эффективности (КПЭ)) в качестве инструмента выработки стратегических мер экономической политики.

### **3.1. Основные характеристики системы электронных закупок Казахстана**

Казахстан разрабатывает систему электронных закупок постепенно, расширяя ее область применения и функционал с учетом частых изменений в нормативно-правовой базе, регулирующей сферу государственных закупок. Оператором системы электронных государственных закупок Правительство назначило АО «Центр электронной коммерции» (далее — Центр электронной коммерции или Центр), а само понятие электронных закупок было введено в законодательство страны в 2008 году. В том же году Центр электронной коммерции реализовал пилотную версию электронной системы для осуществления государственных закупок способом запроса ценовых предложений (ЗЦП). Остальные способы были добавлены в систему в течение следующего года. В 2014 году Центр внедрил в систему электронные договоры.

Текущая версия системы действует с 2016 года и основана на Законе «О государственных закупках» и дополняющих его Правилах осуществления государственных закупок. Все государственные заказчики и государственные организации, подпадающие под действие Закона (см. Главу 1), должны осуществлять закупки через систему электронных государственных закупок. Статьей 4 Закона установлены восемь принципов государственных закупок в Казахстане, в том числе открытость и прозрачность закупочного процесса. Тем не менее, статья 1 предусматривает исключения из принципа прозрачности. В частности, речь идет о закупках товаров, услуг и работ военного или двойного назначения в рамках государственного оборонного заказа и о закупках с применением особого порядка, сведения о которых составляют государственные секреты. Информация о таких закупках не публикуется на веб-портале государственных закупок.

Веб-портал обладает широким функционалом и охватывает разные этапы закупочного цикла, включая публикацию планов закупок, подачу заявок и отдельные элементы контроля за фактическим исполнением условий договоров. Таким образом, веб-портал представляет собой комплексную систему электронных государственных закупок и не уступает аналогичным площадкам в странах ОЭСР. На Рисунке 3.1 показано, как расширялся функционал системы электронных закупок, постепенно охватывая все больше этапов закупочного цикла.

**Рисунок 3.1. Расширение функционала системы электронных госзакупок**

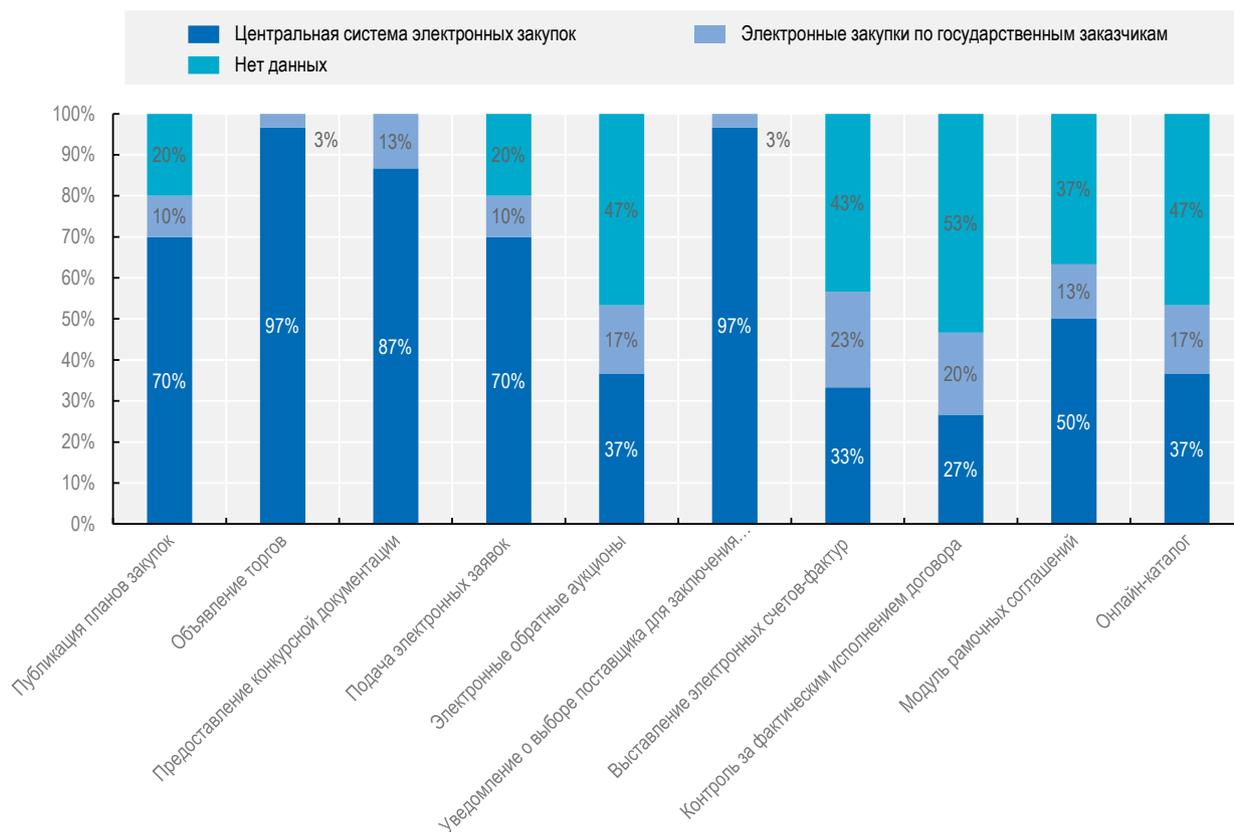


Источник: Министерство финансов Республики Казахстан.

Начиная с 2014 года, все страны ОЭСР объявляют о проведении закупок и представляют конкурсную документацию посредством систем электронных закупок. В большинстве стран функционал таких систем охватывает начальные этапы закупочного цикла — извещение о проведении закупок (97 %), подачу электронных заявок (80 %), уведомление о выборе поставщика и заключении договора (97 %) (Рисунок 3.2). Системы электронных государственных закупок, действие которых распространяется на весь цикл, встречаются реже. Лишь в некоторых странах такие этапы, как оформление заказов и электронных счетов-фактур (56 %) и контроль за

фактическим исполнением контрактов (57 %), осуществляются через системы электронных закупок. Однако стоит отметить, что с апреля 2019 года в странах ЕС выставление электронных счетов-фактур стало обязательным для всех организаций-заказчиков.<sup>1</sup>

### Рисунок 3.2. Использование функциональных возможностей электронных закупок в странах ОЭСР



Примечание: В основу графика легли данные по 30 странам ОЭСР, которые участвовали в опросе 2016 года по государственным закупкам (страны ОЭСР за исключением Литвы, Франции, США, Швейцарии, Чехии и Люксембурга).  
Источник: (ОЭСР, 2016<sup>[5]</sup>).

Расширяя функционал своей системы электронных закупок, Казахстан не отстает от стран ОЭСР (Рисунок 3.3).

### Рисунок 3.3. Функциональные возможности веб-портала государственных закупок Казахстана

Функциональная возможность	Присутствует	Частично присутствует	Отсутствует
Публикация планов закупок	✓		
Извещения об осуществлении закупок способом конкурса	✓		
Конкурсная документация	✓		
Подача электронных заявок	✓		
Критерии оценки	✓		
Электронные обратные аукционы	✓		
Уведомление о выборе поставщика для заключения договора	✓		
Выставление электронных счетов-фактур	✓		
Контроль за фактическим исполнением договора	≈		
Рамочные соглашения			✗
Онлайн-каталог			✗

Примечание: ✓ присутствует в системе электронных закупок, ≈ частично присутствует ✗ отсутствует

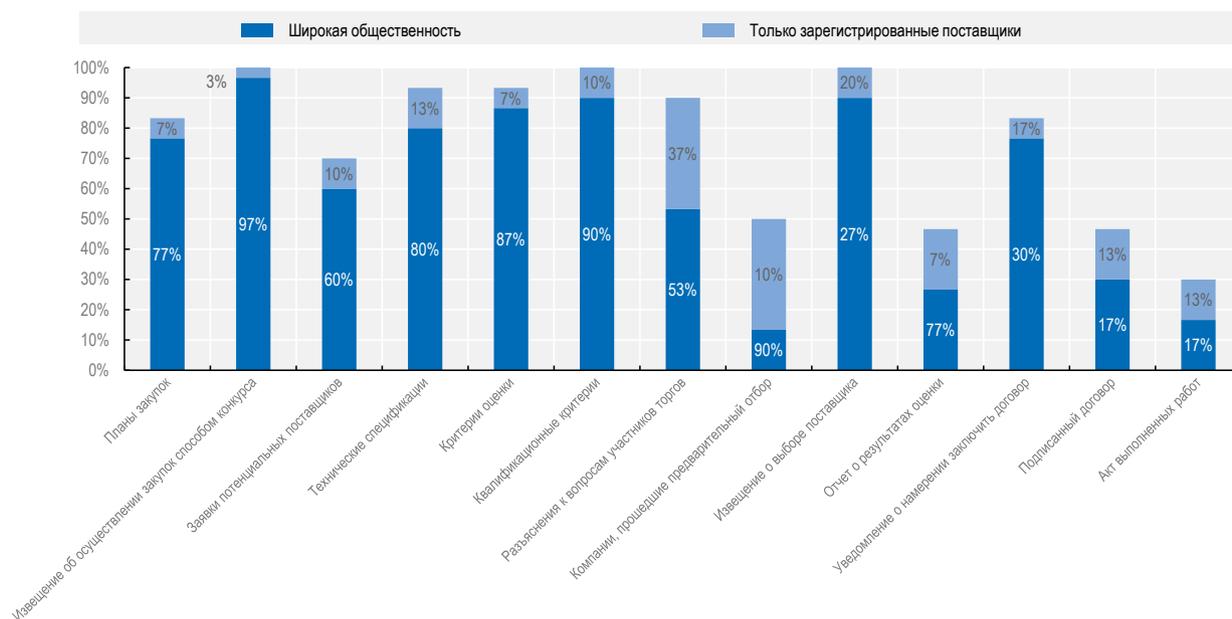
Источник: Подготовлено ОЭСР на основании данных веб-портала государственных закупок: <https://goszakup.gov.kz/>.

В 2017 году применение электронных счетов-фактур стало обязательным для всех государственных закупок в Казахстане. Теперь поставщики и организации-заказчики должны использовать информационную систему «Электронные счета-фактуры» (ИС ЭСФ) — онлайн-платформу, разработанную Комитетом государственных доходов Министерства финансов отдельно от системы электронных закупок (веб-портала). Веб-портал государственных закупок содержит модуль для управления актами приемки-передачи и накладными. Это позволяет ускорить процедуры оплаты поставщикам через электронную систему Министерства финансов. Модуль актов приемки-передачи и накладных содержит данные в электронном формате, поскольку с начала 2018 года эти документы оформляются в электронной форме.

На главной странице веб-портала государственных закупок можно без регистрации ознакомиться с текстами законов и нормативно-правовых актов, имеющих отношение к государственным закупкам (например, Закон «О государственных закупках», Правила осуществления государственных закупок, приказы Министерства финансов), а также с подробными инструкциями для разных типов пользователей (поставщиков, заказчиков, единых организаторов и банков). Кроме того, по мере необходимости там публикуется информация об обновлениях и изменениях Закона «О государственных закупках» и Правил осуществления государственных закупок. Стандартные протоколы упрощают доступ к сведениям о соответствии поставщиков требованиям технических спецификаций и решениям о заключении договоров.

С точки зрения общедоступных документов по закупочным процедурам Казахстан не уступает большинству стран ОЭСР, поскольку почти все основные документы и модули системы электронных закупок доступны онлайн, а пояснения к вопросам участников торгов видны поставщикам, зарегистрированным на веб-портале (Рисунок 3.4 и Рисунок 3.5). Согласно Региональной самооценке состояния законодательства в сфере государственных закупок, проведенной ЕБРР в 2012 году, прозрачность действительно была наиболее убедительным показателем системы государственных закупок Казахстана (ОЭСР, 2016<sup>[6]</sup>).

**Рисунок 3.4. Доступ к закупочной документации в странах ОЭСР**



Примечание: В основу графика легли данные по 30 странам ОЭСР, которые участвовали в опросе 2016 года по государственным закупкам (страны ОЭСР за исключением Литвы, Франции, США, Швейцарии, Чехии и Люксембурга).

Источник: (ОЭСР<sup>[5]</sup>).

На веб-портале государственных закупок Казахстана в открытом доступе опубликована закупочная документация, см. Рисунок 3.5.

**Рисунок 3.5. Доступ к закупочной документации в Казахстане**

Планы закупок	Извещение об осуществлении закупок способом конкурса	Конкурсная документация	Технические спецификации	Критерии оценки	Квалификационные критерии	Разъяснения к вопросам участникам торгов	Извещение о выборе поставщика	Экспертный отчет	Уведомление о намерении заключить договор	Подписанный договор	Акт выполненных работ
✓	✓	◆	✓	✓	✓	◆	✓	✓	✓	✓	✓

Примечание: ✓Общедоступно, ◆Доступно авторизованным поставщикам.

Источник: Подготовлено ОЭСР по данным веб-портала государственных закупок: <https://goszakup.gov.kz/>.

Наряду с информацией о прошлых закупочных процедурах, в общем доступе на веб-портале государственных закупок представлены различные реестры, в том числе черный список поставщиков (реестр недобросовестных участников ГЗ), опубликованные заказчиками планы ГЗ и реестр жалоб.

Система государственных электронных закупок Казахстана (веб-портал) содержит модуль управления договорами, который генерирует стандартные договоры для разных категорий закупок. После согласования текста договора поставщик и заказчик могут подписать договор посредством электронной цифровой подписи. Система электронных закупок позволяет подписывать дополнительные соглашения о внесении изменений в договоры о государственных закупках. Поставщики и организации-заказчики подписывают такие соглашения и контролируют их исполнение посредством модуля договоров на веб-портале государственных закупок. Однако Закон «О государственных закупках» (статья 45) устанавливает более строгие правила в отношении внесения изменений в подписанный договор о государственных закупках. Поскольку законодательством Казахстана не предусмотрены рамочные соглашения или каталоги продуктов для государственных заказчиков (см. Главу 2), этих функций нет в системе электронных закупок.

Веб-портал государственных закупок входит в двадцатку самых популярных сайтов Казахстана по посещаемости. В конце 2018 года количество зарегистрированных пользователей, включая поставщиков, составляло 225 896, а количество зарегистрированных заказчиков (государственных организаций, ведомств и различных видов ГП) достигло 24 201 (Таблица 3.1). В 2016 году в связи с запуском новой версии системы электронных закупок (веб-портала) поставщикам пришлось проходить регистрацию повторно, этим объясняется низкое количество зарегистрированных пользователей и поставщиков. Почти 60 % зарегистрированных поставщиков — индивидуальные предприниматели.

**Таблица 3.1. Основные показатели веб-портала государственных закупок (Goszakup)**

Год	Зарегистрированные пользователи (на конец года)	Зарегистрированные поставщики (на конец года)	Общая стоимость закупок (млрд тенге)
2014	230 180	181 728	1 367
2015	270 023	214 055	2 368
2016	130 093	108 826	1 948
2017	194 185	171 520	2 875
2018	250 099	225 896	4 152

Примечание: Новая версия электронной системы закупок, введенная в действие в 2016 году, требовала от всех пользователей (поставщиков, заказчиков) повторной регистрации. По этой причине количество зарегистрированных пользователей и поставщиков в конце 2016 года было ниже, чем годом ранее.

Источники: Министерство финансов Республики Казахстан (Стратегический план на 2017–2021 годы); выдержки с веб-портала <https://www.goszakup.gov.kz/>, Реестр участников государственных закупок, по состоянию на 23 апреля 2019 года.

Веб-портал государственных закупок не является самой масштабной системой электронных закупок в Казахстане. Национальные холдинги (особая подгруппа ГП) осуществляют закупки посредством собственных электронных закупочных платформ. Это связано с высоким объемом закупок национального холдинга АО «Самрук-Казына». В 2016 году общая стоимость его закупок составила около 4,1 трлн тенге, то есть примерно в два раза больше, чем сумма государственных закупок за тот же период (1,9 трлн тенге). У других национальных холдингов объемы закупок гораздо ниже, несмотря на наличие собственных систем электронных закупок. Глава 6 более подробно рассматривает закупки государственных холдингов, включая суверенный фонд благосостояния АО «Самрук-Казына».

Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам государственных закупок и закупок субъектов квазигосударственного сектора» от 26 декабря 2018 года (далее — Закон «О внесении изменений» от декабря 2018 года) ввел обязательную абонентскую плату за использование веб-портала государственных закупок. Информация по большей части останется бесплатной, включая уведомления о проведении закупок, лоты, договоры, спецификации и протоколы к разным этапам закупок. Однако две основные функции будут доступны потенциальным поставщикам только после уплаты обязательных взносов:

- Подача заявки на участие в государственных закупках независимо от способа их осуществления (в том числе из одного источника; исключение составляют закупки, связанные с конфиденциальной информацией).
- Согласование и подписание договора о государственных закупках.

Центр электронной коммерции определяет стоимость услуг и собирает оплату по согласованию с Министерством финансов. В актуальной версии Закона «О государственных закупках» говорится, что «цена на услуги по использованию веб-портала государственных закупок должна обеспечить полное возмещение затрат, понесенных единым оператором» (статья 17). Это значительное изменение, поскольку вплоть до конца 2018 года разработка, функционирование и обслуживание системы электронных закупок (веб-портала) финансировались из республиканского бюджета. Как выяснилось в ходе обсуждений с Центром электронной коммерции, ранее Министерство финансов выделяло 1,5 млн евро (600 млн тенге) в год на обслуживание, функционирование и разработку веб-портала.

Уровень платы за услуги по использованию веб-портала зависит от объема конкретных закупок, в которых участвует потенциальный поставщик, или от суммы договоров, подписанных поставщиком через веб-портал. Количество заявок и подписанных договоров не ограничено. Поставщики

оплачивают взнос за использование веб-портала раз в год. В Таблица 3.2 представлены годовые взносы за доступ к веб-порталу в 2019 году:

**Таблица 3.2. Стоимость услуг по использованию веб-портала государственных закупок**

Максимальная сумма договора о государственных закупках	Годовой взнос (2019)	Соотношение годового взноса и среднемесячной зарплаты*
До 1 млн тенге (2 460 евро)	2 525 тенге (6 евро)	0,01
До 10 млн тенге (25 591 евро)	25 250 тенге (62 евро)	0,15
До 100 млн тенге (245 906 евро)	50 500 тенге (124 евро)	0,29
До 1 млрд тенге (2 459 057 евро)	151 500 тенге (373 евро)	0,86
Без ограничений	308 050 тенге (758 евро)	1,75

Примечание: \* На основании последней известной среднемесячной зарплаты (4-й квартал 2018 года) по данным Комитета по статистике.

Источник: (Веб-портал государственных закупок (Government e-procurement system), 2019<sup>[71]</sup>), Комитет по статистике и Центральный банк РК / Kazakhstan's Committee on Statistics and Central Bank.

Взносы поставщиков не являются наиболее распространенной схемой финансирования систем электронных государственных закупок в странах ОЭСР. В большинстве стран работу таких систем финансирует правительство, или же средства выделяются организациями-заказчиками (зачастую в виде сбора за каждый тендер). Однако в Казахстане установлены невысокие цены за использование веб-портала государственных закупок. Они соизмеримы со стоимостью договора и, следовательно, не ограничивают доступ МСП к закупкам. Куда важнее тот факт, что плата, взимаемая с участников ГЗ, создает дополнительные препятствия для потенциальных иностранных поставщиков, поскольку взносы должны оплачиваться посредством банковского перевода со счета в казахстанском банке и только в тенге. Более того, при оформлении платежа поставщик должен указать свой номер из казахстанского Реестра плательщиков НДС или Единого реестра предприятий, хотя обычно иностранные поставщики там не регистрируются. Теоретически, нерезиденты могут встать на учет в этих реестрах, но для этого им потребуется пройти сложные административные процедуры (в том числе открыть счет в местном банке) (Веб-портал государственных закупок (Government e-procurement system), 2019<sup>[71]</sup>).

Дополнительные препятствия для иностранных участников (нерезидентов) противоречат принципу доступа, описанному в Рекомендации Совета ОЭСР по вопросам государственных закупок. Глава 2 отчета более подробно рассматривает проблемы доступа иностранцев к участию в государственных закупках Казахстана. Министерству финансов следует пересмотреть процесс оплаты взносов и упростить его для иностранцев и нерезидентов, отменив требование о постановке на учет в местном налоговом органе и реестре предприятий, а также об открытии счета в казахстанском банке.

С первого января 2020 года каждый потенциальный поставщик должен будет зарегистрировать электронный кошелек в системе электронных государственных закупок (на веб-портале закупок). Электронные кошельки будут использоваться в двух целях: 1) внесение и возврат обеспечения заявки; 2) оплата ежегодного взноса Центру электронной коммерции как оператору веб-портала государственных закупок. Появление электронных кошельков — положительное начинание, которое упрощает и автоматизирует операции между поставщиками и Центром электронной коммерции. Министерству финансов следует обратить внимание на дополнительные препятствия для иностранных поставщиков, связанные с применением электронных кошельков.

## 3.2. Использование цифровых технологий для повышения прозрачности и интеграции системы электронных закупок с другими государственными информационными системами

### 3.2.1. Расширение доступа к данным о государственных закупках

Прозрачность является основополагающим принципом веб-портала государственных закупок Казахстана. Он создавался как система для публикации в открытом доступе подробной информации по каждой закупочной процедуре. Аналогичный принцип лег в основу реформы государственных закупок в Грузии в 2010 году, которая привела к созданию грузинской электронной системы государственных закупок (Ge-GP), одной из самых прозрачных систем электронных закупок в мире (EBRD, 2015<sup>[21]</sup>). Однако следует отметить, что в Казахстане только *де-факто* отечественные поставщики могут использовать весь функционал веб-портала государственных закупок. На практике иностранным поставщикам очень сложно получить официальную электронную цифровую подпись (ЭЦП). Наличие ЭЦП является обязательным условием для подачи заявок и участия в предварительных обсуждениях конкурсной документации. Помимо государственных закупок электронная подпись в Казахстане широко используется в других сферах взаимодействия граждан, частного сектора и государства (например, для подачи налоговых деклараций).

Качественно реализованная система электронных закупок позволяет своевременно получать полные, достоверные данные о государственных закупках. Веб-портал государственных закупок Казахстана обеспечивает надлежащий уровень прозрачности закупочных процедур (см. предыдущий раздел). Тем не менее, доступных в системе данных недостаточно для взвешенной оценки деятельности отдельных заказчиков или системы государственных закупок в целом. Чтобы создать подробную базу данных по государственным закупкам и обеспечить к ней доступ посредством удобных инструментов, не потребуется много усилий и затрат. Объясняется это тем, что, в отличие от некоторых стран ОЭСР, в Казахстане система электронных государственных закупок является общей для всех и используется большинством бюджетных организаций, что значительно упрощает централизованный сбор данных о закупках.

Рекомендация Совета ОЭСР по вопросам государственных закупок призывает обеспечить беспрепятственный доступ (посредством онлайн-платформы) к информации о работе системы государственных закупок, в том числе к значимым данным по различным группам участников ГЗ (Блок 3.2). Доступность сводных данных по закупкам важна для внешних сторон, заинтересованных в функционировании электронной системы, а именно, журналистов, представителей общественности, поставщиков и даже госслужащих за пределами Министерства финансов. Повсеместно признается, что надлежащий уровень прозрачности косвенно способствует предотвращению или выявлению коррупции: наличие общедоступных, качественных данных является залогом эффективной и ответственной работы чиновников и поставщиков (ОЭСР, 2016<sup>[8]</sup>).

### Блок 3.2. Рекомендация Совета ОЭСР по вопросам государственных закупок: принцип прозрачности

II. РЕКОМЕНДУЕТ странам обеспечить надлежащий уровень прозрачности системы государственных закупок на всех этапах закупочного цикла.

В этих целях странам следует:

- i) **содействовать справедливому и равному отношению к потенциальным поставщикам за счет обеспечения надлежащего и уместного уровня прозрачности на каждом этапе цикла государственных закупок**, учитывая законную потребность в защите коммерческой тайны, служебной и конфиденциальной информации, а также потребность в предотвращении недобросовестной конкуренции в процессе закупок в связи с раскрытием определенной информации заинтересованными поставщиками. Аналогичным образом, поставщики должны обеспечивать надлежащий уровень прозрачности при взаимодействии с субподрядчиками.
- ii) **обеспечивать через онлайн-портал всем заинтересованным сторонам, включая потенциальных поставщиков в стране и за рубежом, свободный доступ к информации о государственных закупках**, в частности, о системе государственных закупок (институциональные основы, законы и нормативно-правовые акты), о конкретных закупках (прогнозы, объявления о тендерах и их итогах), а также о функционировании системы государственных закупок (сравнительные показатели, результаты мониторинга).
- iii) **обеспечивать прозрачность движения бюджетных средств от начала подготовки и рассмотрения бюджета** и на протяжении всего цикла государственных закупок, чтобы (i) ключевые заинтересованные стороны понимали приоритеты государства и структуру расходов, а (ii) лица, ответственные за принятие политических решений, могли стратегически организовать государственные закупки.

Источник: Рекомендация Совета ОЭСР по вопросам государственных закупок от 2015 года / (ОЭСР, 2015<sup>[3]</sup>) Recommendation of the Council on Public Procurement, [www.oecd.org/gov/public-procurement/Recommendation-Public-Procurement-RU.pdf](http://www.oecd.org/gov/public-procurement/Recommendation-Public-Procurement-RU.pdf).

Министерство финансов осуществляет централизованный сбор подробных сводных данных, разрабатывает показатели эффективности системы электронных госзакупок и по мере необходимости публикует эти показатели в стратегических документах (например, в стратегическом плане на 2017–2021 годы) или использует их в выступлениях и презентациях высокопоставленных должностных лиц. К примеру, вице-министр финансов Бекетаев представил членам парламента сводную статистику в рамках презентации проекта Закона «О внесении изменений» в январе 2018 года.

В противовес этому, объем сводных статистических данных и актуальных отчетов, опубликованных в открытом доступе на веб-портале государственных закупок, крайне ограничен. В каждом модуле есть инструмент статистики, где можно ознакомиться с базовыми статистическими показателями и соответствующей инфографикой в реальном времени. К примеру, модуль «Лоты и объявления» содержит статистику распределения лотов и уведомления по статусам (закупка завершена, отменена, проверяется...). Тем не менее, этих данных недостаточно для детального анализа: отсутствуют статистические определения (метаданные) и нет возможности фильтровать данные по периодам или экспортировать в машиночитаемом формате.

Основной модуль статистической отчетности («отчет о проведенных государственных закупках строительных работ, услуг и товаров») обеспечивает минимальный уровень прозрачности по прошлым закупкам. Он автоматически генерирует таблицы данных о количестве закупок, запланированных расходах, объемах закупок, способе закупок, странам регистрации поставщиков

и условной экономии.<sup>2</sup> Модуль обеспечивает некоторую степень разбивки, то есть позволяет фильтровать данные по государственным заказчикам, областям Казахстана и так далее. Также для поиска данных предусмотрено 100 категорий товаров, работ и услуг в соответствии с каталогом государственных закупок. Однако как уже говорилось, в модуле отсутствуют точные статистические определения, которые бы позволили пользователям составить представление о каждой статистической категории. Более того, данные в главном модуле статистической отчетности и в других документах Министерства финансов (например, стратегическом плане на 2017–2021 годы) расходятся, что ставит под сомнение их достоверность и наводит на мысль о существовании нескольких баз данных.

Казахстану недостает прозрачности в отношении сводной статистики по различным аспектам государственных закупок. В открытом доступе нет данных по стоимости закупок из одного источника путем прямого заключения договора для каждого из 50 установленных законом оснований. Система электронных государственных закупок не содержит подробную статистику по жалобам, представленным через веб-портал, и результатам их рассмотрения. Большинство показателей эффективности, используемых Министерством финансов для оценки функционирования системы электронных закупок, к примеру, среднее количество участников конкурсов или доля конкурентных процедур, которые привели к несостоявшимся государственным закупкам, нельзя получить или вычислить посредством веб-портала государственных закупок. На веб-портале есть несколько инструментов статистической отчетности, но они содержат данные за прошлые периоды (с 2012 по 2016 годы) из предыдущей версии системы.

Некоторые организации-заказчики публикуют данные о закупках на портале открытых данных Казахстана (<https://data.egov.kz/>) в разных машиночитаемых форматах. К примеру, Министерство финансов опубликовало свой план закупок на 2017 год на портале открытых данных в декабре 2016 года. Однако на веб-портале государственных закупок нет этой информации, равно как и единой базы данных по всем организациям-заказчикам. Это означает, что собрать сводные данные по государственным закупкам Казахстана в целом невозможно.

Чтобы расширить доступ к сводным данным, Министерство финансов могло бы публиковать ежегодный статистический отчет по государственным закупкам Казахстана. Некоторые страны считают такой подход очень разумным, к примеру, его используют в Квебеке. Правительство провинции публикует отчет на сайте Секретариата совета казначейства (*Secrétariat du Conseil du Trésor*).<sup>3</sup> Такой отчет должен содержать подробные сводные данные и занимать видное место в системе электронных закупок. В нем может быть представлен набор КПЭ по усмотрению Министерства финансов для оценки эффективности системы государственных закупок (см. раздел 3.3.1). Для обеспечения пользователям доступа к отчетам в разных машиночитаемых форматах, а также ко всей информации о системе в целом, включая наборы данных в машиночитаемых форматах, на веб-портале государственных закупок можно создать центр загрузок по примеру действующей в США платформы государственных расходов USA Spending (Блок 3.3).

### Блок 3.3. Платформа USA Spending с дочерней лабораторией данных

USAspending.gov<sup>4</sup> —официальный информационный ресурс, посвященный расходованию бюджетных средств федеральным правительством США. Сайт содержит исчерпывающую, доступную информацию о закупках федерального правительства и наглядно демонстрирует, как на расходование средств государственного бюджета влияет доступность данных о закупках.

Платформа объединяет информацию из разных государственных систем, включая систему учета данных по федеральным закупкам (система регистрации и обработки данных по федеральным закупкам Next Generation (FPDS-NG)), а также данные из реестров субподрядчиков.

Не реже двух раз в месяц федеральные органы предоставляют данные о договорах, субсидиях, кредитах, прямых выплатах и государственных заказах для публикации на USAspending.gov. Они загружают данные из своих финансовых систем и ежеквартально привязывают их к статистике размещения государственных заказов.

Онлайн-система USA Spending содержит несколько удобных модулей:

- Профили расходования средств федеральных органов помогают пользователям получить представление о том, как каждое ведомство расходует свои средства. В модуле есть специальный инструмент для поиска государственных заказов того или иного поставщика по каждой программе финансирования и типу расходов.
- Инструмент расширенного поиска по федеральным заказам упрощает поиск государственных контрактов и позволяет просматривать карту расходов федеральных органов на закупки по штатам.
- Центр загрузки предлагает пользователям скачать подробную информацию о движении средств федерального бюджета по типам, ведомствам, подразделениям и датам в разных машиночитаемых форматах.

Кроме того, в ведении Министерства финансов США находится лаборатория данных (<https://datalab.usaspending.gov/>) —портал-спутник сайта USAspending.gov. Лаборатория содержит современную инфографику и сводные данные по расходам федерального правительства на уровне отдельных ведомств, подразделений и офисов. Еще один инструмент показывает, сколько контрактов в процентах заключено по итогам конкурентного отбора каждым федеральным учреждением.

Источники: Подготовлено ОЭСР по материалам сайта государственных расходов США <https://www.usaspending.gov/#/> и лаборатории данных (<https://www.usaspending.gov/#/>).

Министерство может расширить главный модуль статистической отчетности за счет дополнительных данных, таких как сумма и количество закупок по каждому из 50 оснований для отказа от конкурентных процедур (статья 39 пункт 3 Закона «О государственных закупках») и ключевые показатели эффективности (среднее количество заявок, доля несостоявшихся государственных закупок и так далее). В систему электронных закупок можно добавить отдельный инструмент для генерирования статистических отчетов по жалобам, поступающим в Комитет внутреннего государственного аудита. Обеспечить прозрачность исполнения договоров можно за счет планомерной публикации актов приемки и подписанных договоров на портале государственных закупок.

В целях повышения качества и расширения охвата публикуемых данных, а также для мобилизации ресурсов разных заинтересованных сторон (Министерства финансов, Центра электронной

коммерции, Министерства информации и коммуникации) Казахстан переходит на стандарт открытых данных по контрактам (OCDS).<sup>5</sup> Одной из стран, недавно принявших стандарт, является Мексика. Подход Мексики к развитию сферы открытых контрактов характеризуется всеохватностью: в 2017 году правительство учредило альянс по открытым контрактам с участием представителей государства и частного сектора. Предполагается, что это расширит возможности для сопоставления и контроля конкурсных заявок и обеспечит доступ к данным для последующего анализа (ОЭСР, 2018<sup>[4]</sup>). Переход нацелен на повышение доступности сводных показателей и статистики по системе государственных закупок в целом, а также по отдельным этапам закупочного цикла, включая планирование, проведение конкурса, выбор победителя, заключение договора и его исполнение. Поскольку система электронных государственных закупок охватывает этап закупочного цикла после заключения договора, системный подход (к примеру, на базе OCDS) позволит проконтролировать, что все необходимые данные (акты приемки, счета-фактуры, графики платежей и так далее) публикуются в установленном порядке и доступны в машиночитаемом формате.

Повышение прозрачности сводных данных о государственных закупках может способствовать укреплению роли общественного контроля в сфере государственных закупок. На казахстанском сайте *Forbes* был опубликован рейтинг крупнейших поставщиков правительства, основанный на их доле в структуре расходов страны на государственные закупки.<sup>6</sup> Для создания рейтинга журналисты использовали выборку из 1 800 закупок с портала госзакупок и обратились за услугами к аналитической компании, поскольку в самой системе отсутствуют данные в удобном, машиночитаемом формате. Наличие таких данных обеспечит возможность анализа и сделает государственные закупки еще более прозрачными. В нескольких странах ОЭСР применяется практика публикации подробных статистических отчетов по государственным закупкам. К примеру, в системе государственных закупок Чили (*Chile Compra*) доступны годовые и ежемесячные отчеты со сводными данными и показателями эффективности.<sup>7</sup> Американская платформа *USA Spending* с дочерней лабораторией данных содержит общедоступную информацию о расходовании средств федерального бюджета и государственных закупках с 2017 года (Блок 3.3 выше).

### **3.2.2. Точное и своевременное информирование поставщиков**

Закон «О внесении изменений» от декабря 2018 года затрагивает меры в отношении прозрачности и информации, доступной поставщикам на этапах закупочного цикла, предшествующих конкурсному отбору.

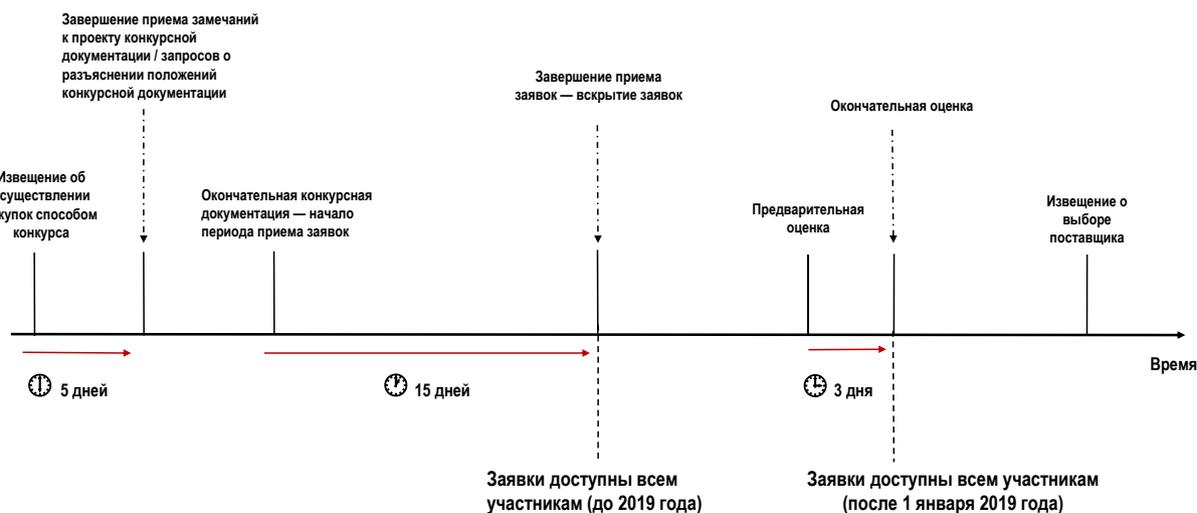
#### *Взаимный просмотр конкурсных предложений поставщиками*

В государственной системе электронных закупок Казахстана зарегистрированные поставщики, участвующие в торгах, могут беспрепятственно просматривать все документы других участников. Данная практика идет вразрез с принципами ОЭСР, которые призывают учитывать законную потребность поставщиков в защите служебной коммерческой и конфиденциальной информации, а также не разглашать информацию, если она может дать повод для сговора или нарушения правил конкуренции в процессе закупок. Открытый доступ к предложениям конкурентов позволяет потенциальным поставщикам подавать жалобы в отношении неточностей или ошибок в таких предложениях. На веб-портале государственных закупок это можно делать через модуль жалоб. Исследование на местах показало, что подставные участники часто ведут себя как «профессиональные жалобщики», методично направляя жалобы о наличии неточностей или отсутствии необходимых документов в предложениях конкурентов. Более подробно эта проблема рассмотрена в Главе 4.

Существенным недостатком применяемых конкурентных процедур (аукционов и конкурсов) были сроки доступа к предложениям других участников (на этапе открытия торгов, Рисунок 3.6).

Потенциальные поставщики могли изучить предложения других участников конкурса до подачи собственного комплекта документации. Поставщики могут заменять документы в своих предложениях после публикации протоколов предварительного допуска. В протоколах объясняются причины дисквалификации поставщиков. Поставщики, не прошедшие предварительный отбор, могут в течение трех дней после объявления его итогов представить доработанное предложение, например, внести недостающие или переоформить имеющиеся документы и сертификаты (Рисунок 3.6). Поскольку у дисквалифицированных поставщиков был доступ ко всем документам конкурентов на этапе повторной подачи заявок, они часто копировали элементы из документации соперников, в том числе технические характеристики продуктов, в свое окончательное предложение.

**Рисунок 3.6. Сроки представления заявок на участие в конкурсе**



Примечание: Указанный график применяется к конкурсам и аукционам в Казахстане.

Источник: Статьи 25 и 27 Закона «О государственных закупках», пункты с 86 по 141 Правил осуществления государственных закупок.

Закон «О внесении изменений» от декабря 2018 года устранил эту лазейку, сдвинув по времени этап, когда участники конкурса могут просматривать предложения конкурентов. В соответствии с актуальной версией Закона «О государственных закупках» (статья 24), доступ к документам открывается на последнем квалификационном этапе (то есть когда поставщики больше не могут подавать заявки, см. Рисунок 3.6) и только тем участникам, которые внесли гарантийное обеспечение (1 % от запланированного бюджета на договор). Устранение этого недостатка положительно отразится на конкурсных процедурах в Казахстане с точки зрения их эффективности и соблюдения норм профессиональной этики.

Поставщики также сообщают, что возможность взаимного просмотра документов в конкурсных предложениях часто ведет к раскрытию конкурентам служебной коммерческой или конфиденциальной информации (например, внутренних финансовых документов). По данным заинтересованных сторон, под видом потенциальных поставщиков в системе электронных закупок могут скрываться подставные компании, которые по факту не ведут хозяйственную деятельность и, следовательно, участвуют в конкурсе не в коммерческих целях, а для получения доступа к служебной информации, представленной в документации конкурентов.

В соответствии с Рекомендацией Совета ОЭСР по вопросам государственных закупок (принцип прозрачности), странам следует *«учитывать законную потребность в защите коммерческой тайны, служебной и конфиденциальной информации, а также потребность в предотвращении»*

*недобросовестной конкуренции в процессе закупок в связи с раскрытием определенной информации заинтересованными поставщиками»* (Блок 3.2). Действительно, обнародование служебной коммерческой информации, к примеру, о моделях ценообразования и удельной прибыли, может негативно сказаться на желании предприятий участвовать в государственных закупках. Согласно Комитету ОЭСР по конкуренции, разглашение служебной коммерческой информации может привести к махинациям или сговору между потенциальными поставщиками (ОЭСР, 2016<sup>[9]</sup>).

Таким образом, чтобы избежать разглашения конфиденциальной информации конкурентам, Министерству финансов следует подумать о предоставлении доступа к самым важным документам в заявках поставщиков только заказчикам, конкурсным комиссиям и аудиторам. Служебная или конфиденциальная информация будет недоступна другим поставщикам в системе электронных закупок. Здесь есть несколько вариантов. Прежде всего, Министерство финансов может составить список служебных или конфиденциальных документов и ограничить к ним доступ в системе электронных закупок. В качестве альтернативы, в системе можно предусмотреть инструмент, который позволит потенциальным поставщикам самостоятельно пометать конфиденциальную информацию в своих заявках. В связи с этим потребуются пересмотреть нормативно-правовую базу и дополнить ее положениями о конфиденциальности и соответствующими процедурами применения особой оговорки о конфиденциальности.

### *Предварительное обсуждение проекта конкурсной документации*

Системой электронных закупок Казахстана предусмотрен специальный механизм, позволяющий поставщикам предоставлять обратную связь по техническим спецификациям и конкурсной документации. После того как организатор публикует извещение о проведении закупок на веб-портале государственных закупок, поставщики в течение пяти дней могут проанализировать технические спецификации и направить заказчикам комментарии или запросы о разъяснении (см. график на Рисунке 3.6). После этого заказчик должен в течение пяти дней предоставить разъяснения или внести изменения в технические спецификации по мере необходимости. Разъяснения и исправленные технические спецификации доступны всем зарегистрированным поставщикам на веб-портале государственных закупок. Практика предварительного обсуждения проекта конкурсной документации пользуется популярностью у поставщиков, и в 2017 году от них поступило 19 000 замечаний и запросов о разъяснении. Около 11 000 из этих замечаний и запросов послужили поводом для пересмотра конкурсной документации до начала срока приема заявок. По данным Министерства финансов, в 2016 году государственные заказчики пересмотрели 53 % технических спецификаций, в отношении которых поставщики прислали замечания, связанные с чрезмерными или невыполнимыми требованиями.

Предварительные обсуждения конкурсной документации стали одним из основных направлений взаимодействия заказчиков и поставщиков, а Министерство финансов рассматривает эту практику как действенную меру повышения качества технических спецификаций. Этот механизм согласуется с Рекомендацией Совета ОЭСР по вопросам государственных закупок. В соответствии с изложенным в Рекомендации принципом содействия, *«эффективная коммуникация должна быть направлена на формирование у потенциальных поставщиков точного представления о потребностях страны и на повышение осведомленности государственных заказчиков о возможностях рынка в целях обеспечения реалистичности требований конкурсных спецификаций»* (ОЭСР, 2015<sup>[3]</sup>).

Закон «О внесении изменений» от декабря 2018 года увязал механизм электронных жалоб с этапом предварительного обсуждения конкурсной документации, который проходит до начала периода подачи заявок (см. Рисунок 3.6). Право подавать жалобу в отношении положений конкурсной документации после открытия торгов имеют только те поставщики, которые направили

комментарии в отношении этих положений на этапе предварительного обсуждения конкурсной документации. Поставщики, которые не направили замечания по конкретным положениям технических спецификаций, не могут подавать жалобы в отношении этих положений после выбора поставщика для заключения договора.

Благодаря этому нововведению, именно на этапе предварительного обсуждения конкурсной документации потенциальные поставщики могут указать на недостатки технических спецификаций. По данным Комитета внутреннего государственного аудита, наиболее частым нарушением в закупках является намеренное добавление в технические спецификации заведомо невыполнимых требований, которые лишают поставщиков возможности участвовать в торгах. Следовательно, очень важно предоставить поставщикам достаточно времени на этапе предварительного обсуждения конкурсной документации, чтобы они могли обнаружить чрезмерные или предвзятые требования и направить соответствующие замечания. Пяти дней после публикации уведомления о закупках слишком мало, чтобы проанализировать сложные технические спецификации и подготовить комментарии.

Казахстану рекомендуется увеличить срок, в течение которого поставщики могут представлять замечания и запрашивать пояснения, до десяти дней как минимум. Еще важнее увеличить срок в свете ограничений на подачу жалоб после завершения конкурса, чтобы потенциальные поставщики могли тщательно изучить конкурсную документацию на этапе предварительного обсуждения. Таким образом, у них будет больше времени и на подготовку заявок: как уже упоминалось в Главе 2, минимальный срок подачи заявок в Казахстане довольно короткий, по сравнению с некоторыми странами ОЭСР.

#### *Предварительный квалификационный отбор поставщиков*

Законом «О государственных закупках» предусмотрена отдельная категория конкурсов — с предварительным квалификационным отбором, — но этот способ не практикуется. Согласно Закону «О внесении изменений» от декабря 2018 года, за выбор поставщиков при проведении конкурса с предварительным квалификационным отбором будет отвечать единый квалификационный орган. Как сообщили представители Министерства финансов, в основу данного механизма ляжет применяемый в АО «Самрук-Казына» квалификационный отбор поставщиков, нацеленный на повышение качества их работы. Глава 6 содержит подробное описание предварительного квалификационного отбора потенциальных поставщиков в АО «Самрук-Казына». Процесс включает опрос и аудит на основе учета риска в зависимости от сложности закупки. Предварительный квалификационный отбор в «Самрук-Казына» охватывает 9 000 позиций, но Министерство финансов планирует ввести в систему этап предварительного квалификационного отбора в отношении 150 позиций, главным образом связанных со строительными работами.

Для обеспечения прозрачности механизма отбора рекомендуется публиковать все квалификационные требования к поставщикам со ссылками на нормативные документы на веб-портале государственных закупок. Также для информирования поставщиков о каждом шаге предварительного квалификационного этапа будут полезны образовательные видео и инструкции в формате вопрос-ответ. Время, выделенное поставщикам на подготовку, должно быть соразмерно объему и сложности требуемой от них информации. Чтобы обеспечить равные условия для всех участников и привлечь как можно больше потенциальных поставщиков к государственным закупкам, информацию о проведении квалификационного отбора следует распространять заранее.

### **3.2.3. Интеграция с другими государственными информационными системами**

Интеграция государственных закупок с системами управления государственными финансами, планирования бюджета и оказания услуг может значительно повысить эффективность использования государственных ресурсов. Преимущества интеграции разнообразны: улучшенная

передача и повышение качества данных, своевременность информации, обеспечение подотчетности за счет расширения возможностей для контроля и, конечно, эффективное управление благодаря автоматизации, стандартизации и закономерному избавлению от лишних процедур и действий. Признавая вышеупомянутые потенциальные достоинства, Рекомендация Совета ОЭСР по вопросам государственных закупок подчеркивает важность интеграции государственных закупок с системой управления государственными финансами. (ОЭСР, 2015<sup>[3]</sup>).

В соответствии с Рекомендацией Совета ОЭСР по вопросам государственных закупок, система электронных закупок Казахстана уже интегрирована с другими национальными информационными системами, хотя и в разной степени. Наибольшим значением обладает интеграция функции автоматической проверки поставщиков. Система электронных закупок автоматически проверяет потенциальных поставщиков по разным реестрам компаний и/или физических лиц, чтобы убедиться, что они платежеспособны, не имеют налоговой задолженности и не включены в список ненадежных поставщиков («черный список») (см. Главу 4 отчета). Что касается планирования бюджета, нет точных сведений об интеграции соответствующих информационных инструментов в систему электронных закупок. В ноябре–декабре государственные учреждения формируют планы закупок на следующий год на основании проекта бюджета и публикуют их после утверждения Парламентом окончательного бюджета в конце декабря. Одной из проблем, с которыми сталкиваются страны ОЭСР, является интеграция систем электронных закупок с другими государственными информационными платформами. Согласно исследованию ОЭСР, 60 % систем электронных закупок не интегрированы с другими цифровыми решениями электронного правительства, такими как системы формирования бюджета, реестры предприятий и налоговые реестры, базы данных социального страхования, финансовые расчетные системы или системы планирования ресурсов предприятий (ОЭСР, 2016<sup>[5]</sup>).

Однако многие страны ОЭСР стремятся повышать степень интеграции систем электронных закупок и разрабатывать комплексные решения для всех этапов закупочного цикла. Примером успешной интеграции системы электронных закупок с другими государственными и частными информационными системами является корейская система электронных закупок KONEPS (Блок 3.4). Более того, в Корее измерили уровень экономии от интеграции по сумме сэкономленных государственных и частных средств, проиллюстрировав потенциальные преимущества более глубокой интеграции правительственных информационных систем с системами электронных закупок.

### **Блок 3.4. Повышение эффективности и снижение затрат за счет интеграции данных в системе KONEPS**

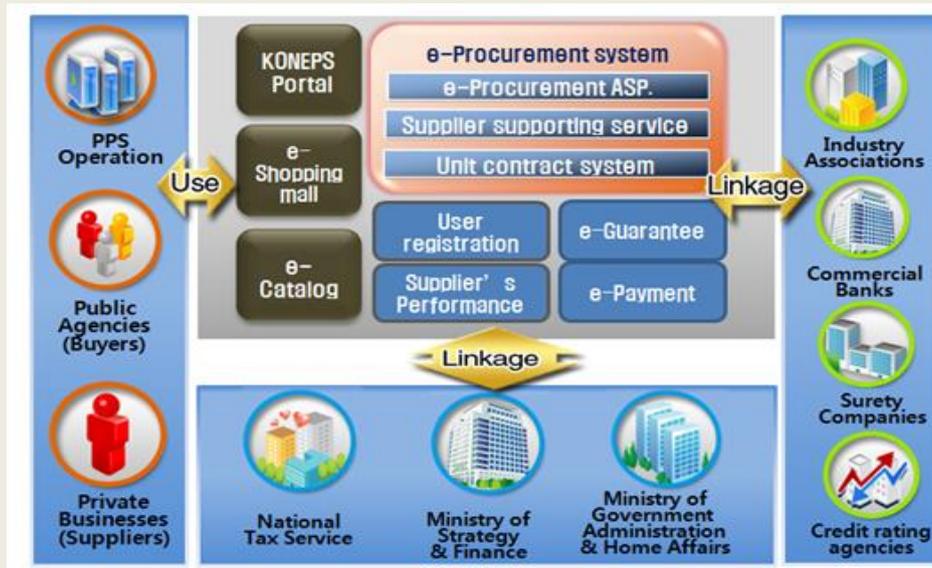
К корейской системе электронных закупок KONEPS было подключено более 160 разных электронных систем, которые находятся в ведении государства или частных организаций. Интеграция позволила повысить эффективность, устранить дублирование полномочий и сократить расходы. Согласно исследованию, проведенному Университетом Ханянг в 2009 году, расчетная экономия по годовым операционным издержкам составила 8 млрд долларов США. При этом около 16 % экономии (1,3 млрд долларов США) было обусловлено сокращением рабочего и технологического времени в государственном секторе. Остальная экономия пришлась на частный сектор и была связана с сокращением затрат поставщиков на получение сертификатов и удостоверяющих документов, а также на регистрацию и обновление учетных записей в различных системах.

Для участия в конкурсных торгах предприятию нужно один раз зарегистрироваться в системе KONEPS: там пользователи сохраняют все свои документы и сертификаты и потом могут автоматически извлекать их по мере необходимости. В остальных случаях KONEPS находит документы и сертификаты в других правительственных информационных системах посредством интерфейсов обмена данными. К примеру, сертификаты о регистрации предприятия и сертификаты о налоговых платежах передаются по соответствующим интерфейсам обмена данными.

По базам данных 19 страховых компаний можно автоматически проверить подлинность 4 видов гарантий, включая обеспечение заявки и обеспечение исполнения договора. Интерфейсы с 12 ассоциациями предпринимателей и 9 рейтинговыми агентствами позволяют получать данные кредитных историй и информацию об исполнении договорных обязательств за прошлый период для подтверждения квалификации и оценки заявок. Подключение к 15 коммерческим банкам дает возможность совершать электронные платежи и оформлять кредиты по программе кредитования государственных подрядчиков.

По итогам интеграции 477 форм документов, применяемых в государственных закупках, были преобразованы в цифровой формат, в том числе формы заявок, типовые договоры, запросы проверок и платежные требования. Более того, участникам конкурсов на выполнение строительных работ теперь не надо подавать сертификаты, подтверждающие опыт, благодаря автоматическому обмену данными с базами строительных ассоциаций.

Рисунок 3.7. Система электронных закупок KONEPS



Источник: (ОЭСР, 2016<sub>(10)</sub>).

Казахстан планирует продолжать интеграцию системы электронных закупок с внешней межведомственной информационной системой. Сейчас разработкой веб-портала, обеспечивающего единую точку доступа к ресурсам закупок, занимается Национальная палата предпринимателей (НПП РК «Атамекен»). Точка доступа будет представлена модульной системой, собирающей все уведомления о закупках из государственной системы электронных закупок, а также из систем электронных закупок фонда «Самрук-Казына» и других национальных холдингов и компаний. Она будет действовать как агрегатор, предоставляя доступ к информации о закупках на одном сайте со ссылкой на соответствующие платформы для подачи заявок. В противовес уже существующим частным агрегаторам тендеров, точка доступа будет бесплатной, что расширит возможности МСП для участия в закупках государственных организаций, национальных холдингов и компаний. Добиться максимального результата позволит дополнительный функционал для зарегистрированных поставщиков, включая новостную ленту и почтовые уведомления о закупках в соответствующих сферах и регионах.

Казахстан может интегрировать систему электронных закупок с другими ИС правительства и подумать об интерфейсах обмена данными с частными платформами и системами. Одним из приоритетных направлений станет обеспечение операционной совместимости и обмена данными с информационной налоговой системой. Это поможет выявлять подставные компании, которые не платят налоги (то есть не ведут хозяйственную деятельность). Министерству финансов рекомендуется исключать такие компании из наиболее сложных и масштабных тендеров, к примеру, на этапе предварительного квалификационного отбора в рамках конкурса на выполнение строительных работ. Вместе с тем, придется искать баланс между повышением эффективности за счет недопущения к конкурсу потенциальных поставщиков без опыта хозяйственной деятельности (и потенциальных подставных поставщиков) и привлечением к государственным закупкам новых участников и МСП. Более того, требуется принять надлежащие меры безопасности для защиты конфиденциальной информации (например, ограничить доступ закупочных органов к данным налогового учета и раскрывать только тот минимум, который необходим для исполнения установленных предписаний). Такие меры помогут сократить риск злоупотребления данными.

Интерфейсы обмена данными также будут полезны для оптимизации других задач системы электронных закупок, таких как оценка полноты планов закупок. Для автоматической проверки планов закупок на соответствие бюджету потребуются механизмы обмена данными между системой электронных закупок и системами планирования бюджета Министерства финансов и/или организаций-заказчиков.

Также Министерство финансов может упростить расчет стажа потенциальных поставщиков для начисления условных скидок (см. Главу 2). Как сообщают закупочные органы, определить общий стаж потенциального поставщика довольно непросто, а сложные правила оставляют простор для толкования. Казахстан может получать сведения об опыте поставщиков для расчета условных скидок путем автоматизированного обмена данными с бизнес-ассоциациями. В корейской системе электронных закупок (KONEPS) такая возможность уже реализована в виде обмена данными с объединениями предприятий строительной отрасли (Рисунок 3.7).

### 3.3. Система электронных закупок открывает возможности для оценки и повышения эффективности государственных закупок

Рекомендация Совета ОЭСР по вопросам государственных закупок призывает «стимулировать повышение эффективности за счет оценки эффективности системы государственных закупок» (Блок 3.5). Оценка такого рода сильно зависит от наличия достоверных и актуальных данных о закупках на всех уровнях: будь то контроль за исполнением договоров, уровень отдельно взятых заказчиков или государства (то есть система государственных закупок в целом). Сводные данные, преобразованные в показатели эффективности, могут лечь в основу реформ, направленных на усовершенствование системы и исключение лишних трат.

#### Блок 3.5. Рекомендация ОЭСР по оценке эффективности государственных закупок

X. РЕКОМЕНДУЕТ странам стимулировать повышение эффективности за счет оценки эффективности системы государственных закупок — как на уровне отдельно взятых процедур, так и на уровне системы в целом, а также на всех уровнях правительства, если это возможно и уместно. В этих целях странам следует:

- i) Периодически и на последовательной основе производить оценку результатов процесса государственных закупок. В рамках системы государственных закупок следует **последовательно собирать актуальную и достоверную информацию и использовать данные по предыдущим закупкам**, в частности, по ценам и общим затратам, в **систематической оценке новых потребностей** для принятия осознанных решений по будущим государственным закупкам.
- ii) Разработать **показатели для измерения эффективности, результативности и экономичности системы государственных закупок**, позволяющие проводить сопоставительный анализ и способствующие выработке стратегических решений в сфере государственных закупок.

Источник: Рекомендация Совета ОЭСР по вопросам государственных закупок от 2015 года / (ОЭСР, 2015<sup>[3]</sup>), OECD Recommendation of the Council on Public Procurement, [www.oecd.org/gov/public-procurement/Recommendation-Public-Procurement-RU.pdf](http://www.oecd.org/gov/public-procurement/Recommendation-Public-Procurement-RU.pdf).

Как уже упоминалось в этой главе (раздел 3.2.1), в Казахстане отсутствует практика сбора сводных данных по закупкам для качественной оценки эффективности на уровне заказчиков и

государственной системы в целом. Тем не менее, Министерство финансов может время от времени собирать данные и рассчитывать показатели эффективности для конкретных задач. В целом же складывается впечатление, что ни Министерство, ни другие государственные органы не проводят систематическую, основанную на доказательствах оценку эффективности государственных закупок. Единственное исключение — модуль цен, аналитический инструмент в системе электронных закупок, на который заказчики опираются при планировании бюджета.

### **3.3.1. Отслеживание ключевых показателей эффективности и стратегический подход к системе электронных закупок**

Рекомендация Совета ОЭСР по вопросам государственных закупок от 2015 года призывает страны ОЭСР разрабатывать показатели эффективности, результативности и экономичности системы государственных закупок для принятия стратегических решений в сфере государственных закупок. Наличие централизованной системы электронных закупок в Казахстане, обязательный порядок ее применения и широкий охват электронных процедур создают благоприятные условия для последовательного сбора достоверных и актуальных данных о закупочных процессах.

Сводные данные необходимы для оценки эффективности при помощи показателей, характеризующих процессы закупок. Опираясь на показатели такого рода, можно делать ценные выводы о тенденциях, к примеру, об изменениях на рынке, требующих новых подходов к закупкам. При условии интеграции с различными системами данных, в соответствии с рекомендациями выше, эти показатели позволят сравнивать качество закупок по организациям-заказчикам или областям, что в конечном итоге обеспечит рост эффективности за счет обмена опытом. Кроме того, у Казахстана появится механизм для выявления неэффективных процедур, нарушений и случаев мошенничества.

*Казахстан уже отслеживает некоторые показатели эффективности по мере необходимости*

Опираясь на передовые наработки стран ОЭСР, Казахстан уже отслеживает несколько показателей эффективности в отношении государственных закупок. Однако Министерство финансов рассчитывает показатели централизованно и только по мере надобности, то есть при подготовке документов, таких как стратегический план Министерства финансов, или выступлений и презентаций высокопоставленных лиц. Неясно, используются ли показатели для сравнительного анализа деятельности отдельных заказчиков или системы государственных закупок в целом, а также, проводится ли оценка эффективности относительно поставленных целей. Таблица 3.3 содержит основные показатели эффективности, которые приводятся Министерством финансов в аналитических документах, имеющих отношение к системе электронных закупок.

**Таблица 3.3. Основные показатели эффективности государственных закупок Казахстана**

Аспект государственных закупок	Показатель эффективности	Год	Ценность
Уровень конкуренции	Среднее количество участников	2016	Конкурс: 4 Запрос ценовых предложений / аукцион: 3
Эффективность	Экономия бюджетных средств (или условная экономия)	2017	2019 млрд тенге
Уровень конкуренции	Доля несостоявшихся конкурентных процедур	2017	63%
Обратная связь от поставщиков	Доля пересмотренных технических спецификаций после поступления замечаний от поставщиков (на этапе предварительного обсуждения)	2017	53%
Управление рисками	Доля закупок с нарушениями (камеральный контроль)	2016	20%

Примечание: Несостоявшиеся государственные закупки означают, что в рамках конкурентной процедуры было получено менее двух подходящих заявок от потенциальных поставщиков. Это дает заказчикам право провести прямые закупки (закупки из одного источника по несостоявшимся государственным закупкам).

“Доля пересмотренных технических спецификаций после поступления замечаний от поставщиков” относится к этапу предварительного обсуждения конкурсной документации. К этому ключевому показателю можно добавить еще один, близкий по смыслу, — долю технических спецификаций, по которым поставщики направили замечания.

Экономия бюджетных средств (или условная экономия) — это разница между изначально заложенной в бюджет суммой закупок и окончательной суммой в договоре о государственных закупках. Показатель измеряется для каждой отдельной закупки, а затем укрупняется для системы государственных закупок в целом.

Источники: Стратегический план Министерства финансов на 2017–2021 годы, Внешний анализ коррупционных рисков в государственных закупках (2017), Министерство финансов.

Помимо доли несостоявшихся государственных закупок (Таблица 3.3) Министерство финансов может отслеживать и другие показатели в отношении оснований, позволяющих отказаться от проведения конкурентных процедур. Доля закупок из одного источника в общем объеме закупок является важным показателем, характеризующим охват конкурентных процедур. То же самое касается количества процедур прямого заключения договора в виде доли от общей стоимости закупок. Как следует из Главы 2 отчета, дополнительные ценные выводы можно сделать по разбивке прямых закупок на закупки из одного источника путем прямого заключения договора (на основаниях, установленных в пункте 3 статьи 39 Закона «О государственных закупках») и закупки из одного источника по несостоявшимся государственным закупкам.

Итак, Казахстану следует разработать набор ключевых показателей эффективности (КПЭ) в отношении каждого аспекта системы государственных закупок и отслеживать их на регулярной основе. Министерству финансов потребуется организовать систематический, планомерный сбор КПЭ как официальных показателей эффективности государственных закупок. Поскольку одной из основных проблем Казахстана в сфере госзакупок является высокая доля несостоявшихся конкурсов, приоритетной задачей должно стать отслеживание показателей, связанных с уровнем конкуренции и применением оснований для прямых закупок. Также Министерство может разработать показатели деятельности поставщиков и задержки платежей на основании базы данных поставщиков, о которой речь пойдет в следующем разделе (3.3.2).

Такие показатели можно будет публиковать в ежегодном статистическом отчете на портале государственных закупок, как предложено в разделе 3.2.1. Те же показатели могут лечь в основу сравнительного анализа закупочной функции организаций-заказчиков и органов власти на центральном, региональном и местном уровнях.

*Передовой опыт стран ОЭСР в области показателей эффективности государственных закупок*

В основе показателей эффективности лежат актуальные и достоверные данные о прошлых закупках. Многие страны ОЭСР только недавно приступили к разработке таких показателей. Большинство стран придают первостепенное значение показателям эффективности, то есть пропорциональности материальных и временных затрат на каждую процедуру закупки с одной стороны и суммы договора с другой (ОЭСР, 2016<sup>[5]</sup>).

Не существует единой методологии измерения уровня экономии в государственных закупках. Турция использует такой же подход, как Казахстан, то есть определяет отношение стоимости договора к расчетной оценочной стоимости (или сумме, выделенной на закупку из бюджета). Чили измеряет экономию как разницу между средним ценовым предложением и ценой в победившей на торгах заявке. Правительство Греции задействует модуль бизнес-аналитики, который генерирует рыночные цены и позволяет сравнивать с ними поступившие ценовые предложения. Наряду с экономией, обеспеченной самим процессом запроса и сбора предложений, Португалия измеряет эффективность от консолидации закупок (ОЭСР, 2016<sup>[5]</sup>). Такой подход может заинтересовать Казахстан, учитывая его планы по консолидации закупок посредством единых организаторов в рамках текущей реформы системы госзакупок.

О важности данных из системы электронных закупок для разработки КПЭ можно судить по опыту Колумбии, где закупки осуществляются через платформу SECOP II. Централизованный закупочный орган *Colombia Compra Eficiente* выработал одиннадцать ключевых показателей, охватывающих четыре направления, и определил базовые значения для системы государственных закупок за 2014 год. Шесть наиболее значимых для Казахстана показателей эффективности представлены в Таблица 3.4. Каждый показатель обладает базовым значением за прошлый год, и *Colombia Compra Eficiente* систематически разрабатывает целевые значения для будущих периодов. Некоторые КПЭ могут заинтересовать Министерство финансов, в частности, доля договоров с изменениями сроков и/или стоимости или средняя продолжительность процесса отбора.

**Таблица 3.4. Ключевые показатели эффективности *Colombia Compra Eficiente***

<b>Соотношение цены и качества</b>		
Средняя продолжительность процесса отбора	Время между началом закупочного процесса и подписанием договора	Открытый конкурс: 37 дней Прямое заключение договоров: 26 дней
<b>Этика и прозрачность конкурентных процедур</b>		
Среднее количество новых поставщиков	Доля новых поставщиков в государственном учреждении (новые поставщики / поставщики за предыдущий год)	24,1 %
Распределение стоимости договоров по подрядчикам	Распределение закупочного бюджета государственного учреждения по поставщикам, с учетом коэффициента Джини	0,638
Доля договоров, заключенных с несколькими поставщиками	Частота заключения договоров с несколькими поставщиками по государственным учреждениям	10 %
Доля договоров, заключенных без проведения конкурентных процедур	Доля договоров, заключенных государственными заказчиками без проведения конкурентных процедур	38,5 %
<b>Управление рисками</b>		
Доля договоров с изменениями в части сроков и/или стоимости	Соотношение договоров с изменениями суммы или сроков исполнения	23 %

Источники: По материалам Блока 1.6 в (ОЭСР, 2016<sup>[11]</sup>).

Практика применения КПЭ в Колумбии соотносится с усилиями других стран ОЭСР по разработке показателей эффективности государственных закупок.

Методология оценки закупочных систем (MAPS) является универсальным инструментом, который призван активизировать и ускорить внедрение современных, интегрированных, эффективных и жизнестойких систем государственных закупок во всех странах. Методологией MAPS предусмотрено несколько количественных показателей. Блок 3.6 описывает КПЭ, которые применяются для оценки четырех аспектов системы закупок и могут быть актуальны для Казахстана, в частности, показатели контроля за исполнением договоров и платежей.

### **Блок 3.6. Ключевые показатели эффективности по методологии MAPS**

#### **Поставщики**

- Зарегистрированные поставщики в виде доли от общего количества поставщиков в стране (в %)
- Доля зарегистрированных поставщиков, с которыми заключены договоры о государственных закупках (в % от общего количества зарегистрированных поставщиков)
- Общее количество и стоимость договоров, заключенных с отечественными/иностранными компаниями (в том числе в %)

#### **Аудит и управление рисками**

- Количество курсов повышения квалификации для внутренних и внешних аудиторов в сфере государственных закупок
- Доля аудиторов, прошедших подготовку по аудиту в сфере государственных закупок (% от общего количества аудиторов)
- Доля рекомендаций внутреннего и внешнего аудита, выполненных в установленные законом сроки (в %)

#### **Конкуренция и подача заявок**

- Стоимость договоров, заключенных по итогам конкурентных процедур (за последний налоговый отчетный год)
- Средняя продолжительность закупок товаров, работ и услуг: количество дней между уведомлением о проведении тендера и подписанием договора (для каждого способа закупок)

#### **Контроль за исполнением договоров и платежей**

- Нарушение сроков (в %; и средняя задержка в днях)
- Поправки к договору (в % от общего количества договоров; среднее увеличение стоимости договора в %)
- Контроль качества и окончательная приемка выполнены в предусмотренные договором сроки (в %)
- Счета оплачены вовремя (в %)

Источник: Методология оценки закупочных систем / Methodology for Assessing Procurement Systems, 2018.

Счетная палата Австралии разработала руководство по ключевым показателям эффективности в государственных закупках, которое может заинтересовать Казахстан (Блок 3.7), в особенности, в части показателей, характеризующих этап контроля за исполнением договоров (поставка, обслуживание, продукт см. в Блок 3.7).

### **Блок 3.7. Разработка целесообразных ключевых показателей эффективности закупок**

Ключевые показатели эффективности можно использовать в качестве инструмента для сравнительного анализа, но для этого они должны обладать рядом базовых свойств.

- Относительность: КПЭ должны быть связаны не столько с процессами, сколько с основными целями организации (рисками, которых следует избегать, или конечными результатами).
- Понятность: КПЭ должны быть сформулированы максимально просто и понятно.
- Измеримость и объективность: КПЭ должны выражаться в заранее установленных единицах измерения и формулах и опираться на простые и объективные данные, собранные экономически эффективным способом.
- Достижимость: КПЭ должны быть реалистичными и должны соответствовать существующим нормативным требованиям / ограничениям.
- Ограниченность: ключевых показателей эффективности должно быть ровно столько, сколько необходимо для достижения поставленных целей, а связанные с их сбором проблемы (затраты, усилия) должны быть минимальными. По мере возможности КПЭ должны опираться на информацию и документы, доступные в системе электронных закупок.
- Своевременность: КПЭ должны описывать четко заданный период времени.

Также можно разработать ключевые показатели эффективности, характеризующие деятельность поставщиков. Существует много разных показателей эффективности поставщиков, но в первую очередь рекомендуется рассмотреть следующие:

- Поставка, а именно, соблюдение сроков, соответствие количества и качества поставленных товаров договору, предоставление поставщиком надлежащей документации и информации, способность осуществить срочную поставку и так далее.
- Цена: конкурентоспособность, устойчивость, объемные или другие скидки и так далее.
- Обслуживание клиентов: случаи нехватки товаров по вине поставщика, обучение работе с оборудованием и применению продукции, гарантийное обслуживание, административная эффективность (включая подтверждение заказов и точность выставления счетов) и так далее.
- Продукт: соответствие спецификациям (включая процент брака и дефектов), надежность / долговечность, упаковка, качество и доступность документации и технических руководств, и так далее.

И наконец, ключевые показатели эффективности необходимо отслеживать с определенной периодичностью, лучше всего — ежеквартально, но не реже одного раза в год.

Источник: (Счетная палата Австралии (Australian National Audit Office), 2011<sup>[12]</sup>).

### 3.3.2. Использование данных о прошлых закупках для планирования бюджета и принятия решений по будущим закупкам

Благодаря системе электронных закупок и механизму электронных договоров Казахстан может собирать данные о закупочных ценах. Для этих целей на веб-портале государственных закупок предусмотрен модуль цен. Модуль содержит типовые данные по средним, максимальным и минимальным ценам на товары, работы и услуги, закупленные через веб-портал государственных закупок после 2016 года. К примеру, Таблица 3.5 показывает выходные данные ценового модуля по самому популярному автомобилю среди государственных заказчиков Казахстана в целом в 2017 году. Согласно ценовому модулю, закупочные цены на автомобили одной и той же категории сильно разнятся. Отчасти это может быть связано с разными марками автомобилей, которые, тем не менее, относятся к одной и той же категории по номенклатуре государственных закупок.

**Таблица 3.5. Выходные данные ценового модуля (в тенге) за 2017 год**

Пассажирский автомобиль (европейская классификация С). МКПП, объем двигателя до 2 000 см<sup>3</sup>, гидроусилитель руля, кондиционер воздуха, подушки безопасности

Код номенклатуры	Наименование	Количество	ПЛАНОВАЯ ЦЕНА			ПОКУПНАЯ ЦЕНА		
			Минимальная	Средняя	Максимальная	Минимальная	Средняя	Максимальная
29.10.22.300.000.0796.02	Легковой автомобиль	1 296	863 101 тенге	4 497 535 тенге	15 178 571 тенге	2 345 536 тенге	4 311 225 тенге	14 687 500 тенге

Примечание: Таблица основана на кодах номенклатуры из единого номенклатурного справочника товаров, работ и услуг Казахстана, включающего 30 позиций.

Источник: Модуль цен веб-портала государственных закупок, доступный по ссылке <http://portal.goszakup.gov.kz/portal/index.php/ru/pricereport/report1>.

В модуле есть функция поиска, которая позволяет просматривать цены по отдельному региону или заказчику, а также комбинировать различные критерии поиска. Министерство финансов считает ценовой модуль важным инструментом для решения проблемы искусственно завышенных цен, поскольку они могут быть связаны с несоблюдением норм профессиональной этики или указывать на коррупционные схемы с участием поставщиков и государственных заказчиков.

Государственные заказчики используют ценовой модуль для исследования рынка и планирования бюджета. В системе электронных закупок нет других модулей исследования рынка или бизнес-аналитики. Организации-заказчики дополняют данные из ценового модуля другими исследованиями и/или консультациями с потенциальными поставщиками.

Модуль цен является хорошим примером систематического сбора сводных данных о системе электронных закупок Казахстана. Казахстан может собирать больше данных о государственных закупках, чтобы заложить базу для конструктивной оценки их эффективности. К примеру, сбор и структурирование данных о поставщиках обеспечит более качественное исполнение условий договоров и сокращение трат государства, вызванных сотрудничеством с недобросовестными поставщиками.

Казахстан ведет реестр поставщиков в системе электронных закупок (на веб-портале). В реестре доступны базовые сведения о поставщиках, к примеру, адрес или номер налоговой регистрации. Однако эта база данных не содержит информацию о деятельности поставщиков, опыте или исполнении договоров о государственных закупках в прошлом. Сейчас единственным источником сведений о прежнем опыте потенциального подрядчика является черный список (официально он называется реестр недобросовестных участников государственных закупок). Процесс отстранения поставщиков от участия в закупках подробно описан в Главе 4. В системе электронных закупок поставщики, отстраненные от торгов, автоматически лишаются права участвовать в государственных тендерах на 24 месяца.

Казахстан может подумать о создании подробной базы данных поставщиков, доступной государственным заказчикам, единым организаторам и аудиторам. Такая база данных будет содержать сведения о деятельности, опыте (по крайней мере, в сфере государственных закупок) и показателях поставщиков за предшествующий период, а также финансовую и налоговую информацию из информационной финансовой системы Комитета государственных доходов (налоговых органов). В этой связи рекомендуется изучить опыт США, где закупочным органам доступны две базы данных — Система извлечения информации о показателях за предшествующий период (PPIRS) и Федеральная информационная система результатов выполнения контрактов и добросовестности исполнителей (FAPIS) (Блок 3.8).

### **Блок 3.8. Информация о деятельности поставщиков в США**

Правительство США работает над развитием отношений с поставщиками и стремится сотрудничать с подрядчиками, которые придают большое значение соблюдению норм профессиональной этики, результативности и качеству. В этой связи государственным органам рекомендуется повышать количество, улучшать качество и расширять сферу применения данных о деятельности поставщиков посредством двух информационных систем.

Сведения о деятельности поставщиков за предыдущий период, включая идентификационную информацию и описание соответствующих договоров, рейтинг по шести аспектам с пояснением (качество, соблюдение сроков, цена, сотрудничество с малыми предприятиями и так далее), содержатся в Системе извлечения информации о показателях за предшествующий период (PPIRS, [www.ppirs.gov](http://www.ppirs.gov)). Госучреждения должны вносить данные по всем прошлым контрактам и заказам стоимостью выше 150 000 долларов США в систему PPIRS, где информация доступна другим государственным служащим.

Общегосударственное веб-приложение обеспечивает федеральному закупочному сообществу доступ к актуальным данным, которые позволяют принимать взвешенные решения при выборе подрядчиков. Для авторизованных пользователей в системе PPIRS предусмотрена функция поиска по отчетным бланкам о работе поставщиков. В соответствии с федеральным законодательством, заказчики должны заполнять отчетные бланки ежегодно на протяжении срока действия контракта. Система PPIRS включает несколько подсистем и баз данных (например, систему показателей выполнения договора подрядчиком, базу данных показателей за предыдущий период и вспомогательную систему оценки строительных подрядчиков).

Дополнительная информация в отношении определенных вопросов соблюдения профессиональной этики содержится в Федеральной информационной системе результатов выполнения контрактов и добросовестности исполнителей (FAPIS), в том числе сведения о расторжении договоров из-за невыполнения обязательств или по факту нарушения, данные о криминальном, гражданском или административном судопроизводстве в связи с федеральным контрактом, а также решения суда о снятии ответственности с подрядчика. Госучреждения прилагают усилия для повышения ценности обеих систем и стараются предоставлять максимально полезную и полную информацию.

Источник: (Управление федеральной закупочной политики (Office of Federal Procurement Policy), 2013<sup>[13]</sup>).

Такая база данных станет подспорьем для государственных заказчиков при проведении закупок из одного источника, обеспечит рост конкуренции и снизит риск нарушения норм бизнес-этики. У заказчиков будет доступ к подробной и содержательной базе зарегистрированных поставщиков для принятия взвешенных решений. Кроме того, комплексная база данных поставщиков упростит процедуру определения (а по факту — вычисления) предыдущего опыта потенциальных подрядчиков.

### 3.3.3. Использование потенциала электронных закупок для осуществления стратегии Казахстана по государственным закупкам

Современная многофункциональная система электронных закупок Казахстана охватывает почти весь закупочный цикл в соответствии с Рекомендацией Совета ОЭСР по вопросам государственных закупок. Однако, преимущества электронных закупок, как правило, связаны не с технологиями как таковыми, а с тем, что технологии повышают эффективность управления и помогают скоординировать взаимодействие (Asian Development Bank, 2013<sup>[14]</sup>). Электронные закупки могут сыграть важную роль в реформе госзакупок, но не являются средством от недобросовестной конкуренции и не решают глубинные проблемы. Более того, они даже способствуют укоренению нежелательных процедур (ОЭСР, 2011<sup>[15]</sup>).

Чтобы использовать весь потенциал электронных закупок для содействия процессам модернизации и централизации, необходимо расширять функциональные возможности действующей системы. Система электронных закупок в Казахстане может поддерживать модернизацию госзакупок, по меньшей мере, в трех направлениях:

- **Консолидация закупок.** Как сказано в Главе 1, Казахстан реформировал законодательство в сфере государственных закупок, чтобы у централизованных закупочных органов была возможность консолидировать закупки однородных товаров, работ и услуг разными заказчиками. В соответствии с Законом «О внесении изменений» от декабря 2018 года, Министерство финансов вправе определять, какие товары, услуги и работы будут закупаться посредством централизованных закупочных органов. Это позволит сократить количество закупочных процедур и, следовательно, обеспечит экономию в купе с постепенной централизацией системы государственных закупок (Глава 1).
- Чтобы установить точный список товаров, услуг и работ, которые будут закупаться централизованно, Министерство финансов может осуществлять систематический, автоматизированный анализ планов закупок на основании единого номенклатурного справочника товаров, работ и услуг (ЕНС-ТРУ).
- **Разовая регистрация поставщиков.** Поставщики могли бы сохранять все свои документы и сертификаты в системе и автоматически извлекать их при оформлении следующих заявок. Такая возможность уже есть у пользователей корейской системы электронных закупок KONEPS (Блок 3.4 выше). В странах ЕС аналогичный механизм разовой регистрации начал действовать одновременно с переходом на обязательную подачу электронных заявок в ноябре 2018 года в соответствии с [Директивой ЕС 2014/24/EU](#).
- **Разработка типовых технических спецификаций.** Как упоминалось в Главе 1, Министерство финансов планирует разработать каталог типовых технических спецификаций в 2019 году. Типовые технические спецификации являются одним из обязательных условий консолидации закупок, поскольку они помогают центральным закупочным органам объединять однородные лоты разных государственных заказчиков. В этой связи важно, чтобы типовые спецификации были доступны организациям-заказчикам в системе электронных государственных закупок (на веб-портале).

До настоящего момента основные усилия Казахстана были направлены на переход от бумажного формата закупок к электронному, а также на использование потенциала электронной системы для оптимизации существующих процедур и повышения прозрачности. Нынешняя реформа в сфере государственных закупок предлагает опираться на уже имеющуюся электронную систему и собранные в ней данные в целях повышения эффективности и прозрачности, равно как и развития механизмов оценки отдельных закупочных процедур, заказчиков и института госзакупок в целом. Централизация электронных закупок пройдет успешно только в том случае, если будет спланирована и реализована с учетом возможностей, предлагаемых электронными закупками.

## Рекомендованные действия

Обновленная система электронных закупок, введенная в действие в 2016 году наряду с Законом «О государственных закупках», обеспечила более высокий уровень прозрачности государственных закупок Казахстана. На веб-портале появились новые полезные функции, в том числе предварительное обсуждение проекта конкурсной документации, а также модуль жалоб, доступный с начала 2018 года. Систему электронных закупок можно использовать как инструмент для дальнейшего усовершенствования сферы государственных закупок Казахстана.

Министерству финансов следует обратить внимание на некоторые недостатки в части прозрачности конкурсов, в первую очередь речь идет о чрезмерной прозрачности, связанной с практикой взаимного просмотра заявок поставщиками, и увеличении сроков подачи заявок. Рекомендуется публиковать на веб-портале государственных закупок более полные сводные данные о системе госзакупок в машиночитаемом формате. Это позволит снизить риски коррупции и обеспечит открытость системы для заинтересованных третьих сторон (журналистов, общественных организаций и так далее). Также Министерство может использовать данные о закупках, чтобы контролировать деятельность поставщиков и заказчиков и проводить подкрепленную фактами оценку системы государственных закупок в целом.

### **Использование цифровых технологий для повышения прозрачности и интеграции веб-портала закупок с другими государственными информационными системами**

- Министерству финансов следует подумать об ограничении доступа к наиболее деликатной информации. Решение о том, какие данные или документы надо считать конфиденциальными, должно приниматься совместно с сообществом поставщиков. Это могут быть коммерческие тайны или финансовые сведения, не опубликованные в открытом доступе. Также в системе можно предусмотреть инструмент, который позволит потенциальным поставщикам самостоятельно помечать конфиденциальную информацию в своих заявках. После проверки доступ к такой информации будет предоставляться только организациям-заказчикам, конкурсным комиссиям и государственным аудиторам. В связи с этим потребуется пересмотреть нормативно-правовую базу и дополнить ее положениями о конфиденциальности и соответствующими процедурами применения особой оговорки о конфиденциальности.
- В рамках дальнейших преобразований системы электронных закупок, учитывая предстоящее присоединение к Соглашению ВТО по правительственным закупкам (GPA), Казахстану следует обратить внимание на негласные технические барьеры, ограничивающие доступ и участие потенциальных поставщиков из других стран. Последующие улучшения можно направить на устранение существующих препятствий и упрощение доступа к закупкам для максимального количества потенциальных поставщиков в целях повышения уровня конкуренции и эффективности расходов государства в интересах граждан Казахстана. С этой позиции можно рассматривать все нововведения в системе электронных закупок и следить, чтобы они не создавали новых препятствий.
- В отношении сложных закупок Казахстану рекомендуется увеличить сроки подачи поставщиками замечаний и запросов о разъяснении в рамках предварительного обсуждения проекта конкурсной документации как минимум до десяти дней (вместо нынешних пяти). Таким образом, у поставщиков будет достаточно времени, чтобы ознакомиться с условиями конкурса и подготовить соответствующие предложения.

- Помимо этого, данные, имеющие отношение к конкурсам с предварительным квалификационным отбором, должны публиковаться сразу после завершения отборочного этапа. Также для обеспечения прозрачности механизма отбора рекомендуется публиковать все квалификационные требования к поставщикам на едином портале. Информация о предстоящих возможностях участия в предварительном квалификационном отборе должна публиковаться за несколько месяцев до фактического проведения отбора.
- Министерство финансов может интегрировать систему электронных закупок с другими информационными системами правительства и подумать об интерфейсах обмена данными с частными платформами и системами. Одним из приоритетных направлений работы должно стать обеспечение операционной совместимости системы электронных закупок и национальной налоговой системы, что позволит выявлять в системе закупок подставные компании, не ведущие хозяйственную деятельность.
- Министерство финансов может предусмотреть в системе электронных закупок электронное хранилище, чтобы обеспечить возможность разовой регистрации поставщиков. Таким образом, все документы и сертификаты, сохраненные в системе, можно будет извлекать автоматически каждый раз при участии поставщика в тендере.

#### **Система электронных закупок открывает возможности для оценки и повышения эффективности государственных закупок**

- Министерство финансов может разработать набор ключевых показателей эффективности (КПЭ) для оценки разных аспектов системы государственных закупок. Министерству рекомендуется систематически отслеживать показатели. КПЭ должны охватывать несколько этапов закупочного цикла, в том числе контроль за исполнением условий договоров (эффективность работы поставщиков, сроки оплаты, изменение договоров после подписания). Кроме того, Министерство может публиковать КПЭ в рамках годового статистического отчета о государственных закупках.
- Министерство финансов может собирать и отслеживать показатели, характеризующие уровень конкуренции в государственных закупках, в том числе долю закупок из одного источника (как долю от количества и долю от суммы закупок), среднее количество подходящих конкурсных заявок и так далее. Можно также сформировать подробную базу данных по поставщикам, которая будет содержать сведения о деятельности поставщиков, их опыте (по меньшей мере, в сфере государственных контрактов) и показателях за прошлый период, а также финансовую и налоговую информацию из информационной финансовой системы Комитета государственных доходов (налоговых органов). Эта база данных должна быть доступна конкурсным комиссиям и служащим закупочных органов. Реестр такого рода можно использовать для консолидации и хранения информации, которую потенциальные поставщики предоставляют при каждом оформлении конкурсных заявок.
- Министерство финансов может публиковать годовой статистический отчет о государственных закупках на основании данных, собранных посредством системы электронных закупок (веб-портала). В отчет рекомендуется включать сводную статистику по системе государственных закупок и отдельные показатели эффективности. В целях расширения доступа к информации о государственных закупках следует предусмотреть возможность выгрузки отчета в машиночитаемом формате, а также обеспечить сбор данных по жалобам и частоте применения оснований, дающих право на проведение прямых закупок из одного источника.

## Литература

- Asian Development Bank (2013), *E-Government Procurement Handbook*, [14]  
<https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/34064/files/e-government-procurement-handbook.pdf> (accessed on 13 August 2018).
- EBRD (2015), *Are you ready for eProcurement? Guide to Electronic Procurement Reform*, [2]  
<https://www.ppi-ebd-uncitral.com/index.php/fr/component/content/article/427-ebd-is-launching-a-guide-to-e-procurement-reform-are-you-ready-for-e-procurement> (accessed on 8 August 2018).
- Веб-портал государственных закупок (Government e-procurement system) (2019), *Tariffs & payment details*, <https://www.goszakup.gov.kz/ru/welcome/pay>. [7]
- ОЭСР (2018), *Mexico's e-Procurement System: Redesigning CompraNet through Stakeholder Engagement*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, [4]  
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264287426-en>.
- ОЭСР (2017), *Public Procurement in Peru: Reinforcing Capacity and Co-ordination*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, [1]  
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264278905-en>.
- ОЭСР (2016), *2016 OECD Survey on public procurement*, OECD Publishing, Paris, [5]  
[https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=GOV\\_PUBPRO\\_2016](https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=GOV_PUBPRO_2016).
- ОЭСР (2016), *Fighting Bid Rigging in Public Procurement: Report on Implementing the OECD Recommendation 2016*, <http://www.oecd.org/daf/competition/Fighting-bid-rigging-in-public-procurement-2016-implementation-report.pdf> (accessed on 8 August 2018). [9]
- ОЭСР (2016), *Multi-dimensional Review of Kazakhstan: Volume 1. Initial Assessment*, OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264246768-en>. [6]
- ОЭСР (2016), *Preventing Corruption in Public Procurement*, [8]  
<http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-in-Public-Procurement-Brochure.pdf>.
- ОЭСР (2016), *The Korean Public Procurement Service: Innovating for Effectiveness*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, [10]  
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264249431-en>.
- ОЭСР (2016), *Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, [11]  
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en>.
- ОЭСР (2015), *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*, OECD, Paris, [3]  
<http://www.oecd.org/gov/public-procurement/recommendation/> (accessed on 11 September 2017).
- ОЭСР (2011), "E-Procurement", *SIGMA Public Procurement Briefs*, No. 17, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5js4vmnvwp8w-en>. [15]

- Счетная палата Австралии (Australian National Audit Office) (2011), *Development and Implementation of Key Performance Indicators*, [12]  
<https://www.anao.gov.au/sites/g/files/net4981/f/201112%20Audit%20Report%20No%205.pdf>  
 (accessed on 14 August 2018).
- Управление федеральной закупочной политики (Office of Federal Procurement Policy) [13]  
 (2013), *Improving the collection and use of information about contractor performance and integrity*, <https://www.acq.osd.mil/dpap/policy/policyvault/USA001513-13-DPAP.pdf>  
 (accessed on 20 July 2018).

## Сноски

<sup>1</sup> См. Директиву ЕС 2014/55/EU, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32014L0055>

<sup>2</sup> Условная экономия — это разница между изначально заложенной в бюджет суммой закупок и окончательной суммой закупок. По мнению Министерства финансов, это один из главных показателей эффективности системы государственных закупок.

<sup>3</sup> См. статистику по государственным закупкам Квебека на сайте (на французском языке): [https://www.tresor.gouv.qc.ca/nouvelles/?tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=470&cHash=ad9e526b8a8537e59e7f18c566f0779a](https://www.tresor.gouv.qc.ca/nouvelles/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=470&cHash=ad9e526b8a8537e59e7f18c566f0779a)

<sup>4</sup> <https://www.usaspending.gov/#/>

<sup>5</sup> С презентацией стандарта можно ознакомиться на сайте ОСП: <https://www.open-contracting.org/data-standard/>

<sup>6</sup> См. статью «Айдын Рахимбаев возглавил рейтинг крупнейших получателей госзаказа в Казахстане», Forbes Kazakhstan, по ссылке (на русском): [https://forbes.kz/leader/gosudarstvennyiy\\_zakaznik\\_2\\_1523606498](https://forbes.kz/leader/gosudarstvennyiy_zakaznik_2_1523606498)

<sup>7</sup> См. модуль аналитики *Chile Compra*: <http://www.analiza.cl/web/Modulos/Cubos/CubosOlap.aspx>



# **4** Управление рисками и поддержка реализации принципа подотчетности в рамках всего цикла государственных закупок в Казахстане

---

В настоящей главе рассматриваются вопросы, касающиеся этики в сфере государственных закупок. Глава содержит анализ существующих процедур внутреннего контроля, основанных на оценке рисков, и позволяет сделать вывод о необходимости более действенной интеграции процесса оценки коррупционного риска в повседневную работу. По итогам оценки применения этических стандартов к закупочной деятельности авторы в настоящей главе рекомендуют Казахстану конкретизировать нормы служебной этики и разрабатывать программы подготовки персонала, профессиональные обязанности которого связаны со сферой закупок. И наконец, не умаляя значение участия внешних заинтересованных сторон для повышения уровня прозрачности и совершенствования практики следования этическим стандартам, авторы заключают, что Казахстану следует работать над созданием программы общественных свидетелей, взяв за основу существующие проекты общественного контроля. Казахстан принял меры к развитию национальной системы подачи апелляций, однако в настоящее время следует сосредоточить внимание на обеспечении ее эффективности и результативности.

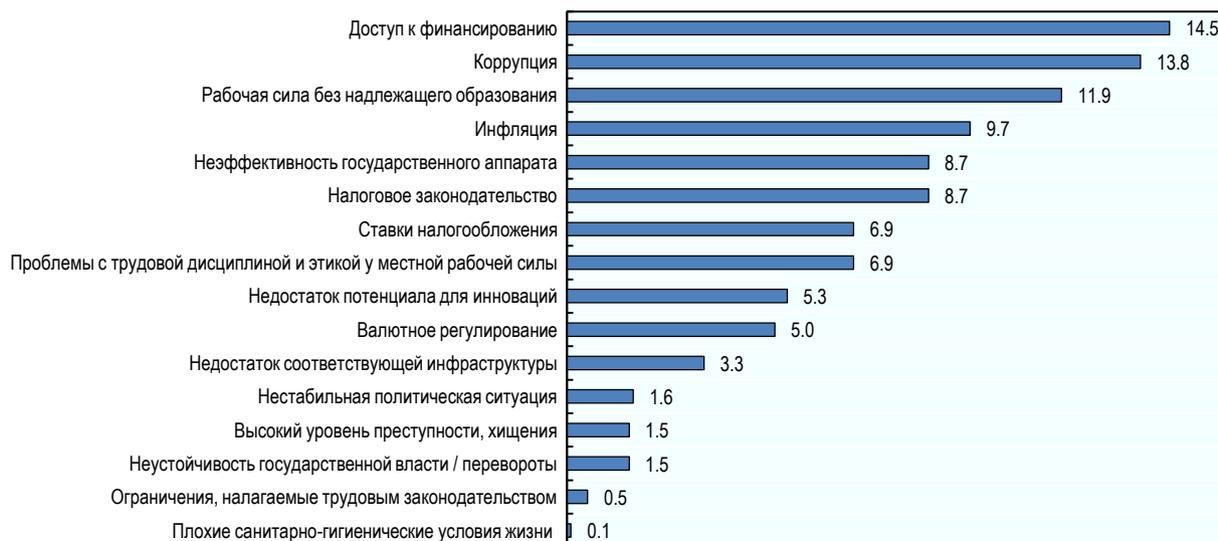
---

## 4.1. Введение

Противодействие коррупции является для страны приоритетной задачей, и с этой целью Правительство Республики Казахстан на протяжении последних лет провело серию реформ и разработало ряд инструментов, призванных способствовать переменам. Не так давно несколько высокопоставленных должностных лиц были арестованы за коррупционные преступления, что свидетельствует о решимости государства призвать коррупционеров к ответу (ОЭСР, 2017<sup>[1]</sup>). Готовность казахстанского общества принять участие в борьбе с коррупцией постепенно растет, а связь между правительственными органами и общественными организациями крепнет (Shibutov et al., 2018<sup>[2]</sup>). В совокупности все это говорит о том, что если прежде коррупция воспринималась как должное, то теперь отношение к ней изменилось.

Однако предстоит решить еще немало задач. Агентство по делам государственной службы и противодействию коррупции ввело прогрессивную политику предупреждения коррупции, однако сохраняется внутреннее сопротивление принимаемым мерам (Shibutov et al., 2018<sup>[2]</sup>). Субъективно оцениваемый уровень коррупции в обществе, невзирая на изменения, еще высок. В рейтинге «Индекса восприятия коррупции» за 2017 год Казахстан получил оценку 31 балл по шкале от 0 до 100 (где «0» означает высокий уровень коррупции, а «100» – ее отсутствие); для сравнения необходимо отметить, что в 2016 году оценка Казахстана составляла 29 баллов, а в 2015 году – 28 баллов. В частности, для делового сообщества коррупция – второй по степени значимости фактор, препятствующий ведению бизнеса (см. Рисунок 4.1).

**Рисунок 4.1. Наиболее значимые факторы, препятствующие ведению бизнеса**



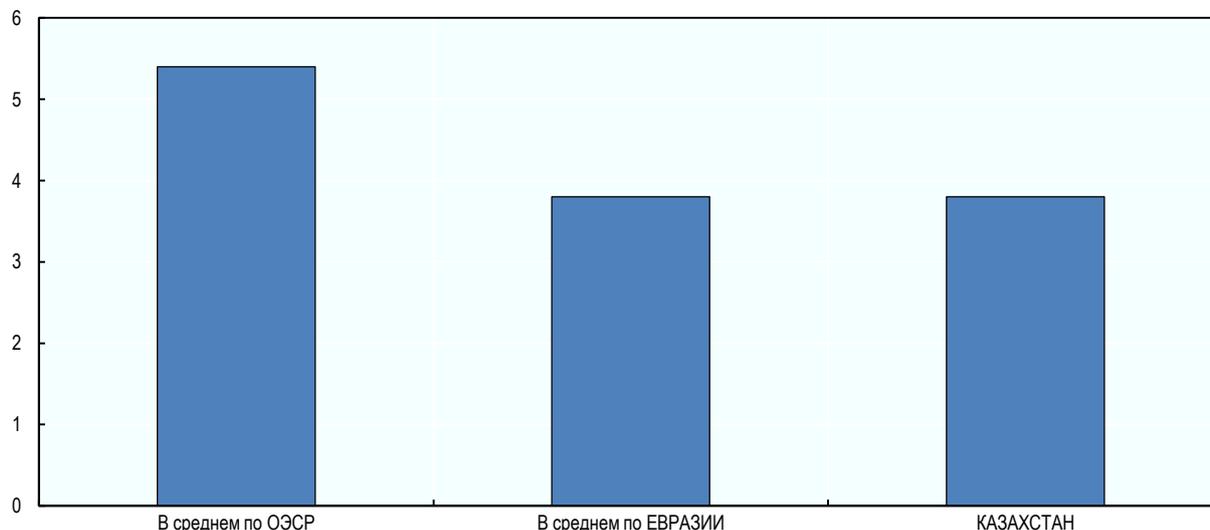
Примечание: Респондентов опроса ВЭФ попросили выбрать из приведенного выше списка пять факторов, в наибольшей степени затрудняющих ведение бизнеса в стране, и каждому присвоить балл от «1» (наиболее значимый) до «5» по уровню значимости. Баллы соответствуют ответам с расположением по степени значимости.

Источник: Всемирный экономический форум, «Индекс глобальной конкурентоспособности» за 2017-2018 годы, <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/countryeconomy-profiles/#economy=KAZ>.

Сфера закупок сопряжена с особо высоким риском, поскольку в ней обращаются крупные суммы государственных средств и происходит тесное взаимодействие государственных должностных лиц с субъектами частного сектора. Государственные закупки подвержены значительным рискам неэффективного управления, мошенничества и коррупции, которые могут проявляться на всех этапах цикла государственных закупок. На рисунке 4.2 показаны субъективные оценки

распространенности такой практики, как осуществление недокументированных и неучтенных платежей или дача взяток, в следующих пяти областях: а) импортная и экспортная торговля; б) коммунальное хозяйство; в) годовые налоговые платежи; г) получение государственных заказов и лицензий и д) вынесение благоприятных судебных решений. Средний балл, равный «1», означает высокую распространенность, а «7» – полное отсутствие такой практики. Средний балл Казахстана составил 3,8; это значительно ниже среднего показателя по ОЭСР, равного 5,4. Помимо прочего, это показывает, что недокументированные платежи и взятки остаются проблемой во всех ключевых отраслях, включая сферу закупок.

#### Рисунок 4.2. Субъективная оценка незаконных платежей и взяток в ключевых отраслях



Примечание: Средний балл за пять элементов следующего вопроса из опроса руководителей деловых предприятий ВЭФ: «Насколько среди предприятий в вашей стране распространено осуществление недокументированных дополнительных платежей или дача взяток в связи с: а) импортной и экспортной торговлей; б) коммунальным хозяйством; в) годовыми налоговыми платежами; г) получением государственных заказов и лицензий; д) вынесением благоприятных судебных решений? В каждом случае ответ должен составить от «1» [«очень распространено»] до «7» [«никогда не происходит»].».

Источник: Всемирный экономический форум, «Индекс глобальной конкурентоспособности» за 2017-2018 годы <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/competitiveness-rankings/#series=BRIBEIDX>

Недавние скандалы, связанные с государственными закупками и коррупцией в высших эшелонах власти, сделали проблемы коррупции объектом повышенного внимания правительства и общественности, и сейчас Казахстан ищет содействия в решении этих проблем. В настоящей главе определяется ряд областей, применительно к которым действующая стратегия соблюдения этических стандартов в сфере закупок нуждается в дальнейшем совершенствовании, для чего рассматриваются такие аспекты, как: а) потребность в наличии последовательной и упорядоченной комплексной системы этических стандартов в сфере закупок, б) роль внутреннего контроля, основанного на оценке рисков, в) необходимость усиления роли институтов гражданского общества в надзоре за закупочным процессом и г) потребность в эффективных процедурах подачи апелляции и применения санкций. Основой для анализа послужил документ «Рекомендация Совета ОЭСР по вопросам государственных закупок», и особенно III принцип, а также «Рекомендация ОЭСР по вопросам публичной добропорядочности».

## 4.2. Формирование последовательной и упорядоченной комплексной системы этических стандартов

### 4.2.1. Разработка этической стратегии в сфере закупок

Формирование культуры этики в сфере государственных закупок не может ограничиться реагированием на конкретные случаи коррупции, мошенничества и злоупотреблений. Иными словами, в этических вопросах требуется стратегическое и операционное планирование. Этическая стратегия – важнейшая составляющая любой надежной системы стандартов профессиональной этики, и она требует от правительства определения конкретных результатов, которых предполагается достичь за счет этого. Используя подход, основанный на оценке рисков, стратегия устанавливает стратегические цели и приоритеты системы обеспечения публичной добропорядочности (то есть соблюдения этических стандартов, сохранения честности и неподкупности в государственном секторе). В частности, этическая стратегия определяет ключевые факторы (в том числе человеческие и финансовые ресурсы) и основные области работы по формированию культуры служебной этики.

При условии эффективного использования стратегический подход к этике способен оказать государству серьезную помощь в подготовке почвы для культурных преобразований. Причина в том, что стратегический подход побуждает ответственное политическое руководство задуматься об этических проблемах, существующих на всех уровнях правительства, и определить, какие конечные результаты помогут добиться реальных перемен. Это может стать отправной точкой для движения в обратном направлении, а именно для определения промежуточных результатов, конкретных мероприятий и задач, которые необходимы для достижения конечных результатов (ОЭСР, 2019<sup>[3]</sup>). Помимо прочего, стратегический подход помогает странам разрабатывать систему контрольных ориентиров и показателей, способствующую сбору данных для оценки уровня внедрения, эффективности и общей результативности системы этических стандартов. И наконец, стратегический подход служит важным механизмом координации, поскольку может применяться для распределения обязанностей, связанных с реализацией поставленных целей и задач, между соответствующими организациями.

Масштабные общеправительственные этические стратегии позволяют ставить задачи для системы по противодействию коррупции в целом, но при этом не могут учесть специфику коррупционных рисков в различных отраслях. Разработка эффективных мер нередко требует глубокого знания принципов работы отрасли, ее процессов и участников. Отраслевые этические стратегии способны помочь ответственным политическим структурам в решении этических проблем в основных областях, включая закупки. В частности, применение отраслевого подхода позволяет привлекать к работе соответствующие организации, действующие в сфере закупок, чтобы использовать их опыт и знания в целях выявления рисков нарушения этических норм. Кроме того, участие заинтересованных сторон в разработке этической стратегии для сферы закупок может сформировать у них чувство сопричастности и ответственности за ее реализацию, а также понимание предусмотренных стратегией целей (ОЭСР, 2019<sup>[3]</sup>).

Стратегический план развития Республики Казахстан до 2025 года предусматривает применение превентивных мер, снижающих «как спрос на неправомерные коррупциогенные действия, так и возможность их осуществления» (Government of the Republic of Kazakhstan, 2018<sup>[4]</sup>). В частности, согласно Стратегическому плану, «приоритетом будет являться масштабное применение системных, превентивных мер борьбы с коррупцией и переход на точечное использование уголовно-правовых инструментов преимущественно в тех сферах, где наблюдаются наибольшие коррупционные риски». В основе плана лежит понимание того факта, что упрощение, цифровизация и сокращение контактов между государственными должностными лицами и гражданами (включая предпринимателей), равно как и повышение прозрачности государственных

услуг, будут способствовать снижению уровня коррупции (Shibutov et al., 2018<sup>[2]</sup>). Антикоррупционная стратегия Республики Казахстан на 2015-2025 годы определяет шесть основных направлений работы. Это:

1. Противодействие коррупции в сфере государственной службы
2. Внедрение института общественного контроля
3. Противодействие коррупции в квазигосударственном и частном секторах
4. Предупреждение коррупции в судебных и правоохранительных органах
5. Формирование уровня антикоррупционной культуры
6. Развитие международного сотрудничества по вопросам противодействия коррупции (Government of the Republic of Kazakhstan, 2015<sup>[5]</sup>).

На уровне областей акиматами разрабатываются собственные стратегии борьбы с коррупцией на основе государственной Антикоррупционной стратегии на 2015-2025 годы. Помимо этого, закон «О противодействии коррупции», содержащий, в числе прочих, положения о предотвращении и разрешении конфликта интересов, управлении и распоряжении имуществом, принятии и соблюдении норм деловой этики, применении мер по контролю и выявлению рисков, перечисляет меры по обеспечению профессиональной этики в органах правительства. Законом установлены параметры, с учетом которых принимаются меры по предотвращению коррупции в государственных органах и организациях, субъектах квазигосударственного сектора и на государственных предприятиях Казахстана. Также в законе перечисляются инструменты для оценки реализации антикоррупционной политики, в том числе ежегодные доклады о противодействии коррупции. Стратегический план развития, республиканская и областные антикоррупционные стратегии и закон «О противодействии коррупции» служат основой для действий правительства, направленных на соблюдение норм этики и борьбу с коррупцией, однако детально проработанной этической стратегии, относящейся конкретно к системе государственных закупок, у правительства нет.

Как уже говорилось в главе 1, система закупок в Казахстане относится к децентрализованному типу, то есть за те или иные закупочные проекты отвечают разные государственные ведомства, субъекты квазигосударственного сектора и госпредприятия. Некоторые из них (например Министерство здравоохранения) внедрили планы по соблюдению этических стандартов в сфере закупок, однако степень распространенности и уровень координации таких мероприятий не совсем понятны. Существует несколько координирующих органов с различным кругом обязанностей; в их число входят Комитет внутреннего государственного аудита и Департамент законодательства государственных закупок (оба органа действуют в структуре Министерства финансов), а также Министерство национальной экономики. В части этики и антикоррупционной политики органом, ответственным за предупреждение и пресечение коррупционных правонарушений, является Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции (далее – АДГСПК). Одна из основных функций АДГСПК – участие в разработке министерствами индивидуальных планов на основе учета ключевых коррупционных рисков (так называемый внешний анализ коррупционных рисков) и мониторинг их исполнения. Это делает АДГСПК наиболее подходящей организацией для того, чтобы руководить разработкой специальной этической стратегии для сферы закупок.

Между Министерством финансов и АДГСПК заключен Меморандум о сотрудничестве в области борьбы с коррупцией. В рамках такого сотрудничества и при содействии экспертов по закупкам из Министерства финансов, Министерства национальной экономики, а также Национальной палаты предпринимателей (далее – НПП), АДГСПК могло бы разработать специальную этическую стратегию в сфере закупок. Стратегия может предусматривать меры, осуществляемые правительством Казахстана для предупреждения коррупции в системе государственных закупок, и группировать задачи по темам, таким как обеспечение прозрачности, управление коррупционными рисками, повышение осведомленности, укрепление и развитие потенциала. Постановка задач в

стратегии должна сопровождаться наличием соответствующего бюджета, ориентироваться на реалистичные цели и четко определять объемы ресурсов, необходимых для их достижения. В блоке 4.1 рассматривается образец антикоррупционной стратегии на примере Агентства федеральных закупок Австрии. Кроме того, областные акиматы могут разрабатывать собственные этические стратегии, ориентированные на сферу госзакупок, при условии, что по содержанию они будут связаны с общегосударственной.

#### **Блок 4.1. Антикоррупционная стратегия Агентства федеральных закупок Австрии**

Практика следования этическим стандартам является основой антикоррупционной стратегии, разработанной австрийским Агентством федеральных закупок (BBG), что отражено в виде следующих мер:

- Наличие жестко регламентированных организационных процедур (четкое определение обязанностей и структур)
- Внедрение антикоррупционных мероприятий в повседневную деятельность
- Постоянный пересмотр и совершенствование стратегии
- Постоянное повышение осведомленности сотрудников
- Привлечение внимания к последствиям коррупции

Стратегия содержит прямо сформулированное положение относительно основных ценностей и стратегий в области предупреждения коррупции, четкое определение аспектов, которые могут вызывать сомнения (например, разницы между обслуживанием клиента и проявлением коррупции), жесткие правила относительно приема подарков, а также правила совместительства. И наконец, стратегия позволяет работникам ознакомиться с принципами предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Источник: (BBG, 2016<sup>[6]</sup>).

При разработке этической стратегии для сферы закупок АДГСПК и другие организации могут опираться на результаты внешнего анализа рисков, формируя на его базе целесообразные, учитывающие отраслевую специфику рекомендации для государственных органов и организаций. Правительство РК могло бы рассмотреть возможность включения в закон «О противодействии коррупции» положения, согласно которому по итогам такого анализа в политику организаций в области служебной этики должны вноситься соответствующие коррективы. Кроме того, АДГСПК может рассмотреть возможность объединения результатов анализа по всем министерствам в сводку, которая послужит информационной основой для единой этической / антикоррупционной стратегии правительства. В блоке 4.2 описана новая британская стратегия противодействия коррупции, включающая в себя отраслевой аспект, а также конкретные цели и мероприятия.

## Блок 4.2. Британская стратегия противодействия коррупции на 2017-2022 годы

На Антикоррупционном саммите в Лондоне (2016 год) британское правительство обязалось разработать единую правительственную стратегию противодействия коррупции, определяющую концепцию долгосрочного развития антикоррупционных мер и порядок исполнения обязательств, принятых на себя правительством в ходе саммита. В декабре 2017 года был опубликован текст национальной антикоррупционной стратегии, цель которой заключается в формировании долгосрочной рамочной концепции для деятельности государства по предотвращению коррупции. Стратегия перечисляет шесть приоритетов парламента, а именно:

1. Снижение уровня угрозы безопасности со стороны персонала на объектах повышенного риска, таких как государственная граница и порты
2. Укрепление профессиональной этики в Великобритании с учетом положения, которое она занимает в мире, будучи международным финансовым центром
3. Создание условий для соблюдения этических стандартов субъектами государственного и частного секторов
4. Снижение уровня коррупции в сфере государственных закупок и распределения субсидий и грантов
5. Совершенствование делового климата в общемировом масштабе
6. Сотрудничество с другими государствами в области противодействия коррупции

В основе стратегии лежат четыре принципа: **предохранение** от коррупции (путем создания в государственном и частном секторах прозрачных и надежных организаций); **предупреждение** вовлечения граждан в коррупционные правонарушения (в том числе укрепление профессиональной этики); **преследование** и **пресечение** коррупционных правонарушений, укрепление способности правоохранительных органов, уголовных судов и контрольно-надзорных органов расследовать, пресекать и наказывать нарушения; **снижение** воздействия свершившихся фактов коррупции (в том числе восстановление прав, нарушенных вследствие обусловленных коррупцией случаев отказа в правосудии).

Стратегия была разработана в рамках общеправительственной инициативы и рассматривает общество как единое целое, чтобы сделать возможным координирование антикоррупционных мер правительства с действиями институтов гражданского общества, субъектов частного сектора и правоохранительных органов. Для достижения этой цели государственному уполномоченному по борьбе с коррупцией стратегией предусмотрена активная роль в привлечении заинтересованных сторон к работе, а также усиление взаимодействия с национальными организациями-партнерами, по принципу уже зарекомендовавших себя Совместной рабочей группы по сбору информации о легализации доходов, полученных незаконным путем, и Совместной рабочей группы по борьбе с мошенничеством. И наконец, в стратегии отмечено, что сотрудничеству с гражданским обществом и частным сектором будет способствовать поддержание постоянного политического диалога по проблемным вопросам с применением как официальных, так и неформальных механизмов.

Источник: Правительство Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии (2017 год), Британская стратегия противодействия коррупции на 2017-2022 годы, <https://www.gov.uk/government/publications/uk-anti-corruption-strategy-2017-to-2022>.

Учитывая децентрализованный характер государственных закупок в Казахстане, всем министерствам, ведомствам, субъектам квазигосударственного сектора и госпредприятиям, в свою очередь, рекомендуется рассмотреть возможность подготовки индивидуальных планов по соблюдению этических стандартов в сфере закупок и обеспечения их связи с единым правительственным планом. Это поможет органам и организациям перенести цели, поставленные планом, в практическую плоскость и определить, как именно они смогут достичь этих целей в рамках своей повседневной работы. Для содействия развитию стратегического и операционного планирования на уровне организаций АДГСПК и Министерство финансов могут проводить семинары и рабочие совещания по планированию, которые помогли бы разработать собственный план по соблюдению этических стандартов в сфере закупок для каждой организации. Получив такое содействие, организации смогли бы извлечь преимущество из синергетических связей между знанием практических аспектов специфики своих стандартных закупочных процедур и этическими / антикоррупционными стандартами правительства. АДГСПК и Министерство финансов могут осуществлять проверку целей и мероприятий такого планирования, относящихся к соблюдению этических стандартов, на уровне организаций.

#### ***4.2.2. Использование должности уполномоченного по этике с целью координации внедрения в министерствах этической стратегии в сфере закупок***

Широкое внедрение культуры этики во всех органах правительства требует четкого распределения сфер ответственности независимо от уровня. Любой государственный служащий обязан придерживаться этических стандартов, однако наличие подразделения, сотрудника или сотрудников, официально осуществляющих контроль в вопросах служебной этики, обеспечит последовательный и упорядоченный характер этической политики различных госструктур. Ответственные за этику, к которым можно обратиться по конкретным вопросам, связанным с этикой, становятся для государственных служащих ценным источником информации и рекомендаций. Наконец, ответственные могут следить за ходом разработки и внедрением системы этических стандартов, контролируя соответствие осуществляемой работы целям этической стратегии и выявляя возможные недостатки.

Согласно документу «Положение об уполномоченном по этике», роль ответственных лиц поручена уполномоченным по этике. Данное Положение возлагает на уполномоченных по этике следующие функции: оказание государственным служащим консультативной помощи по вопросам этики; проведение разъяснительной работы по вопросам соблюдения законодательства в сферах государственной службы, противодействия коррупции и Этического кодекса; проведение анализа нарушений и предоставление руководству государственного органа рекомендаций по их предупреждению. Как предписывает Этический кодекс, в центральных государственных органах функции уполномоченного по этике должны возлагаться на государственного служащего, занимающего руководящую должность, а также снискавшего признание и уважение в коллективе. В министерствах должность уполномоченного по этике вводится как самостоятельная, и лица, ее занимающие, обязаны координировать работу уполномоченных по этике в территориальных подразделениях. В территориальных подразделениях функции уполномоченного по этике возлагаются на служащих в дополнение к прочим должностным обязанностям.

Невзирая на существование вертикальных механизмов координации между центральными органами и территориальными подразделениями, не совсем понятно, как именно уполномоченные по этике осуществляют горизонтальную координацию этической политики в различных министерствах. Поскольку функции, связанные с закупками, в Казахстане носят децентрализованный характер, институт уполномоченных по этике мог бы обеспечивать координацию внедрения этической стратегии во всех организациях, осуществляющих закупки. Учитывая, что уполномоченные по этике обладают опытом решения этических проблем, связанных с работой министерств, рекомендуется включить их в состав комиссии, ответственной за

формирование этической стратегии в сфере закупок. Кроме того, АДГСПК могло бы рассмотреть возможность регулярного проведения совещаний уполномоченных по этике для обмена передовым опытом и практическими наработками. В рамках совещаний можно проводить тематические дискуссии, посвященные этике в сфере государственных закупок и иным этическим вопросам. Блок 4.3 содержит обзор координационных функций, которые исполняют уполномоченные по этике в органах федерального правительства Австрии.

### **Блок 4.3. Уполномоченные по этике в органах федерального правительства Австрии**

Федеральное бюро по предупреждению и противодействию коррупции (Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung, или ВАК) в Австрии создало Австрийскую информационную сеть по вопросам этики (Integritätsbeauftragten-Netzwerk), цель которой – укрепление культуры этики как одного из основополагающих принципов деятельности государственного сектора.

С этой целью бюро посредством сети проводит обучение государственных служащих для подготовки специалистов по вопросам служебной этики и противодействия коррупции. Обученные таким образом уполномоченные по этике оказывают консультативную и методическую помощь и тем самым укрепляют практику следования этическим принципам среди сотрудников своих организаций. У них есть доступ к дополнительной информации по вопросам соблюдения законодательства, борьбы с коррупцией, следования этическим стандартам и поддержания культуры взаимоотношений в организации. В дополнение к интернет-платформе, бюро организует регулярные совещания уполномоченных по этике после завершения их обучения. На совещаниях обсуждаются актуальные темы, в том числе управление рисками, этические нормы и ценности.

Источник: (IBN, n.d.<sup>[7]</sup>).

### **4.2.3. Пересмотр и упрощение действующего Этического кодекса, включение в него стандартов поведения должностных лиц, занимающихся государственными закупками**

Любой этический кодекс устанавливает стандарты поведения государственных служащих, основанные на общих ценностях организации, и требования по их соблюдению. В ситуациях, когда требования к соблюдению этических стандартов разбросаны по различным законодательным и политическим документам, наличие этического кодекса играет особенно важную роль в определении точного круга обязанностей и сфер ответственности государственных служащих. В 2015 году по итогам процесса общественного обсуждения с участием государственных служащих и граждан правительством был введен Этический кодекс государственных служащих Республики Казахстан, действие которого распространяется на всех госслужащих (ОЭСР, 2017<sup>[8]</sup>). Кодекс устанавливает основные требования к морально-этическому облику государственных служащих, а также базовые стандарты их поведения. В общей сложности, он содержит тридцать восемь таких стандартов, многие из которых отчасти повторяют друг друга. Кодекс написан канцелярским языком, что может затруднять его прочтение и понимание.

Целью внедрения любых правил служебной этики является воздействие на поведение, однако использование канцелярского языка и обилие юридической терминологии могут воспрепятствовать желаемому эффекту, поскольку смещают акцент с поведенческих изменений на формальное нормативно-правовое соответствие (ОЭСР, 2018<sup>[9]</sup>). В сочетании с большим объемом текста такой язык может затруднить понимание содержания и, как следствие, ослабить воздействие документа

на поведение сотрудников. Простые и понятные правила более эффективны, поскольку напоминают государственным служащим о стандартах поведения, которые от них требуются, и соответствующих этических нормах, которых они должны придерживаться. Фактически, психологами доказано, что в среднем человек способен удерживать в кратковременной памяти лишь семь объектов плюс-минус два (Miller, 1955<sup>[10]</sup>). Как показывает передовой опыт, многие страны ОЭСР принимают меры к пересмотру своих этических кодексов исходя из этого принципа, чтобы помочь служащим вести себя в соответствии с требованиями государственной службы (см. блок 4.4 – примеры Австралии и Дании). В числе прочего, такой подход может помочь организации перейти от формального подхода, основанного на соблюдении требований законодательства, к принципиальному. И наконец, для того чтобы стало возможным его применение в реальных условиях повседневной работы государственных служащих, этический кодекс, в идеале, должен разрабатываться с их участием и учитывать их отзывы и предложения (ОЭСР, 2018<sup>[11]</sup>). Таким образом, АДГСПК (при содействии соответствующих сотрудников) рекомендуется рассмотреть возможность изменения Этического кодекса: следовало бы внести уточнения в ряд положений и сгруппировать стандарты поведения соответственно понятной, четко сформулированной системе ценностей. В этой работе может оказаться полезной информация из блока 4.5.

#### **Блок 4.4. Установление четких стандартов поведения государственных служащих**

##### *Система ценностей Австралийской государственной службы*

В 2010 году был опубликован доклад Консультативной группы по вопросам реформирования государственной администрации Австралии, в котором признавалось значение тщательно проработанной системы ценностей для высокоэффективной, динамично развивающейся государственной службы, а также значение осуществления стратегического руководства на основе таких ценностей для дальнейшего повышения эффективности. Система ценностей Австралийской государственной службы – это «краткий перечень базовых ценностей, который носит предметный характер, легко запоминается и способствует изменениям к лучшему». В основе лежит английский акроним «I CARE» (что означает «мне не все равно»):

- **Беспристрастность (Impartial)**
- **Служебный долг (Committed to service)**
- **Подотчетность (Accountable)**
- **Уважение (Respectful)**
- **Этичное поведение (Ethical)**

##### *Syv central pligter – «Семь основных обязанностей»*

Датское агентство по модернизации (MODST) при Министерстве финансов разработало так называемый «Кодекс VII» – этический кодекс государственных служащих Дании. Кодексом установлены семь основных обязанностей: приверженность закону; честность; профессионализм; развитие и сотрудничество; ответственность и контроль; открытое признание ошибок; политический нейтралитет.

В «Кодексе VII» описаны значение и влияние каждой из этих обязанностей на государственный сектор Дании. Помимо этого, агентство подготовило описания ряда гипотетических ситуаций, которые можно использовать, чтобы попрактиковаться в применении «Кодекса VII». Примеры возможных решений не публикуются в открытом доступе, однако государственные органы и организации могут получить эту информацию.

Источник: (Ministry of Finance, 2015<sup>[12]</sup>; Australian Public Service Commission, 2018<sup>[13]</sup>).

## Блок 4.5. Рекомендации по разработке кодексов профессиональной этики

Приведенные ниже рекомендации (Maesschalck & Schram 2006) могут повысить уровень качества и актуальности кодексов, основанных на следующей модели: состоят из ограниченного перечня базовых ценностей, которые сначала приводятся в виде определения, а затем раскрываются подробнее в правилах (а те, в свою очередь, могут иллюстрироваться примерами):

- **Доходчивость.** Текст должен быть максимально доходчивым и удобочитаемым. Кодекс должен быть понятен всем сотрудникам, от которых ожидается его соблюдение.
- **Простота.** Текст должен быть максимально простым, но не примитивным. Профессиональная этика – сложная тема, и кодекс не может игнорировать этот факт. Однако не следует прибегать к неоправданному усложнению.
- **Конкретность.** Избегайте необоснованных обобщений. Не всегда удается избежать общих фраз, особенно в случае с «этическими кодексами», в том числе основанными на системе ценностей. Однако необходимо попытаться максимально конкретизировать эту систему: например, изложить ценности в форме определенных правил и руководящих принципов или проиллюстрировать конкретными примерами.
- **Упорядоченность.** Проследите, чтобы кодекс имел логически упорядоченную структуру, смысловым ядром которой является система ценностей, не дублирующих друг друга. Если какие-то ценности при этом окажутся взаимоисключающими, так будет проще выявить противоречия. Противоречия в целом свойственны этическим дилеммам, и потому кодекс с четко прописанной системой ценностей становится весьма полезным инструментом для решения этических дилемм или проведения соответствующего обучения.
- **Последовательность.** Все понятия должны раскрываться в простой и последовательной манере. Не следует передавать разными терминами одно и то же понятие в рамках одного и того же кодекса (или в разных документах одной организации). И напротив, не следует использовать один термин в разных значениях. Выберите наиболее подходящий термин и последовательно используйте его в одном и том же значении независимо от документа. Это значительно повышает вероятность, что все сотрудники станут использовать одну терминологию и понимать друг друга, и тем самым кодекс и сопутствующая документация приобретут истинную ценность как инструменты обучения и повседневного общения.
- **Связь.** Включите в кодекс достаточно перекрестных ссылок на другие документы, инструктивные материалы и правила, где сотрудники смогут найти дополнительную информацию по конкретным темам (см. упомянутую выше концепцию кодекса как «портала» для доступа ко всей соответствующей информации, касающейся этических стандартов).
- **Целесообразность.** Не ограничиваясь очевидными вещами, кодекс должен уделять основное внимание вопросам, для решения которых действительно требуется методическая помощь. Вероятность этого возрастет, если при разработке кодекса применять перечисленные выше принципы: анализ рисков и анализ дилемм.

Источник: ОЭСР (2009); Maesschalck, J., & Schram, F. (2006). Meer dan een brochure of affiche: de deontologische code als kernelement van een effectief ambtelijk integriteitsbeleid. Burger, Bestuur En Beleid, 3(1), 49-61.

Учитывая риски, связанные с закупочными процедурами, в ряде стран ввели специальные этические кодексы для должностных лиц, занимающихся закупками. В отраслевых этических кодексах содержатся конкретные примеры, имеющие прямое отношение к деятельности организации или отрасли. Для сотрудников они служат ориентиром и помогают понять, как вести себя, столкнувшись с той или иной этической дилеммой.

На основании предыдущих исследований Казахстану было рекомендовано разработать специальный этический кодекс для должностных лиц, занимающихся закупками (например, см. (ОЭСР, 2017<sup>[81]</sup>). АДГСПК, наряду с Министерством финансов, Комитетом внутреннего государственного аудита и Комитетом по государственным закупкам, могут рассмотреть возможность разработки специального этического кодекса для государственных должностных лиц, занимающихся закупками. По аналогии с процедурой пересмотра общего Этического кодекса, стандарты поведения должны устанавливаться при участии тех, кому предстоит их соблюдать; это позволит придать стандартам предметный, действенный характер. При разработке кодекса участники процесса могли бы воспользоваться рекомендациями блока 4.5. А блок 4.6 предлагает ознакомиться с примером специального этического кодекса.

#### **Блок 4.6. Кодекс служебной этики должностных лиц, занимающихся государственными закупками, в Канаде**

Правительство Канады осознает свою ответственность за сохранение доверия делового сообщества и канадского народа к системе государственных закупок, а потому закупки осуществляются с соблюдением принципов подотчетности, прозрачности и этики.

Кодекс служебной этики должностных лиц, занимающихся государственными закупками, поможет правительству выполнить свои обязательства по реформированию системы закупок, повысить уровень прозрачности и подотчетности, ужесточить стандарты этичного поведения государственных служащих. В нем объединены действующие правовые, нормативные и политико-экономические требования правительства, в совокупности образующие понятное и лаконичное описание того поведения, которого государство ожидает от своих служащих и поставщиков.

В Кодексе служебной этики должностных лиц, занимающихся государственными закупками, ясно изложены обоюдные ожидания сторон, что должно заложить основы для взаимопонимания между всеми участниками процесса закупок, включая как государственных служащих, так и поставщиков.

Кодекс отражает политику канадского правительства: в его основу легли принципы, предусмотренные законом об управлении финансами и федеральным законом о подотчетности. Он представляет собой сборник мер, разработанных федеральным правительством в целях регулирования конфликта интересов, пенсионного обеспечения и коррупционных правонарушений, а также содержит другие требования правового и политического характера, имеющие непосредственное отношение к государственным закупкам. Задачей Кодекса является объединение всех требований действующего законодательства, регулирующих основные обязанности, обязательства и зоны ответственности государственных служащих и поставщиков, в форме единого справочного источника. Там же содержится описание порядка подачи апелляции для поставщиков и процедурных мер защиты.

Правительство рассчитывает, что все лица, задействованные в цикле государственных закупок, будут соблюдать положения Кодекса.

Источник: (Government of Canada, n.d.<sup>[14]</sup>).

#### 4.2.4. Расширение круга мер по урегулированию конфликта интересов с учетом специфики, присущей циклу государственных закупок

Контроль конфликта интересов, не допускающий его влияния на этичность процесса закупок, это залог ответственного и эффективного характера системы государственных закупок. Конфликт интересов возникает в ситуациях, когда личные интересы государственного должностного лица могут оказывать ненадлежащее влияние на выполнение им своих служебных обязанностей (ОЭСР, 2004<sup>[15]</sup>). Конфликт интересов бывает реальным, мнимым и потенциальным (см. Блок 4.7). Когда конфликт интересов влияет на выполнение обязанностей, имеет место коррупция (неправомерные действия, злоупотребление служебным положением и так далее). Конфликт интересов не всегда равнозначен коррупции, однако подрывает доверие общества и потому требует жесткого регулирования.

#### Блок 4.7. Различия между реальным, мнимым и потенциальным конфликтом интересов

**Реальный конфликт интересов** возникает, если государственный служащий как частное лицо имеет интересы, которые могут ненадлежащим образом повлиять на выполнение им своих должностных обязанностей или полномочий.

**Мнимый конфликт интересов** имеет место, когда создается видимость того, будто бы личные интересы государственного служащего могут оказывать ненадлежащее влияние на выполнение им своих должностных обязанностей, но это не соответствует действительности. Конфликты данного рода следует предотвращать или разрешать таким образом, чтобы свести к минимуму риск ущерба для репутации организации (и самого служащего), поскольку могут возникать сомнения в этичности их поведения.

**Потенциальный конфликт интересов** имеет место при наличии у государственного служащего личных интересов, которые могут привести к возникновению конфликта интересов при условии изменения определенных обстоятельств в будущем.

Источник: (ОЭСР, 2004<sup>[15]</sup>).

Законы Казахстана «О противодействии коррупции», «О государственной службе» и «О государственных закупках» предусматривают меры по предотвращению и разрешению конфликта интересов. Согласно определению закона «О противодействии коррупции», конфликт интересов – это противоречие между личными интересами должностных лиц и их должностными полномочиями, при котором личные интересы указанных лиц могут привести к ненадлежащему исполнению ими своих должностных полномочий (п. 5 ст. 1). Статья 51 закона «О государственной службе» содержит правила урегулирования конфликта интересов. Оба закона требуют в обязательном порядке уведомлять о факте или возможности конфликта интересов. Государственный служащий обязан в письменной форме уведомить своего непосредственного руководителя или руководство государственного органа о возникшем конфликте интересов или возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно. Непосредственный руководитель или руководство государственного органа должны своевременно принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов. В числе возможных мер по урегулированию, предусмотренных обоими законами: поручить другому государственному служащему исполнение должностных полномочий государственного служащего по вопросу, в связи с которым возник или может возникнуть конфликт интересов; изменить должностные обязанности государственного служащего; принять иные меры по устранению конфликта интересов (ОЭСР, 2017<sup>[8]</sup>).

В то же время ни в одном законе не указаны такие меры, как отказ государственного служащего от источника личных интересов, порождающих конфликт или возможность конфликта (например, изъятие капитала или ликвидация имущества), или уход государственного служащего с должности в случае невозможности урегулировать конфликт интересов иным образом. Более того, ни один из законов не разграничивает реальный, мнимый и возможный конфликты интересов. Как отмечалось в отчете ОЭСР о результатах мониторинга соблюдения профессиональной этики в Казахстане, правительство республики могло бы рассмотреть возможность расширения круга мер по урегулированию подобных конфликтов, добавив туда отказ от источника личных интересов или освобождение от должности. Подробнее об этом см. в блоке 4.8. Конфликт интересов – неотъемлемая часть жизни людей, занимающих государственные должности, и потому расширение перечня способов его урегулирования позволит государственным служащим более эффективно предотвращать и разрешать конфликты.

#### **Блок 4.8. Возможные меры по разрешению и урегулированию конфликта интересов**

В число способов положительного разрешения или урегулирования конфликта интересов может входить одна или несколько следующих стратегий (соответственно обстоятельствам):

- **Устранение (временное или постоянное):** от государственных служащих требуют устранить личные интересы, порождающие конфликт, если они желают сохранить занимаемую должность. Возможно временное устранение на период пребывания государственного служащего в должности: например, передача имущества, вызывающего конфликт интересов, в доверительное управление (категорически исключая фиктивное). Постоянное устранение личных интересов может включать в себя изъятие капиталовложений или ликвидацию такого имущества.
- **Отказ от полномочий или их ограничение:** если велика вероятность, что определенный конфликт интересов будет возникать нечасто, затронутый им государственный служащий может, сохраняя занимаемую должность, быть отстранен от участия в принятии решений по соответствующим вопросам (к примеру, решение будет приниматься независимым третьим лицом) или воздерживаться от голосования по таким решениям. В этом случае требуются особые меры предосторожности, обеспечивающие объективность и этическую безупречность процесса принятия решений. Кроме того, возможна такая мера, как ограничение доступа государственного служащего, затронутого конфликтом интересов, к определенной информации путем запрета на получение соответствующей документации и иных сведений, касающихся его личных интересов.
- **Перевод или перераспределение полномочий:** если предполагается, что определенный конфликт интересов будет сохраняться и, следовательно, отказ от полномочий или их ограничение, применимые лишь в отдельных ситуациях, нецелесообразны, следует рассмотреть такие меры, как перевод государственного служащего на другую должность или поручение другому лицу исполнения определенных должностных обязанностей по вопросу, с которым связан конфликт интересов.
- **Уход с должности по собственному желанию:** при наличии серьезного конфликта интересов, который нельзя разрешить иным образом, от государственного служащего требуется добровольно отказаться от должностных функций, связанных с его личными интересами и возникшим конфликтом, или от занимаемой должности. В случаях, требующих ухода должностного лица с государственной службы, правила регулирования конфликта интересов (наряду с соответствующими положениями трудового законодательства и (или) трудового договора) должны предусматривать возможность прекращения его полномочий в соответствии с определенной процедурой.

Источник: (ОЭСР, 2004<sub>[15]</sub>).

Статья 6 закона «О государственных закупках», в свою очередь, посвящена регулированию конфликта интересов со стороны поставщиков. Согласно положениям статьи 6, потенциальный поставщик не вправе участвовать в проводимых государственных закупках, если близкие родственники, супруг (супруга) или свойственники первых руководителей данного потенциального поставщика и (или) уполномоченного представителя данного потенциального поставщика обладают правом принимать решение о выборе поставщика либо являются представителем заказчика или организатора государственных закупок в проводимых государственных закупках. Также потенциальным поставщикам воспрещается участвовать, если они или их аффилированные лица оказывали заказчику либо организатору государственных закупок консультационные услуги по подготовке проводимых государственных закупок, участвовали в разработке проектной / конкурсной документации на подготовительных стадиях или принимали иное участие в составлении технической документации. В то же время положения статьи не распространяются на аффилированные лица потенциальных поставщиков (дочерние компании, совместные предприятия и так далее), за исключением случаев, когда такие лица принимали участие в разработке технико-экономического обоснования по проводимым государственным закупкам. В связи с этим Казахстану рекомендуется дополнить статью 6 закона «О государственных закупках» положениями о регулировании конфликта интересов применительно к аффилированным лицам потенциальных поставщиков.

В настоящее время должностные лица, занимающиеся государственными закупками, вручную проверяют документацию, чтобы определить, нет ли между членами конкурсной комиссии и потенциальными поставщиками связей, порождающих конфликт интересов. Для повышения эффективности данного процесса планируется его автоматизировать. Это перспективное направление работы, и потому Министерству финансов рекомендуется развивать автоматизацию проверочного процесса, чтобы обеспечить возможность всесторонней проверки на предмет обнаружения конфликта интересов при проведении всех государственных закупок.

#### ***4.2.5. Разработка программ подготовки и информирования сотрудников в части соблюдения этических стандартов в сфере закупок для содействия изменению поведения***

Простого перечисления требуемых стандартов поведения в этическом кодексе еще недостаточно, чтобы обеспечить соблюдение этики. Можно разработать специальные подготовительные и информационные программы по вопросам служебной этики для должностных лиц, занимающихся государственными закупками, в том числе касающиеся стандартов поведения, конфликта интересов, управления рисками и информирования о нарушениях. В ряде министерств (включая территориальные подразделения), субъектов квазигосударственного сектора и госпредприятий существуют тренинги по служебной этике, однако их проведение носит нерегулярный характер, а действующие программы подготовки для персонала, участвующего в государственных закупках, в Министерстве финансов не содержат модуля, посвященного нормам этики в сфере закупок.

В настоящее время АДГСПК разрабатывает положение «Договор о неподкупности», которое предполагается включить в новую редакцию закона «О противодействии коррупции». В соответствии с данным положением, государственные органы и субъекты квазигосударственного сектора обязаны будут ввести у себя договоры неподкупности, устанавливающие этические стандарты требуемого поведения и санкции на случай нарушения таковых. Такие договоры в обязательном порядке будут заключаться с государственными служащими, входящими в группу риска, и в том числе с теми, кто занимается государственными закупками. Если предлагаемое дополнение будет принято, АДГСПК подготовит для государственных органов и субъектов квазигосударственного сектора рекомендации с целью стандартизации содержания таких договоров.

Подобные меры могут способствовать росту осведомленности и укреплению готовности госслужащих выполнять обязательства в отношении следования этическим нормам. А чтобы все это не оставалось абстракцией, АДГСПК может рассмотреть возможность создания специальных учебных модулей. Учебные модули могут охватывать такие темы, как пересмотренный Этический кодекс, а также специальные правила служебной этики в сфере закупок, регулирование конфликта интересов, функции и обязанности по управлению рисками (см. раздел 4.3). Обучение следует проводить регулярно и адаптировать его содержание к конкретным потребностям сотрудников, участвующих в государственных закупках.

В частности, в модули можно включить примеры реальных ситуаций, связанных с возникновением конфликта интересов, этических дилемм или ситуационных исследований на основе реальных случаев коррупции или нарушения профессиональной этики. Целью примеров является подробное рассмотрение ситуаций, которые способны поставить под угрозу этические ценности сотрудника, связанного с государственными закупками, что поможет лучше сориентироваться, если подобная ситуация возникнет в реальной жизни.

Кроме того, АДГСПК могло бы оказать помощь Министерству финансов, другим органам и организациям, имеющим отношение к закупкам, в разработке мер, способствующих поддержанию среди госслужащих надлежащего уровня следования этическим стандартам. К примеру, плакаты с перечислением базовых ценностей служащих государственного сектора на стенах отделов закупок постоянно напоминали бы сотрудникам об их этических обязательствах. Простейшие памятки (например, коврик для компьютерной мыши с надписью «Честность») в нужный момент могут подвигнуть на изменение поведения, напомнив о прежних обсуждениях и занятиях по этическим вопросам и обострив чувство моральной ответственности (ОЭСР, 2018<sup>[11]</sup>).

#### ***4.2.6. Наличие продуманных требований в части внутреннего контроля, механизмов следования требованиям законодательства и антикоррупционных программ для поставщиков***

Поставщики – важнейший элемент системы государственных закупок, культура этики которого сказывается на всей системе этических стандартов в стране. Если поставщики вступают в сговоры, предлагают взятки, участвуют в мошенничестве с заявками, счетами и так далее, это снижает конкурентоспособность экономики и дает отрицательные внешние эффекты, а также подрывает законность правительства и доверие к рынкам. В то же время поставщики – это ключевые партнеры в деле обеспечения эффективности государственных закупок и действенности системы этических стандартов. На многих предприятиях ведется работа по реформированию корпоративной этики и изменению общей картины в данной области (UNODC, 2013<sup>[16]</sup>). Система государственных закупок является той сферой, где государственный сектор вправе ожидать от частного особо высоких этических стандартов и усиленных мер по их поддержанию в практической деятельности компаний. Применяемые для этого инструменты могут варьироваться от предоставления льгот до введения обязательных программ деловой этики. В международной практике все чаще встречается требование о внедрении программы деловой этики, которое включается в число квалификационных требований к субъектам частного сектора, претендующим на получение государственного заказа.

В Казахстане все поставщики, подающие заявку на участие в системе электронных государственных закупок, обязаны подписывать заявление об отсутствии нарушения требований статьи 6 закона «О противодействии коррупции» (в том числе касающихся конфликта интересов). Подписывая это заявление, они соглашаются с тем, что договор о государственных закупках может быть расторгнут в случае «выявления... фактов», которые перечисляются в п. 19 статьи 43 закона, и с последствиями предоставления недостоверной информации. Однако в заявлении не упоминаются ни коррупционные правонарушения, ни меры по предупреждению мошенничества на торгах или сговора участников. Министерству финансов рекомендуется рассмотреть возможность

включения в заявление дополнительных положений, посвященных борьбе с коррупцией и недобросовестной конкуренцией.

Агентство по делам государственной службы и противодействию коррупции недавно утвердило проект национального стандарта под названием «Система менеджмента противодействия взяточничеству», содержащий требования и рекомендации по разработке, внедрению, поддержке, анализу и улучшению системы менеджмента противодействия коррупции. Стандарт разработан РГП «Казахстанский институт стандартизации и сертификации» на основании ИСО 370001: 2016 *Anti-Bribery Management Systems*. По словам представителей АДГСПК, данные стандарты устанавливают базовые требования к обеспечению соблюдения деловой этики в организациях частного сектора. Не совсем понятно, намеревается ли правительство внедрять данные стандарты в существующий закупочный процесс (и если да, то как именно) и как планируется осуществлять экспертизу качества подобных программ, введенных в компаниях.

Проведение экспертизы дает больше гарантий реального существования и надлежащего качества программы деловой этики. Процесс экспертизы представляет собой анализ степени соответствия программ обязательным стандартам, утвержденным государственными органами, на основе установленных критериев. Может оцениваться либо целесообразность программы (то есть степень ее концептуального соответствия желаемым результатам), либо ее практическая результативность за установленный период времени (Transparency International, 2012<sup>[17]</sup>). Преимущества экспертизы включают в себя возможность совершенствования программы благодаря выявлению недостатков, соответствие будущим требованиям предварительного квалификационного отбора и свидетельство соблюдения компанией высоких этических стандартов, способствующее укреплению ее репутации (Transparency International, 2012<sup>[17]</sup>). АДГСПК может дать санкцию на то, чтобы государственные органы и субъекты квазигосударственного сектора требовали проведения экспертизы в отношении наличия и качества программ деловой этики. Делать экспертизу функцией государственных органов нежелательно: лучше, чтобы она проводилась авторитетной и независимой сторонней экспертной организацией; однако государственные органы могут разрабатывать руководящие материалы по составляющим действительной экспертизы.

Помимо этого, Министерство финансов совместно с Агентством по делам государственной службы и противодействию коррупции и Национальной палатой предпринимателей (НПП) могли бы рассмотреть возможность разработки и реализации программ подготовки в части соблюдения этических стандартов для поставщиков. Учебные модули могут включать в себя:

- Этический кодекс и действующие инструменты по обеспечению соблюдения норм этики среди персонала, связанного с закупками, в том числе их применение на практике;
- выявление и ограничение этических рисков в сфере государственных закупок (коррупции, мошенничества, сговора и так далее);
- выявление потенциальных конфликтов интересов, способных подорвать этическую безопасность процесса закупок, информирование о нем и его урегулирование; а также
- порядок информирования о нарушениях этики, противоправных действиях или злоупотреблениях.

Цель программ подготовки заключается в том, чтобы помочь поставщикам узнать и понять этические требования, касающиеся государственных закупок в Казахстане. В то же время они будут способствовать укреплению потенциала поставщиков с точки зрения противодействия коррупции внутри организации.

### **4.3. Реализация эффективных механизмов внутреннего контроля, основанных на оценке рисков закупочной деятельности**

#### ***4.3.1. Оценка рисков мошенничества и коррупции путем применения стратегий управления рисками в рамках всего цикла государственных закупок***

Государственные закупки сопряжены с повышенными коррупционными рисками, в том числе с риском взяточничества, ненадлежащего влияния, завладения в отношении проектов с вложением государственных средств, неурегулированного конфликта интересов (см. таблицу 4.1). Основы и стандарты единой правительственной системы внутреннего контроля и управления рисками устанавливает Министерство финансов. В законе «О государственном аудите и финансовом контроле» говорится о системе внутреннего контроля. В частности, статья 57 закона определяет пять компонентов такой системы в Казахстане, а именно: контрольную среду, оценку рисков, контрольные процедуры, информацию и связь, а также мониторинг и оценку эффективности системы внутреннего контроля. Закон обязателен к применению подразделениями внутреннего аудита и финансового контроля всех государственных органов, организаций и предприятий, исключая Национальный банк Республики Казахстан. В систему органов внутреннего аудита и финансового контроля входят Комитет внутреннего государственного аудита (КВГА) в структуре Министерства финансов и службы внутреннего аудита, существующие во всех центральных государственных органах и местных исполнительных органах областей и городов. Наконец, высшим органом государственного аудита и финансового контроля является Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета.

Таблица 4.1. Коррупционные риски на различных этапах цикла государственных закупок

	Этап	Коррупционные риски
Риски на этапе подготовки к торгам	Оценка потребностей	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ненадлежащая оценка потребностей</li> <li>• Стороннее влияние на процесс принятия решений должностными лицами</li> <li>• Неофициальное соглашение по вопросам договора</li> </ul>
	Планирование и составление бюджета	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Неэффективное планирование закупок</li> <li>• Несоответствие закупок общему процессу принятия инвестиционных решений</li> <li>• Нереалистичное планирование бюджета или недостаток бюджета</li> </ul>
	Разработка спецификаций / требований	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Подгонка технических спецификаций под определенную компанию</li> <li>• Необъективное определение и позднее установление критериев отбора</li> <li>• Запрашивание образцов товаров и услуг без необходимости, что может влиять на информацию о закупках в спецификации проекта</li> </ul>
Риски на этапе проведения торгов	Выбор закупочной процедуры	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Отсутствие убедительных причин для использования неконкурсных процедур</li> <li>• Злоупотребление неконкурсными процедурами на основании предусмотренных законом исключений: дробление контрактов, злоупотребление чрезвычайной срочностью, ненадлежащие изменения</li> </ul>
	Запрос на предоставление конкурсной заявки / предложения	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Отсутствие открытого оповещения о возможности подать заявку</li> <li>• Отсутствие информации о критериях рассмотрения заявок и определения победителя</li> <li>• Нераскрытие информации о закупках и ее отсутствие в открытых источниках</li> </ul>
	Подача заявок	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Отсутствие конкуренции или случаи сговора участников (имитация конкуренции путем подачи заведомо проигрышных заявок, преднамеренный отзыв заявок, поочередная подача заявок с наиболее выгодными условиями, раздел рынка)</li> </ul>
	Рассмотрение заявок	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Конфликт интересов и коррупция при рассмотрении, например: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Знакомство с участниками торгов вне рамок текущих закупок</li> <li>○ Личная заинтересованность, в том числе подарки или обещание трудоустройства / совмещение</li> <li>○ Неэффективная реализация принципа двойного контроля</li> </ul> </li> </ul>
	Определение победителя	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Неточное указание затрат или цен в ценовых предложениях поставщиков, ведущее к увеличению цены договора (счета на завышенные суммы, искусственное взвинчивание прибыли)</li> <li>• Конфликт интересов и коррупция при утверждении договора (неэффективное разделение финансовых, договорных и проектных полномочий)</li> <li>• Недоступность документации, фиксирующей процедуру</li> </ul>
Риски после заключения договора	Исполнение / контроль исполнения договора	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Злоупотребления со стороны поставщика при исполнении договора, в частности касающиеся качества, цены и сроков: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Существенное изменение условий договора, предусматривающее увеличение сроков и (или) повышение цен</li> <li>○ Замена товара или ненадлежащее качество работ / услуг, не соответствующее договорной спецификации</li> <li>○ Хищение нового имущества до его доставки конечному пользователю или постановки на баланс</li> <li>○ Недостаток контроля со стороны государственных должностных лиц и (или) сговор между подрядчиками и должностными лицами, осуществляющими контроль</li> <li>○ Непрозрачность процедуры выбора субподрядчиков и партнеров или отсутствие подотчетности с их стороны</li> </ul> </li> </ul>
	Заказы и оплата	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Неудовлетворительное разделение финансовых полномочий и (или) отсутствие контроля со стороны государственных должностных лиц, из чего проистекают: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Недостоверность учета, ненадлежащее распределение расходов или перенос расходов из других договоров</li> <li>○ Задержка оплаты по выставленным счетам</li> <li>○ Фальсификация или дублирование счетов за товары и услуги, которые не были поставлены, или для внесения предварительной оплаты</li> </ul> </li> </ul>

Источник: (ОЭСР, 2009<sub>[18]</sub>).

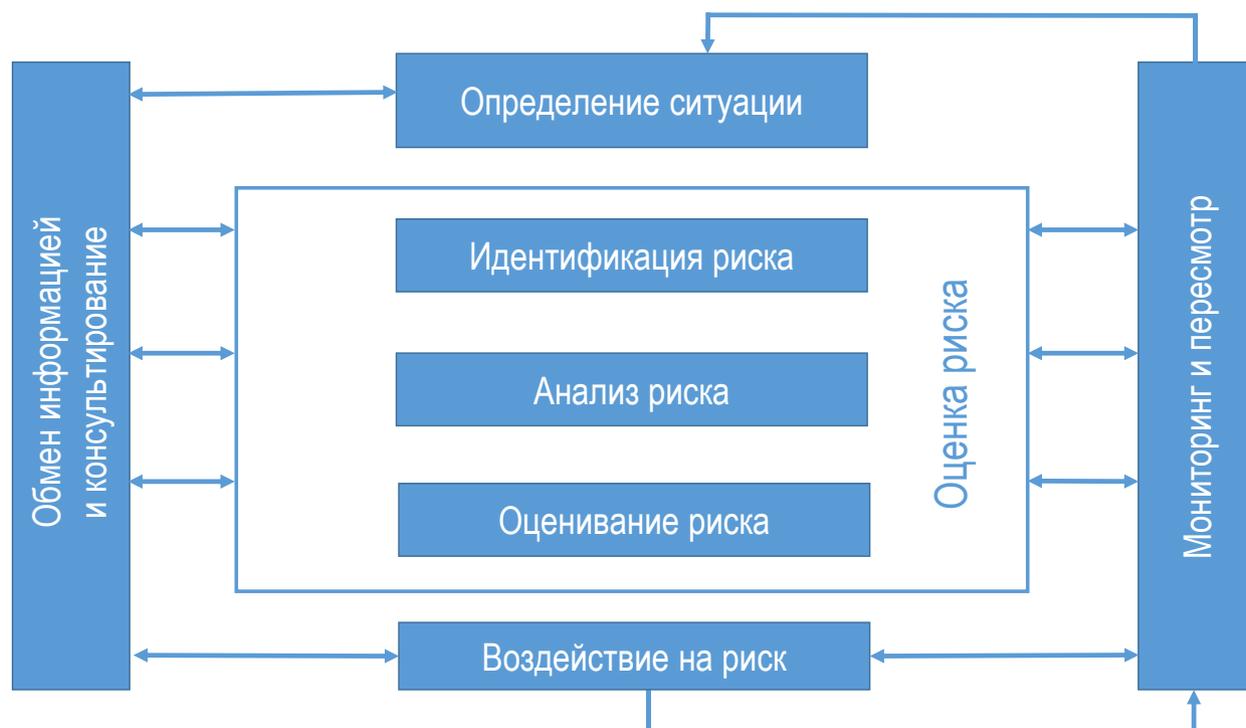
В Казахстане коррупционные риски на всех этапах цикла закупок представляют собой серьезную проблему. Уже приняты некоторые меры по выявлению таких рисков и даче рекомендаций относительно управления ими, причем особого внимания заслуживает внешний анализ коррупционных рисков. Внешний анализ коррупционных рисков, предписанный законом «О противодействии коррупции», выполнялся экспертной комиссией, куда вошли АДГСПК, Министерство финансов, Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета, Генеральная прокуратура, НПП и региональные отделения последней. В ходе анализа процедуры закупок проверялись на соответствие положениям закона «О государственных закупках», в результате чего был выявлен ряд областей, создающих коррупционные риски вследствие пробелов и недостаточной определенности требований законодательства в сфере государственных закупок. В частности, анализ выявил наличие коррупционных рисков в связи с разработкой спецификаций / требований; выбором закупочной процедуры; рассмотрением заявок и определением победителей; исполнением и контролем исполнения договоров; платежами (данные от АДГСПК, сведения об источнике отсутствуют). Следует отметить, что по итогам внешнего анализа коррупционных рисков руководство органа или подразделения вправе провести внутренний анализ в соответствии с «Типовыми правилами проведения внутреннего анализа коррупционных рисков» (Government of the Republic of Kazakhstan, 2016<sup>[19]</sup>).

Кроме того, АДГСПК провело анализ государственных закупок с высоким риском (в том числе договоров на строительные и дорожно-строительные работы) и проверило договоры с чрезмерно высокими ценами. В частности, сообщается, что если цена на 30-40 % превышала среднюю заявочную цену на товар или услугу, то АДГСПК требовало объяснений у организатора закупок. В большинстве случаев организаторы принимали меры к снижению цены. После проведения анализа АДГСПК опубликовало свой доклад на сайте в соответствии с требованиями закона «О противодействии коррупции». Доклад был завизирован президентом и включал в себя предложения относительно возможных усовершенствований в системе государственных закупок. В числе рекомендаций упоминалась ротация государственных служащих, занимающихся закупками, во избежание излишне близкого знакомства с поставщиками.

Правительство Казахстана приняло меры к внедрению механизмов внутреннего контроля и управления рисками в процесс государственных закупок, и все же для обеспечения этической безопасности системы госзакупок этого пока недостаточно. В настоящее время внешний анализ коррупционных рисков – это официальная внешняя проверка, проводимая по решению президента республики. Более того, даже притом, что некоторые рекомендации касаются устранения рисков, в целом процесс не упорядочен, рекомендации не обязательны к исполнению, а контрольные функции не закреплены за каким-либо определенным органом или организацией на систематической основе. В комплексе, особенности процедуры внешнего анализа коррупционных рисков не позволяют передать управление рисками в ведение основных заинтересованных сторон, в том числе заказчиков и организаторов государственных закупок, и препятствуют координации соответствующей работы в структурах Министерства финансов и других государственных заказчиков.

Для устранения этих недостатков и формирования системы ответственности за управление рисками Министерству финансов рекомендуется ввести системный, непрерывный и всесторонний процесс управления рисками, охватывающий все этапы цикла государственных закупок. В области внутреннего контроля и управления рисками разработан целый ряд международных стандартов, в том числе стандарт Международной организации по стандартизации (ISO) ИСО 31000 «Менеджмент риска. Принципы и руководство», требующий создания полного процесса оценки риска (см. Рисунок 4.3).

Рисунок 4.3. Международный стандарт в области управления рисками



Источник: (ISO, 2009<sup>[20]</sup>).

ОЭСР оказала поддержку тунисскому закупочному органу (НАСОР) в разработке стратегии управления рисками в сфере государственных закупок (см. Блок 4.9). Отсутствие систематизированных процедур и инструментов управления рисками являлось одним из недостатков системы государственных закупок Туниса: должностным лицам, ответственным за закупки, приходилось самостоятельно продумывать и принимать меры риск-менеджмента, которые не носили официального характера, не заявлялись и не документировались.

### Блок 4.9. Стратегия управления рисками в системе государственных закупок Туниса

В структуре ВВП Туниса на государственные закупки приходится свыше 15%. Меры, принятые за последние несколько лет, привели к значительным улучшениям в системе государственных закупок. Тем не менее, еще остался ряд областей, требующих дальнейшего совершенствования, и прежде всего потому, что государственные закупки подразумевают высокий риск, связанный как с этическими вопросами, так и с рядом других аспектов, способных отрицательно повлиять на функционирование системы госзакупок и, как следствие, на оказание государственных услуг.

В связи с этим Главное управление государственных закупок (НАICOP) при поддержке ОЭСР разработало стратегию управления рисками в сфере государственных закупок, которая вступила в силу с марта 2019 года. Стратегия ориентирована на достижение следующих целей:

1. Действенная реализация принципа эффективного управления в сфере государственных закупок.
2. Повышение эффективности и результативности государственных закупок
3. Формализация и стандартизация методов и инструментов управления рисками во всех государственных органах и организациях Туниса
4. Оптимизация системы контроля государственных закупок путем переориентации на зоны повышенного риска.
5. Нарращивание потенциала в сфере управления рисками в системе государственных закупок Туниса

Стратегией предусмотрена реализация управления рисками на двух уровнях:

1. Уровень отдельных закупочных проектов или программ. Управление рисками осуществляется в отношении следующих категорий договоров:
  - Все договоры, заключенные без проведения конкурса
  - Крупные договоры, сумма которых составляет не менее 20% от общей суммы закупок соответствующего государственного органа или организации.
2. Уровень этапов процедуры и подпроцессов на протяжении всего цикла госзакупок (проведение торгов и исполнение договора)

Реализации стратегии способствуют различные инструменты, в том числе специально разработанный инструмент управления рисками, руководство по менеджменту рисков в системе государственных закупок и предварительная апробация.

НАICOP намеревается сделать управление рисками частью модернизированной нормативно-правовой базы. Реализация стратегии будет осуществляться поэтапно, чтобы в конечном счете охватить всех государственных заказчиков и организаторов госзакупок на всех уровнях правительства.

Источник: (НАICOP & OECD, 2019<sup>[21]</sup>).

Министерству финансов рекомендуется привлечь к участию в работе по выявлению потенциальных рисков тех, кто является первым рубежом обороны от мошенничества и коррупции (например, заказчиков и организаторов государственных закупок), а также сторонние организации (например, НПП, Счетный комитет, подрядчиков и контрольно-надзорные органы). Интервью, опросы и фокус-группы – лишь один из способов сбора необходимой информации. Камеральный контроль, выявляющий наиболее распространенные нарушения, тоже может послужить целям сбора данных

для процесса оценки риска. Помимо рисков коррупции и мошенничества (см. таблицу 4.1), процесс оценки риска должен выявлять стратегические и операционные риски.

Кроме того, Министерству финансов рекомендуется проследить, чтобы процесс оценки риска включал в себя оценку величины, вероятности и последствий риска. И наконец, им должна предусматриваться соответствующая реакция, то есть стратегии воздействия на риск, цель которых – устранить или свести к минимуму потенциальное влияние и вероятность риска. В частности, это означает разработку соответствующих контрольных механизмов для управления выявленными рисками, что, в свою очередь, требует четкого распределения обязанностей по осуществлению контроля. Желательно также рассмотреть возможность внесения выявленных рисков и механизмов контроля в специальный «реестр рисков», доступный всем, кто занимается менеджментом рисков, и предусматривающий возможность дополнять его содержание в течение всего года, чтобы эффективнее воздействовать на изменяющиеся риски.

#### **4.3.2. Предоставление справочных материалов и инструментов для проведения оценки риска в сфере закупок**

Согласно стандарту ИСО 31000, деятельность в области управления рисками должна документироваться, так как это способствует совершенствованию методов, инструментов и процессов в целом (ISO, 2009<sup>[20]</sup>). Кроме того, документ ОЭСР «Рекомендация совета ОЭСР по вопросам государственных закупок» призывает государственные органы не только «публиковать в открытом доступе стратегии управления рисками», но и «повышать осведомленность задействованных в системе государственных закупок работников и представителей других ключевых заинтересованных сторон об указанных стратегиях, планах их реализации и мерах, разработанных для противодействия выявленным рискам» в рамках цикла государственных закупок в целом (ISO, 2009<sup>[20]</sup>). В этих целях рекомендуется следующее:

- участие в обмене информацией с целью укрепления доверия между заинтересованными сторонами и осуществления контроля
- организация информационных кампаний и мероприятий, посвященных значению интеграции мер по управлению рисками в повседневную хозяйственную деятельность
- проведение учебных мероприятий и семинаров для информирования соответствующих органов и организаций, осуществляющих государственные закупки, о возможных рисках и способах модифицирования выявленных рисков
- регулярное распространение среди заинтересованных сторон информации в различных форматах (новостные рассылки, рекламные плакаты, брошюры, видеоматериалы, справочное руководство и так далее), касающейся существующих стратегий управления рисками
- ознакомление с передовым опытом ведущих организаций в области управления рисками
- приглашение представителей органов и организаций, осуществляющих государственные закупки, на различные конференции и семинары, посвященные стратегиям управления рисками.

Для содействия внедрению системы управления рисками Министерству финансов рекомендуется разработать программу подготовки для государственных служащих, которая поможет им оценить значение процессов управления рисками и развить свой потенциал до уровня, необходимого для участия в работе данной системы. Благодаря такой подготовке государственные должностные лица смогут ощутить свою ответственность за осуществление контроля и управления рисками, что позволит сократить разрыв между чисто номинальным и реальным внедрением системы. Хорошо информированный госслужащий, умеющий выявлять риски и принимать надлежащие меры на любом этапе цикла государственных закупок, с большей вероятностью сумеет распознать

ситуации, потенциально способные воспрепятствовать достижению целей организации. В блоке 4.10 описываются справочные материалы по наращиванию потенциала в области управления рисками для организаций, подготовленные австралийским правительством.

#### **Блок 4.10. Наращивание потенциала в области управления рисками в органах правительства Австралии**

Министерство финансов Австралии подготовило справочные материалы по наращиванию потенциала в области управления рисками для государственных органов и организаций. Материалы касаются следующих областей:

**Человеческий потенциал.** Последовательный, упорядоченный и эффективный подход к управлению рисками – результат работы компетентных, подготовленных и снабженных всем необходимым сотрудников. У каждого из них своя роль в системе управления рисками. Поэтому важно, чтобы все сотрудники организации, независимо от иерархического уровня, имели четко определенные и понятные им функции и обязанности, доступ к актуальной информации о рисках и возможность повышать свою компетентность. Что следует учитывать:

- Насколько подробно и понятно в должностных инструкциях описаны функции и обязанности, касающиеся управления рисками?
- Имело ли место определение текущих уровней компетентности в части управления рисками и анализ потребностей, выявляющий потребности в обучении сотрудников?
- Входят ли в содержание программы введения в должность основы управления рисками?
- Существует ли программа обучения и развития, предусматривающая текущую подготовку в части управления рисками и разработанная с учетом специфики различных должностей и уровней организации?

**Системы и инструменты управления рисками.** Сложность систем и инструментов управления рисками нередко варьируется от простой таблицы на листе бумаги до сложных компьютерных программ. Наращиванию потенциала будут способствовать наличие данных для мониторинга, реестров рисков и надлежащей отчетности. Что следует учитывать:

- Обеспечивают ли действующие системы и инструменты управления рисками эффективное сохранение данных, необходимых для принятия обоснованных коммерческих решений?
- Насколько эффективны системы управления рисками с точки зрения снабжения заинтересованных сторон достоверной и своевременной информацией?

**Работа с информацией о рисках.** Успех оценки, мониторинга и предупреждения рисков в организации зависит от качества, точности и доступности информации о рисках. Что следует учитывать:

- Найдены ли источники необходимой информации, дающие полную картину рисков в рамках всей организации?
- Как часто производится подборка и сопоставление данных о рисках?
- Насколько информация о рисках доступна всем сотрудникам и удобна в использовании?
- Как бы вы оценили достоверность и точность имеющихся данных?

**Процедуры управления рисками.** Эффективное документальное оформление и информационное взаимодействие в отношении процедур управления рисками означает наличие

адекватной, сжато изложенной и часто обновляемой информации о рисках, помогающей в принятии решений. Что следует учитывать:

- Можно ли сказать, что процедуры управления рисками имеют надлежащее документальное оформление и доступны всем?
- Соответствуют ли процедуры управления рисками общей системе в организации?
- Предусмотрена ли возможность обучения использованию процедур, ориентированного на разную целевую аудиторию?

Источник: по материалам (Department of Finance, 2016<sup>[22]</sup>).

Министерство финансов могло бы рассмотреть возможность разработки справочного руководства по управлению рисками, содержащего перечень основных обязанностей по выявлению рисков и управлению ими, а также практические рекомендации относительно ключевых мер, в том числе проведения оценки риска, разработки мер по воздействию на риск и распределения обязанностей в отношении управления рисками. Помимо этого, можно разработать дополнительные инструменты – например, тепловую карту рисков и руководство по оценке вероятности и влияния рисков, реестр рисков и перечень контрольных вопросов о типичных рисках коррупции и мошенничества в системе государственных закупок Казахстана.

#### **4.3.3. Развитие системы камерального контроля с целью охвата полного цикла государственных закупок**

Система камерального контроля в сфере государственных закупок действует как на национальном, так и на региональном уровне. В задачи камерального контроля, который осуществляют сотрудники КВГА, входит предупреждение риска фаворитизма в отношении определенного потенциального поставщика или товарного знака. Цель камерального контроля заключается в снижении административной нагрузки, связанной с решением проблем уже после заключения договора. Электронная система государственных закупок автоматически отбирает процедуры государственных закупок для прохождения камерального контроля исходя из установленных критериев на различных этапах процесса закупок:

1. На этапе публикации тендерных заявок все процедуры проходят камеральный контроль.
2. На этапе определения участников торгов КВГА берет на контроль закупки в случае превышения определенной суммы (5 или 10 миллионов тенге). Проверка протоколов об итогах торгов с участием всех заявителей не проводится, зато тем процедурам, где приняла участие лишь одна заявка, КВГА уделяет особое внимание, так как возникает подозрение о сговоре организаторов с поставщиком.
3. Наконец, на этапе определения победителя КВГА использует поисковый фильтр на основе порогового значения: к примеру, если было подано более двух заявок, но к участию в процедуре закупок была допущена только одна.

В частности, камеральный контроль государственных закупок проводится КВГА в каждом министерстве и государственном органе центрального уровня, тогда как территориальные подразделения комитета осуществляют тот же самый процесс на уровне областных акиматов. По словам должностных лиц, выявленные нарушения оперативно устраняются. При этом не применяются штрафные санкции в отношении членов тендерной комиссии и не возникает необходимости в расторжении договора. Начиная с 2016 года государственные служащие не несут административной ответственности за свои ошибки при условии их немедленного самостоятельного исправления. Таким образом, камеральный контроль сократил число нарушений, подпадающих под административную ответственность. В частности, благодаря процедурам

камерального контроля в течение 2017 года были пресечены нарушения в 31,3 тыс. случаев (из 496,5 тыс. проверенных процедур), в первом квартале 2018 года – в 9,8 тыс. из 191,7 тыс. процедур (Ministry of Finance, 2018<sup>[23]</sup>).

Однако, невзирая на несомненную пользу системы камерального контроля как инструмента выявления нарушений, допущенных в процессе закупок, существуют две проблемы. Первая заключается в том, что камеральный контроль, сосредоточившись на рисках, связанных с рассмотрением заявок, оставляет без внимания все прочие этапы цикла государственных закупок. В свете этого Министерство финансов может развить процедуру камерального контроля, чтобы она охватывала цикл государственных закупок от начала и до конца.

Вторая проблема в том, что на уровне регионов камеральный контроль означает дополнительную нагрузку на территориальные подразделения КВГА, где недостает сотрудников. На осуществление камерального контроля следует выделять соответствующие ресурсы. При этом камеральный контроль может стать надежным инструментом выявления и снижения числа нарушений, а также соблюдения этических стандартов на всех этапах цикла государственных закупок.

#### **4.4. Обеспечение возможностей для непосредственного участия внешних заинтересованных сторон в системе государственных закупок с целью повышения уровня прозрачности и совершенствования практики следования этическим стандартам**

##### ***4.4.1. Совершенствование практики следования этическим стандартам на всех этапах цикла государственных закупок путем создания условий для осуществления независимого надзора со стороны общественных организаций***

Низкий уровень прозрачности и подотчетности в системе государственных закупок может отрицательно влиять на эффективность использования государственных ресурсов и средств. Участие общественных организаций и граждан позволяет осуществлять контроль и надзор за процедурами государственных закупок и тем самым способствует росту прозрачности. Учитывая риски нарушения норм этики, связанные с закупками, привлечение представителей гражданского общества, научных кругов или конечных потребителей в качестве внешних наблюдателей, следящих за соблюдением этических стандартов в процессе закупок, во многих государствах считается передовым методом работы. Наличие механизмов прямого общественного контроля упрощает участие наблюдателей в работе системы и позволяет проконтролировать весь цикл закупок или ключевые стадии принятия решений (ОЭСР, 2018<sup>[24]</sup>).

АДГСПК могло бы разработать программу независимого мониторинга, в рамках которой общественные организации смогут осуществлять независимый анализ процедур государственных закупок товаров и услуг. Для участия в программе независимого мониторинга общественные организации должны будут пройти обучение в области осуществления мониторинга на всех этапах процесса государственных закупок. Содержание обучения могли бы совместно разработать Министерство финансов и Агентство по делам государственной службы и противодействию коррупции, а его реализацию можно возложить на АДГСПК.

Для того чтобы гарантировать независимость программы, ею должно руководить АДГСПК, а другие ведомства (например Министерство финансов) должны адресовать ему запросы о назначении общественной организации для проведения независимого мониторинга. Организации назначаются на этапе подготовки к торгам и наблюдают весь процесс от начала до конца, после чего представляют свое заключение относительно следования этическим стандартам в процессе закупок. В закон «О государственных закупках» можно включить статью о функциях института

независимого мониторинга. Статья должна четко определять дополнительные сроки, в которые будет осуществляться мониторинг, и устанавливать полномочия и обязанности по управлению программой, возлагаемые на АДГСПК. Помимо этого, в статье следует указать требования к отбору общественных организаций; пороговую сумму договора, при которой программа независимого мониторинга подключается к процессу (например, закупки на средние и крупные суммы); порядок составления и представления заключения о результатах независимого мониторинга; а также требование о принятии соответствующим государственным органом или организацией мер по итогам такого заключения. Кроме того, в статье должно быть указано, что задачей независимого мониторинга является анализ этической стороны процесса государственных закупок в целях предупреждения коррупции.

## **4.5. Разработка эффективной системы подачи апелляций и применения санкций (в том числе к поставщикам)**

### **4.5.1. Активные меры по развитию системы рассмотрения жалоб**

Наличие простых способов информирования властей о потенциальных нарушениях или проявлениях коррупции (например, системы подачи обращений через сайт), в свою очередь, может способствовать соблюдению этических норм в ходе закупок. В соответствии с законом «О государственных закупках», потенциальный поставщик вправе обжаловать действия (или бездействие), решения заказчика, организатора государственных закупок, единого организатора государственных закупок, комиссий, эксперта, единого оператора в сфере государственных закупок, если их действия (бездействие), решения нарушают права и законные интересы потенциального поставщика. Жалобы рассматриваются Комитетом внутреннего государственного аудита Министерства финансов. Любой участник государственных закупок имеет право обжаловать решение конкурсной (аукционной) комиссии. Если изначально жалобы поставщиков поступали по почте, то с января 2018 года система дополнена модулем, позволяющим подать жалобу в электронной форме непосредственно через портал электронных закупок. В первом полугодии 2018 года число жалоб, представленных в электронной форме, составило 93% от общего количества. Все электронные жалобы и относящиеся к ним решения теперь находятся в открытом доступе.

Участники торгов могут обращаться в уполномоченный орган с жалобой в любое время, однако в случае обжалования не позднее 5 дней со дня размещения протокола об итогах государственных закупок срок заключения договора приостанавливается до окончания срока рассмотрения жалобы. Установленный срок рассмотрения жалобы КВГА составляет 10 дней с момента подачи. По результатам рассмотрения принимается решение об отмене итогов государственных закупок или отказе в удовлетворении жалобы. Все жалобы и принятые по ним решения КВГА публикуются на портале электронных государственных закупок в открытом доступе. Решение, принятое по результатам рассмотрения жалобы, в свою очередь, может быть обжаловано в судебном порядке.

Резкое увеличение числа жалоб в последние годы позволяет заключить, что предприниматели и другие заинтересованные лица верят в эффективность действующей системы. По данным Министерства финансов, удовлетворяется порядка 50% поданных жалоб. В 2016 году, то есть в год внедрения системы электронных государственных закупок, число подаваемых жалоб выросло более чем в пять раз (до 8 359). Появление модуля электронного обжалования в начале 2018 года вызвало новый рост числа жалоб от поставщиков. Согласно данным системы электронных государственных закупок, в первом полугодии 2018 года поставщиками было подано 9 947 жалоб, то есть уже больше, чем за весь предыдущий год (9 500). Сотрудникам Комитета внутреннего государственного аудита, и особенно его территориальных подразделений, все труднее справляться с потоком жалоб. В жалобах, поступивших от поставщиков в течение первого

полугодия 2018 года, прослеживаются две основные темы: обжалование отклонения конкурсной заявки (39%) и обжалование допуска конкурентов к участию в торгах (36%).

По общему мнению, значительная часть жалоб (по меньшей мере, с момента внедрения модуля для электронного обжалования) поступает от так называемых «профессиональных жалобщиков», то есть фиктивных компаний, не имеющих намерения выиграть тендер и выполнить государственный заказ. Они обжалуют результаты лишь для того, чтобы помешать конкурентам заключить договор. Пользуясь открытостью информации о поставщиках, некоторые «профессиональные жалобщики» используют апелляционный механизм в целях вымогательства, требуя от других участников торгов денег за то, чтобы забрать жалобу. В результате подачи жалобы закупочный процесс приостанавливается, так как договор не может быть подписан. Кроме того, в силу чрезвычайно жестких формальных требований заявки множества законопослушных поставщиков содержат несоответствия, на основании которых можно аннулировать процедуру закупки. Эта проблема особенно актуальна в сфере заказов на выполнение строительных работ, к которой относится почти половина всех жалоб, полученных в первом полугодии 2018 года.

Комитет внутреннего государственного аудита проводит проверку соответствующей процедуры государственных закупок на основании получения от участника торгов жалобы в письменной или электронной форме, постановлений правоохранительных органов или информации собственной системы управления рисками. В случае выявления нарушений КВГА выносит обязательные для исполнения предписания об устранении таких нарушений заказчиком или направляет в суд иски о признании недействительными вступивших в силу договоров о государственных закупках, заключенных с нарушением законодательства. Если договор еще не заключен, срок его заключения приостанавливается. В случаях выявления признаков уголовных правонарушений КВГА передает материалы в правоохранительные органы, в том числе в антикоррупционное ведомство, если были обнаружены коррупционные правонарушения. Во всех прочих случаях должностные лица, ответственные за несоответствие законодательству о государственных закупках или его прямое нарушение, несут административную ответственность (административные взыскания); как правило, это штрафы.

После реформы системы государственных закупок (закон о внесении изменений от 26 декабря 2018 года) потенциальные поставщики, чтобы иметь право обжаловать спецификации после определения победителя, обязаны представлять свои замечания на этапе предварительного обсуждения проекта конкурсной документации. Цель данной меры – предотвратить подачу необоснованных жалоб. Однако крайне необходимо, чтобы на этапе предварительного обсуждения поставщикам было отведено достаточно времени для обнаружения в технических спецификациях чрезмерных или предвзятых условий и подготовки соответствующих замечаний. Казахстану рекомендуется продлить срок, в течение которого поставщики могут представить свои замечания и запросить уточнений, до 10 дней как минимум. Идею о продлении срока стоило бы рассмотреть даже в том случае, если бы речь не шла об ограничении права обжалования после определения победителя, поскольку это даст больше времени для продуктивного предварительного обсуждения технических спецификаций. К тому же пять дней с момента объявления о проведении закупок – это слишком мало, чтобы провести объективный анализ технических спецификаций (и подготовить замечания по его итогам), особенно если дело касается крупных и сложных заказов, таких, как строительные работы. Таким образом, необходимо пересмотреть весь механизм предварительного обсуждения проекта конкурсной документации, чтобы дать поставщикам время на представление замечаний к техническим спецификациям. В противном случае данная мера делает систему подачи апелляций чрезмерно жесткой, без необходимости ограничивая поставщикам доступ к механизмам обжалования и апелляции. В то же время важно сделать систему сбалансированной и отвечающей целям, ради которых она создавалась. Министерству финансов рекомендуется рассмотреть возможность ее перевода на платную основу в виде дополнительной меры по предотвращению необоснованных попыток обжалования со стороны «профессиональных жалобщиков». В рамках

будущих изменений законодательства можно было бы подумать о введении соразмерной платы (точный размер которой предстоит определить), которая будет взиматься с участника торгов при подаче жалобы. Это соответствует лучшим образцам международной практики и представляет собой еще один защитный барьер на пути недобросовестных жалобщиков, повышающий эффективность системы; при этом его воздействие на апелляционный механизм необходимо тщательно контролировать, чтобы в результате не создавалось лишних препятствий или нагрузки на потенциальных поставщиков.

Помимо этого, правительство рассматривает возможность введения второй апелляционной инстанции, чтобы поставщики могли обжаловать решения Комитета внутреннего государственного аудита. Предполагается создать специализированный апелляционный орган в структуре Министерства финансов, хотя, возможно, следовало бы заодно принять во внимание опыт Канады, где существует институт независимого уполномоченного по защите прав участников государственных закупок. Уполномоченный обеспечивает механизм независимого урегулирования споров, связанных с федеральными государственными закупками (см. Блок 4.11).

#### **Блок 4.11. Уполномоченный по защите прав участников государственных закупок в Канаде**

Должность уполномоченного по защите прав участников госзакупок была учреждена в Канаде в 2008 году с целью повышения эффективности и прозрачности коммерческой деятельности, связанной с государственными закупками. Конечной целью уполномоченного по защите прав участников государственных закупок является содействие соблюдению принципов справедливости, открытости и прозрачности в сфере закупок, осуществляемых органами федерального правительства. Круг полномочий и обязанностей уполномоченного включает в себя:

1. Изучение методов приобретения товаров и услуг, применяемых министерствами, оценка справедливости, открытости и прозрачности таких методов, дача соответствующих рекомендаций.
2. Рассмотрение претензий, касающихся заключения и исполнения контрактов на приобретение министерством или ведомством услуг (вне зависимости от их долларовой стоимости) и товаров (на сумму выше определенной).
3. Обеспечение альтернативной процедуры урегулирования споров с согласия всех сторон контракта.

Институт уполномоченного по защите прав участников государственных закупок является независимой организацией федерального уровня, чьи полномочия распространяются на все правительственные органы, включая министерства и ведомства, по горизонтальному принципу. За период с мая 2008 года по март 2011 года уполномоченный: рассмотрел более 1200 запросов и жалоб и провел 6 расследований обстоятельств заключения контрактов, а также провел 12 аналитических проверок, посвященных методам закупок в 26 различных федеральных министерствах и ведомствах.

Источник: (ОЭСР, 2016<sup>[25]</sup>).

Как упоминалось выше, в случаях выявления признаков коррупционных правонарушений КВГА уполномочен передавать материалы в Национальное бюро по противодействию коррупции (НБПК). Кроме того, на сайте НБПК размещена информация о способах подачи обращений по фактам

коррупции, включая образцы заявлений и схему их рассмотрения.<sup>1</sup> В реальности существует три способа подачи таких обращений:

1. в письменном виде на указанный адрес;
2. через портал «электронного правительства» *egov.kz*; и
3. через «колл-центр» АДГСПК по номеру 1494.

Получив жалобу, касающуюся государственных закупок, НБПК проводит расследование. По словам сотрудников бюро, в настоящее время ведется разработка автоматизированной системы для выявления коррупционных рисков.

Появление специального модуля на портале электронных закупок повысило доступность системы подачи апелляций для поставщиков и обеспечило процессу рассмотрения жалоб надлежащую прозрачность. Но, хотя портал электронных государственных закупок предоставляет некоторую базовую статистику об апелляциях, чтобы обеспечить должный уровень прозрачности и собрать информацию для более масштабных преобразований в системе государственных закупок, необходимо раскрытие более подробных совокупных статистических данных в машиночитаемом формате.

Государству следует удостовериться, что территориальные подразделения Комитета внутреннего государственного аудита способны обрабатывать растущий объем жалоб, и, возможно, увеличить их штат по мере необходимости. Также следует отметить, что, по данным КВГА, наиболее часто встречаются нарушения, связанные с ограничением и усложнением участия в проводимых закупках, когда условия технических спецификаций формулируются таким образом, что ряд поставщиков не допускается к процессу по формальным основаниям.

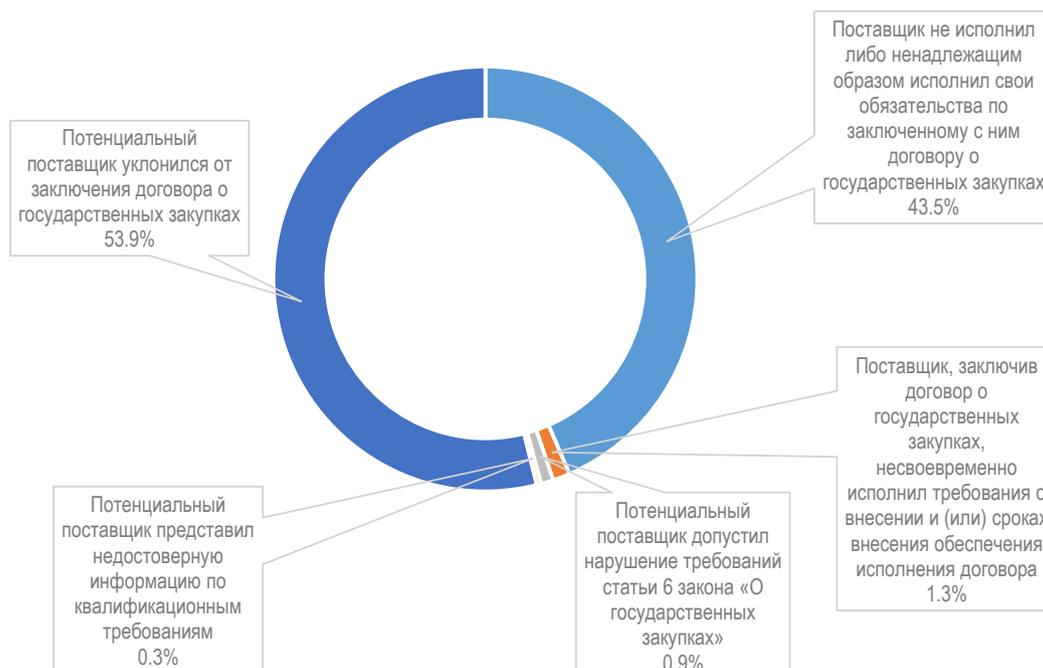
#### **4.5.2. Включение коррупционных правонарушителей в реестр недобросовестных участников государственных закупок**

Следование этическим стандартам в процессе государственных закупок требует наличия мер по защите государственных средств от юридических и физических лиц, чье участие в процедурах государственных закупок является неэффективным, некомпетентным или недобросовестным. Механизм недопущения к участию или формирование «черного списка» могут способствовать практике соблюдения этических стандартов в процессе государственных закупок, поскольку обеспечивают защитные меры. Однако в отсутствие конкретных, четко сформулированных правил и правовых принципов, регламентирующих недопущение компании или предпринимателя к участию в государственных закупках, эти меры превращаются в способ несправедливого преследования компаний или ограничения доступа. Таким образом, эффективный механизм недопущения должен быть основан на законности и требует четкого изложения информации: нарушение каких положений ведет к недопущению, какие предусматривают возможность исключения из «черного списка» и какие оговорки (если таковые имеются в тексте закона) здесь могут применяться.

Выше упоминалось, что Министерство финансов формирует и ведет реестр недобросовестных участников государственных закупок, который можно считать таким «черным списком». Реестр представляет собой перечень поставщиков, которые в своих тендерных заявках предоставили недостоверную информацию; уклонились от заключения договора о государственных закупках; не исполнили либо ненадлежащим образом исполнили свои обязательства по заключенным с ними договорам о государственных закупках. Подробнее о частотности причин включения в реестр см. на рисунке 4.4. Поставщики, включенные в реестр недобросовестных участников государственных закупок, не допускаются к участию в государственных закупках в течение 24 месяцев. Реестр формируется на основании решений уполномоченного органа, получающего информацию от заказчиков, или решений суда. Решение о внесении юридического или физического лица в реестр

недобросовестных участников государственных закупок может быть обжаловано в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

**Рисунок 4.4. Наиболее частой причиной включения поставщиков в реестр является уклонение от заключения договора (Частотность причин внесения в реестр недобросовестных участников государственных закупок (в %))**



Источник: (Ministry of Finance of the Republic of Kazakhstan, 2018<sup>[26]</sup>).

Законом от 26 декабря 2018 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам государственных закупок и закупок субъектов квазигосударственного сектора» были введены дополнительные ограничения на участие в государственных закупках. В настоящее время к участию в государственных закупках не допускаются только потенциальные поставщики, состоящие в реестре недобросовестных участников государственных закупок. Однако с 1 января 2020 года запрет на участие распространится также на потенциальных поставщиков, включенных в единый перечень ненадежных потенциальных поставщиков национальных холдингов и компаний, а также в список недобросовестных участников закупок АО «Фонд национального благосостояния “Самрук-Казына”».

Министерство финансов не включает в реестр физических или юридических лиц, изобличенных в совершении коррупционных правонарушений. Таким образом, «черный список» можно расширить, используя его как механизм защиты от нарушения этических стандартов при заключении договоров, если Министерство финансов добавит положения о недопущении к процессу государственных закупок юридических или физических лиц, изобличенных в совершении коррупционных правонарушений. Кроме того, закон «О государственных закупках» можно было бы дополнить еще одним положением, где говорилось бы о системе недопущения потенциальных поставщиков к участию в государственных закупках и нарушениях, которые могут повлечь его за собой. Наряду с расширением перечня запрещенных видов деятельности, которые могут привести к включению в «черный список», Министерству финансов рекомендуется также разработать справочные материалы, где будет подробно изложено, нарушение каких положений ведет к включению в реестр недобросовестных участников государственных закупок, как происходит включение в реестр, на

какой срок это делается и каков порядок исключения из реестра. В блоке 4.12 описан канадский механизм недопущения к участию в государственных закупках, включающий подробную справочную информацию о порядке недопущения для поставщиков и потенциальных поставщиков.

#### **Блок 4.12. Этический механизм регулирования государственных закупок в Канаде**

В 2015 году Министерство государственных услуг и закупок Канады внедрило так называемый этический механизм, целью которого было обеспечить, чтобы государственные органы и организации вели дела только с поставщиками (как отечественными, так и зарубежными), которые следуют этическим стандартам. Механизм контролируется Министерством государственных услуг и закупок Канады и применяется во всех органах правительства посредством соглашений, которые оно заключает с другими федеральными министерствами и ведомствами.

Действие распространяется на: 1) договоры на приобретение товаров, услуг, проведение строительных работ, договоры субподряда и сделки с недвижимостью, сумма которых превышает 10 000 канадских долларов; а также 2) договоры, которые заключаются федеральным министерством или ведомством, включенным в перечень приложений I, I.1 или II к федеральному закону о государственном управлении, или содержат положения документа *Ineligibility and Suspension Policy* (см. ниже).

Министерство государственных услуг и закупок определяет соответствие потенциального поставщика требованиям, которые предъявляются к деловым партнерам государственных органов и организаций. Ряд нарушений автоматически ведет к признанию несоответствия, тогда как другие рассматриваются с учетом обстоятельств каждого конкретного случая. Как правило, рассматриваются закупки и сделки с недвижимостью на сумму свыше 10 000 долларов.

Министерство государственных услуг и закупок предоставляет и распространяет среди государственных служащих, занимающихся закупками, и поставщиков справочную информацию о трех составляющих механизма. Это:

- Положение о причинах, порядке и последствиях признания несоответствия квалификационным требованиям и недопущения к процессу государственных закупок до или после заключения договора (*Ineligibility and Suspension Policy*), где перечислены критерии, на основании которых поставщик может быть признан несоответствующим квалификационным требованиям или отстранен от совершения коммерческих сделок с государственными органами и организациями.
- Директивы о следовании этическим стандартам, где содержатся официальные инструкции по соблюдению указанного выше документа для федеральных министерств и ведомств; и
- Положения об этических стандартах, включающие в себя пункты, согласно которым указанный выше документ должен являться частью тендерной документации и итоговых договоров (в том числе договоров по сделкам с недвижимостью).

Механизм недопущения к участию в государственных закупках предусматривает ряд нарушений, на основании которых поставщик может быть признан несоответствующим требованиям, предъявляемым к деловым партнерам государственных органов и организаций. Для того чтобы помочь поставщикам лучше понять, какие факторы ведут или могут привести к несоответствию квалификационным требованиям, министерством разработано справочное руководство к *Ineligibility and Suspension Policy*.

Источник: (Public Services and Procurement Canada, 2017<sup>[27]</sup>).

## Рекомендованные действия

В Казахстане полным ходом идут реформы, направленные на борьбу с коррупцией, однако для защиты системы государственных закупок от коррупции, мошенничества и злоупотреблений требуется ряд «точечных» мер. Приведенные здесь предложения относятся к основным направлениям процесса преобразований, определенным ранее:

- Формирование культуры служебной этики в сфере государственных закупок требует наличия всесторонне продуманной специальной этической стратегии и этических стандартов. В настоящее время такой стратегии в сфере государственных закупок не существует. Поскольку Агентство по делам государственной службы и противодействию коррупции уполномочено участвовать в разработке министерствами индивидуальных планов по борьбе с коррупцией, это делает его наиболее подходящей организацией для того, чтобы руководить разработкой специальной этической стратегии для сферы закупок в сотрудничестве со специалистами по закупкам из различных правительственных органов. Всем министерствам, ведомствам, субъектам квазигосударственного сектора и государственным предприятиям национального и регионального уровней следует рассмотреть возможность подготовки индивидуальных планов по соблюдению этических стандартов в сфере закупок на основе единого правительственного плана. Уполномоченные по этике, появившиеся в каждом министерстве Казахстана, должны содействовать координации работы по внедрению этической стратегии в различных организациях, осуществляющих государственные закупки.
- Помимо продуманной стратегии, требуются этические стандарты, учитывающие специфику сферы государственных закупок, которые позволят государственным служащим лучше понимать, какого рода поведение и действия от них ожидаются. Агентству по делам государственной службы и противодействию коррупции рекомендуется рассмотреть возможность внесения уточнений в ряд положений действующего Этического кодекса государственных служащих и группирования стандартов поведения соответственно понятной, четко сформулированной системе ценностей. В дополнение к этому возможно отдельное направление работы – разработка специального этического кодекса для государственных должностных лиц, занимающихся закупками, который помогал бы им ориентироваться в вопросах этики с учетом специфики госзакупок. Для того чтобы идея такого кодекса получила поддержку и практическое воплощение, его разработкой могло бы заняться Министерство финансов при содействии АДГСПК.
- Статья 6 закона «О государственных закупках» содержит положения о конфликте интересов, которые, тем не менее, не распространяются на аффилированные лица потенциальных поставщиков (дочерние компании, совместные предприятия и так далее), за исключением случаев, когда такие лица принимали участие в разработке технико-экономического обоснования по проводимым государственным закупкам. Поскольку заинтересованность таких лиц тоже может угрожать этической безопасности проводимых госзакупок, рекомендуется включить в список, содержащийся в статье 6, аффилированные лица всех потенциальных поставщиков, а не только участников разработки технико-экономического обоснования или проектно-сметной документации на строительство. В целом, государству следует рассмотреть возможность расширения круга мер по урегулированию конфликта интересов, добавив туда отказ от источника личных интересов и освобождение от должности. Министерству финансов рекомендуется также развивать автоматизацию проверочного процесса, чтобы обеспечить возможность

всесторонней проверки на предмет обнаружения конфликта интересов при проведении всех государственных закупок.

- Эффективное следование этическим стандартам требует организации специальной подготовки и наличия справочных материалов для государственных служащих. Для того чтобы обязательства, предусмотренные договором о неподкупности, не оставались абстракцией, АДГСПК предлагается рассмотреть возможность создания специальных учебных модулей. Учебные модули могут включать в себя такие темы, как пересмотренный Этический кодекс (а также специальные правила служебной этики в сфере закупок), регулирование конфликта интересов, функции и обязанности по управлению рисками. Обучение следует проводить регулярно и адаптировать его содержание к конкретным потребностям сотрудников, участвующих в государственных закупках. АДГСПК могло бы оказать помощь Министерству финансов, другим органам и организациям, имеющим отношение к закупкам, в разработке мер по изменению поведения, способствующих поддержанию среди госслужащих надлежащего уровня следования этическим стандартам.
- Этичные действия поставщиков – необходимое условие этической безопасности всего процесса государственных закупок. В рамках содействия реализации стандарта «Система менеджмента противодействия взяточничеству» Министерство финансов и АДГСПК могут предъявить компаниям требование о проведении экспертизы программ деловой этики, которая должна осуществляться независимыми и авторитетными сторонними экспертами. Делать экспертизу функцией государственных органов нежелательно. В целях поддержки Министерство финансов, АДГСПК и НПП могут разработать и реализовать программу подготовки в области соблюдения этических стандартов для поставщиков.
- Для обеспечения соблюдения этических стандартов в системе государственных закупок необходимо развивать эффективные механизмы внутреннего контроля, основанные на оценке рисков закупочной деятельности. Министерству финансов рекомендуется ввести системный, непрерывный и всесторонний процесс управления рисками, охватывающий все этапы цикла государственных закупок и предусматривающий участие ключевых заинтересованных сторон, в том числе заказчиков и организаторов государственных закупок. Процесс должен включать в себя оценку рисков и меры воздействия на них, являться неотъемлемой частью повседневной деятельности и дополняться в течение всего года, чтобы эффективнее воздействовать на изменяющиеся риски. Разработка основных инструментов (например, справочного руководства по управлению рисками, тепловой карты рисков и реестра рисков) поможет должностным лицам, занимающимся закупками, эффективнее внедрять методы управления рисками в свою повседневную работу. Помимо этого, рекомендуется усовершенствовать и другие инструменты контроля – например, камеральный контроль. Министерство финансов может развить процедуру камерального контроля, чтобы оценка рисков мошенничества и коррупции охватывала цикл государственных закупок от начала и до конца. На осуществление камерального контроля следует выделять соответствующие ресурсы.
- Также следует принять меры к усилению надзора за процессом государственных закупок со стороны институтов гражданского общества. Для этого нужны общественные организации, обладающие необходимыми возможностями и потенциалом для осуществления независимого анализа определенных видов государственных закупок. Ответственность за данную программу следует возложить на Агентство по делам государственной службы и противодействию коррупции, чтобы гарантировать независимость анализа. Для формирования программы независимого мониторинга потребуется проведение соответствующей подготовки общественных организаций, которым предстоит осуществлять анализ государственных закупок, и включение в проект

закона «О государственных закупках» статьи с подробным изложением требований к организации и проведению независимого мониторинга.

- В настоящее время эффективность механизма обжалования сдерживается рядом серьезных препятствий, в том числе деятельностью «профессиональных жалобщиков» и недостатком человеческих ресурсов. Для решения данных проблем Министерству финансов рекомендуется продлить срок, в течение которого поставщики могут представлять свои замечания и запрашивать уточнения относительно конкурсной документации, до 10 дней как минимум, если данная закупка считается сложной. Затем можно обдумать введение соразмерной платы за обжалование, призванной сократить поток необоснованных жалоб, и внедрить систему для контроля результатов данного нововведения. Необходимо пересмотреть весь механизм предварительного обсуждения проекта конкурсной документации, чтобы дать поставщикам больше времени на подготовку замечаний к техническим спецификациям. Кроме того, Министерству финансов следует удостовериться, что территориальные подразделения Комитета внутреннего государственного аудита способны обрабатывать растущий объем жалоб, и, возможно, увеличить их штат по мере необходимости. И наконец, хотя Министерство финансов уже осуществляет сбор данных о подаче апелляций, им пока недостает прозрачности. В связи с этим министерство могло бы рассмотреть возможность раскрытия более подробных совокупных статистических данных, касающихся апелляций, в машиночитаемом формате, чтобы обеспечить должный уровень прозрачности и собрать информацию для более масштабных преобразований в системе государственных закупок.
- С целью защиты государственных средств от коррумпированных поставщиков Министерству финансов рекомендуется добавить положения о недопущении к процессу государственных закупок юридических или физических лиц, изобличенных в совершении коррупционных правонарушений. Для ознакомления потенциальных поставщиков с процедурой недопущения к участию в государственных закупках Министерству финансов следует разработать справочные материалы, где будет подробно изложено, нарушение каких положений ведет к включению в реестр недобросовестных участников государственных закупок, как происходит включение в реестр, на какой срок это делается и каков порядок исключения из реестра. Кроме того, закон «О государственных закупках» можно было бы дополнить еще одним положением, где говорилось бы о системе недопущения потенциальных поставщиков к участию в государственных закупках и нарушениях, которые могут повлечь его за собой.

## Литература

- Australian Public Service Commission (2018), *APS Values*, <https://www.apsc.gov.au/aps-values-1> (accessed on 2 October 2018). [13]
- BBG (2016), *Antikorruptionsstrategie der BBG*, [https://www.bbg.gv.at/fileadmin/daten/Downloads/Publikationen/2016\\_04\\_11\\_Praesentation\\_AntikorrLinie\\_fuer\\_die\\_HP.pdf](https://www.bbg.gv.at/fileadmin/daten/Downloads/Publikationen/2016_04_11_Praesentation_AntikorrLinie_fuer_die_HP.pdf) (accessed on 21 September 2018). [6]
- Department of Finance (2016), "Building risk management capability", <https://www.finance.gov.au/sites/default/files/comcover-information-sheet-building-risk-management-capability.pdf> (accessed on 1 August 2017). [22]
- Government of Canada (n.d.), *Code of Conduct for Procurement*, <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/cndt-cndct/contexte-context-eng.html> (accessed on 19 July 2018). [14]
- Government of the Republic of Kazakhstan (2018), *Strategic Plan for the Development of the Republic of Kazakhstan*, [http://www.akorda.kz/ru/legal\\_acts/decrees/ob-utverzhenii-strategicheskogo-plana-razvitiya-respubliki-kazahstan-do-2025-goda-i-priznanii-utrativshimi-silu-nekotoryh-ukazov-prezidenta](http://www.akorda.kz/ru/legal_acts/decrees/ob-utverzhenii-strategicheskogo-plana-razvitiya-respubliki-kazahstan-do-2025-goda-i-priznanii-utrativshimi-silu-nekotoryh-ukazov-prezidenta) (accessed on 13 July 2018). [4]
- Government of the Republic of Kazakhstan (2016), *On the Approval of the Model Rules for Conducting an Internal Analysis of Corruption Risks*, <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1600014441> (accessed on 17 July 2018). [19]
- Government of the Republic of Kazakhstan (2015), *Anti-Corruption Strategy of the Republic of Kazakhstan for 2015-2025*, <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1400000986#z13> (accessed on 13 July 2018). [5]
- HAICOP & OECD (2019), *Risk Management Strategy in Public Procurement in Tunisia*, <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/strat%C3%A9gie-management-des-risques-march%C3%A9s-publics-tunisie.pdf>. [21]
- IBN (n.d.), *IBN - Integritätsbeauftragten-Netzwerk*, 2018, <https://integritaet.info/> (accessed on 12 October 2018). [7]
- ISO (2009), *ISO 31000-2009 Risk Management*, <https://www.iso.org/iso-31000-risk-management.html>. [20]
- Miller, G. (1955), "The Magical Number Seven, Plus or Minus Two Some Limits on Our Capacity for Processing Information", *Psychological Review*, Vol. 101/2, pp. 343-352, <http://www.psych.utoronto.ca/users/peterson/psy430s2001/Miller%20GA%20Magical%20Seven%20Psych%20Review%201955.pdf> (accessed on 24 January 2018). [10]
- Ministry of Finance (2018), *Online procurement: violations are detected at an early stage*, [http://www.minfin.gov.kz/irj/go/km/docs/documents/%D0%9C%D0%B8%D0%BD%D1%84%D0%B8%D0%BD\\_new/%D0%A1%D0%BE%D0%B1%D1%8B%D1%82%D0%B8%D1%8F/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/ru/f01e1937-9561-3610-a584-9b273952e3f8.xml](http://www.minfin.gov.kz/irj/go/km/docs/documents/%D0%9C%D0%B8%D0%BD%D1%84%D0%B8%D0%BD_new/%D0%A1%D0%BE%D0%B1%D1%8B%D1%82%D0%B8%D1%8F/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/ru/f01e1937-9561-3610-a584-9b273952e3f8.xml) (accessed on 20 September 2018). [23]
- Ministry of Finance (2015), *Seven key duties for civil servants in central government*, [https://www.modst.dk/media/17483/kodex\\_vii\\_english\\_version.pdf](https://www.modst.dk/media/17483/kodex_vii_english_version.pdf) (accessed on 24 January 2018). [12]

- Ministry of Finance of the Republic of Kazakhstan (2018), *Register of unscrupulous participants in public procurement: Government procurement portal of the Republic of Kazakhstan*, <https://www.goszakup.gov.kz/ru/registry/rnu> (accessed on 17 July 2018). [26]
- Public Services and Procurement Canada (2017), *About the Integrity Regime - Government of Canada's Integrity Regime - Accountability - PSPC*, <https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/ci-if/apropos-about-eng.html> (accessed on 18 July 2018). [27]
- Shibutov, M. et al. (2018), *Report on the Prevention of Corruption in Kazakhstan (the viewpoint of civil society)*, Civic Foundation Transparency Kazakhstan, Almaty, <http://tikazakhstan.org/wp-content/uploads/2018/05/REPORT-ON-THE-PREVENTION-OF-CORRUPTION-IN-KAZAKHSTAN.pdf> (accessed on 13 July 2018). [2]
- Transparency International (2012), *Assurance Framework for Corporate Anti-Bribery Programmes*, Transparency International, Berlin, [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/assurance\\_framework\\_for\\_corporate\\_anti\\_bribery\\_programmes](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/assurance_framework_for_corporate_anti_bribery_programmes). [17]
- UNODC (2013), *A Resource Guide on State Measures for Strengthening Corporate Integrity*, [https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Resource\\_Guide\\_on\\_State\\_Measures\\_for\\_Strengthening\\_Corporate\\_Integrity.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Resource_Guide_on_State_Measures_for_Strengthening_Corporate_Integrity.pdf). [16]
- ОЭСР (2019), *OECD Integrity Review of Argentina: Achieving Systemic and Sustained Change*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/g2g98ec3-en>. [3]
- ОЭСР (2018), *Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264297067-en>. [11]
- ОЭСР (2018), *Procurement Review of the Chamber of Commerce of Bogotá, Colombia*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/procurement-review-chamber-commerce-bogota.pdf> (accessed on 14 July 2018). [9]
- ОЭСР (2018), *Second Public Procurement Review of the Mexican Institute of Social Security (IMSS): Reshaping Strategies for Better Healthcare*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264190191-en>. [24]
- ОЭСР (2017), *Anti-corruption reforms in Kazakhstan: 4th round of monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Kazakhstan-Round-4-Monitoring-Report-ENG.pdf>. [1]
- ОЭСР (2017), *OECD Integrity Scan of Kazakhstan: Preventing Corruption for a Competitive Economy*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264272880-en>. [8]
- ОЭСР (2016), *Procurement Ombudsman in Canada*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/procurement-ombudsman-canada.pdf> (accessed on 19 July 2018). [25]
- ОЭСР (2009), *OECD Principles for Integrity in Public Procurement*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264056527-en>. [18]

ОЭСР (2004), "OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service", in *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264104938-2-en>. [15]

## Сноски

<sup>1</sup> Подробно о результатах оценки системы взаимодействия с гражданами, желающими сообщить о фактах коррупции, в Казахстане, в том числе о рекомендациях относительно защиты информаторов, см. в следующих публикациях: (ОЭСР, 2017<sub>[8]</sub>) и (ОЭСР, 2017<sub>[1]</sub>).

# 5

## Развитие кадрового потенциала в системе государственных закупок и содействие в реализации стратегических закупок в Казахстане

---

В настоящей главе рассматриваются возможности более эффективного стратегического использования системы государственных закупок в Республике Казахстан. Преобразование государственных закупок из управленческой функции в стратегическую всегда сопряжено с трудностями, как уже убедилось множество стран (включая членов ОЭСР), и Казахстан не исключение. Для перехода к стратегическому использованию системы государственных закупок требуются высококвалифицированные, компетентные и хорошо подготовленные трудовые ресурсы. А для формирования высококвалифицированных трудовых ресурсов необходимо принять меры к признанию государственных закупок самостоятельной профессией и организации такого обучения для специалистов по закупкам, которое не ограничивалось бы вопросами законодательства и нормативно-правового соответствия.

---

---

Статистические данные по Израилю предоставлены компетентными органами Израиля под их ответственность. Использование этих данных ОЭСР не является отражением предвзятого отношения к статусу Голанских высот, Восточного Иерусалима и израильских поселений на Западном берегу согласно нормам международного права.

## 5.1. Более активная реализация дополнительных целей государственной политики

Первоочередными целями государственных закупок являются результативность и экономическая эффективность, однако, принимая во внимание значение и влияние госзакупок, правительства разных стран все чаще прибегают к их стратегическому использованию для достижения более масштабных или дополнительных целей государственной политики, чтобы добиться устойчивого развития и роста. Ответственная практика закупок – это закупка государством, в целях предоставления государственных услуг, таких товаров, услуг и работ, которые дают оптимальное соотношение цены и качества и выгодны не только для государственных органов, но и для экологии, общества и экономики (Procure+, 2016<sup>[1]</sup>). В число дополнительных целей государственной политики могут, в частности, входить создание условий для устойчивого экологически-ориентированного роста, развитие малого и среднего предпринимательства, поддержка инноваций, решение проблем изменения климата, повышение социальной ответственности и устойчивости экономики. Фактически, в подавляющем большинстве стран ОЭСР государственные закупки все чаще используются в качестве политического рычага, способствующего реализации таких целей (ОЭСР, 2015<sup>[2]</sup>).

В настоящей главе рассматривается использование закупок в Казахстане как стратегической функции и определяются способы более эффективного преобразования стратегических закупок из управленческой функции в стратегическую. А поскольку такое преобразование требует наличия государственных служащих высокой квалификации, в главе рассмотрены также сильные и слабые стороны персонала, занимающегося государственными закупками в Казахстане, и предложены средства для наращивания потенциала и развития профессиональных умений специалистов по госзакупкам.

Государственные закупки, в силу своей растущей важности и стратегического применения, имеют большое значение для результативного экономического развития и рационального государственного управления. Характер дополнительных целей государственной политики в странах ОЭСР определяется в соответствии с национальными приоритетами, и почти везде в число дополнительных целей входят связанные с охраной окружающей среды (ОЭСР, 2017<sup>[3]</sup>). На таблице 5.1 показано, как активно используются подобные стратегии в различных странах ОЭСР. В большинстве стран соответствующая политика и стратегии разрабатываются на центральном уровне.

**Таблица 5.1. В большинстве стран ОЭСР разработаны стратегии или политические меры, способствующие реализации дополнительных целей государственной политики, в сфере государственных закупок**

	Экологически-ориентированные государственные закупки		МСП		Инновационные товары и услуги	
	2016	2014	2016	2014	2016	2014
Австралия	■	●	●	●	●	●
Австрия	◆◆	●	◆◆	◆	◆◆	●
Бельгия	◆◆	◆◆	●	●	●	●
Канада	◆◆	◆◆	●	●	◆	●
Чили	◆◆	◆◆	◆◆	◆◆	○	●
Чехия	".."	".."	".."	".."	".."	".."
Дания	●	●	●	●	●	●
Эстония	●	○	●	○	●	○

Финляндия	◆◆	●	◆	◆	◆◆	◆
Франция	".."	◆◆	".."	◆◆	".."	◆◆
Германия	●	●	●	●	●	●
Греция	◆	◆◆	◆	●	○	○
Венгрия	●	◆	●	●	●	●
Исландия	●	●	○	○	○	○
Ирландия	●	●	●	●	●	●
Израиль	●	".."	●	".."	○	".."
Италия	●	◆	◆	◆	◆	◆
Япония	●	●	●	●	○	●
Ю. Корея	●	●	●	●	●	●
Латвия	●	".."	●	".."	◆	".."
Люксембург	".."	◆◆	".."	◆◆	".."	◆
Мексика	●	●	●	●	●	●
Нидерланды	◆	◆	◆	◆	◆	◆
Новая Зеландия	◆◆	◆◆	◆◆	◆◆	◆◆	◆◆
Норвегия	◆	■	◆	◆◆	◆◆	◆◆
Польша	◆◆	●	●	●	●	●
Португалия	●	●	●	◆	◆	◆
Словакия	◆	○	●	○	○	○
Словения	●	◆◆	●	●	●	●
Испания	●	◆◆	●	◆◆	●	◆◆
Швеция	●	◆◆	●	●	●	●
Швейцария	".."	◆◆	".."	◆◆	".."	◆
Турция	●	●	●	●	●	●
Великобритания	●	●	●	●	●	●
США	".."	●	".."	●	".."	◆◆
<b>Итого по ОЭСР</b>						
● Стратегии / политика, разработанные на центральном уровне	25	26	24	24	19	22
◆ Внутренние стратегии / политика, разработанные осуществляющими закупки ведомствами	11	14	8	12	9	11
■ Отменены	1	1	0	0	0	0
○ Не разрабатывались	0	2	1	3	6	4
".." Нет данных	6	3	6	3	6	3
Колумбия	●	◆	●	●	●	●
Коста-Рика	●	●	●	●	○	○
Индия	○	".."	●	".."	◆	".."
Литва	●	".."	●	".."	●	".."
Россия	".."	○	".."	●	".."	○

Примечание: <http://dx.doi.org/10.1787/888933535240>.

Источник: ОЭСР (2016, 2014), Survey on Public Procurement, ОЭСР, Париж; ОЭСР (2017<sup>[3]</sup>), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris, [https://doi.org/10.1787/gov\\_glance-2017-en](https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en).

В Казахстане пока не реализованы значительные возможности для более активного использования госзакупок в интересах достижения дополнительных целей государственной политики. На данный момент решающим условием выбора поставщика остается цена, и у казахстанского правительства нет единой стратегии по интеграции дополнительных целей. Невзирая на некоторые шаги в данном направлении, целый ряд аспектов, связанных с устойчивым развитием, в сфере государственных закупок остается незатронутым.

В закон «О государственных закупках» вошел ряд положений, предусматривающих интеграцию дополнительных целей государственной политики; они относятся к использованию вторичного сырья, содействию трудоустройству инвалидов и заключенных.

Положение о вторичном сырье было введено в результате пересмотра законодательства в 2018 году (далее – закон о внесении изменений от 2018 года). Согласно новому пункту закона, организаторы государственных закупок обязаны рассматривать в качестве приоритетного товар, который был произведен с применением вторичного сырья, полученного из отходов на территории Казахстана. Приоритет на такой товар должен быть предусмотрен в конкурсной документации, а поставщик обязан иметь подтверждающий документ (п. 4-1 ст. 21).

Трудоустройство инвалидов и заключенных можно классифицировать как социальные критерии, поскольку они ориентированы на решение проблем в социальной сфере. Закон «О государственных закупках» содержит следующие положения, касающиеся достижения указанных выше целей (см. статьи 39 и 51):

- осуществление государственных закупок способом из одного источника с целью приобретения товаров и услуг у организаций, создаваемых общественными объединениями инвалидов, в которых численность инвалидов составляет не менее пятидесяти процентов списочной численности работников,
- осуществление государственных закупок способом из одного источника с целью приобретения товаров, работ, услуг, производимых, выполняемых, оказываемых государственными предприятиями учреждений уголовно-исполнительной (пенитенциарной) системы<sup>1</sup>,
- определенное количество товаров, работ и услуг должно закупаться исключительно у общественных объединений инвалидов Республики Казахстан и организаций, созданных общественными объединениями инвалидов Республики Казахстан. Главным образом это товары, работы и услуги, предназначенные для нужд инвалидов (тифлотехнические средства, специальные средства передвижения и так далее)<sup>2</sup>

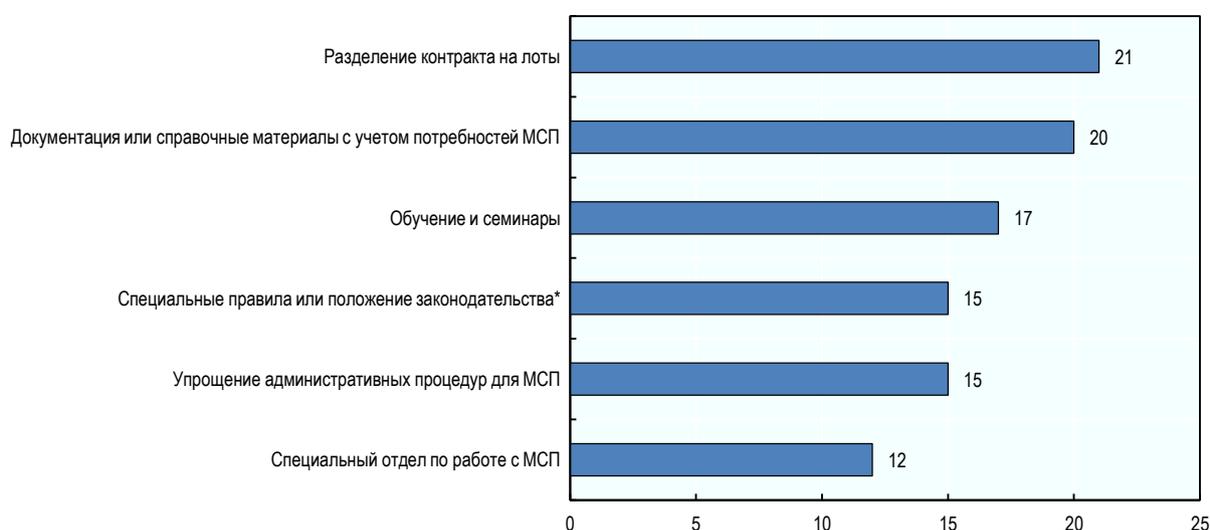
Еще одна мера, позволяющая не связанным с ценой критериям в некоторых случаях влиять на выбор поставщика, это условные скидки (подробнее об этом см. в главе 2). Они представляют собой особые критерии, не связанные с ценой, но влияющие на цену заявки. Условные скидки в процентах от первоначальной цены заявки вычитаются из цены, фигурирующей в конкурсном ценовом предложении. Согласно пункту 4 статьи 21 закона «О государственных закупках», для определения участника конкурса, предлагающего наиболее качественные товар, работу, услугу, организатор государственных закупок обязан предусмотреть в конкурсной документации следующие критерии, влияющие на конкурсное ценовое предложение: наличие у потенциального поставщика опыта работы на соответствующем рынке; наличие документа, подтверждающего соответствие предлагаемых товаров требованиям законодательства в области технического регулирования; наличие сертифицированных систем менеджмента качества в соответствии с требованиями национальных стандартов; наличие подтверждения соответствия стандарту экологически чистой продукции. Эти критерии могут учитываться при расчете цены и закладываться в форме скидки. Тем не менее, специалисты по закупкам, проинтервьюированные в ходе ознакомительной поездки, сообщили, что первостепенным условием по-прежнему является цена.

Участие субъектов малого и среднего предпринимательства в законе «О государственных закупках» не упоминается в соответствующем контексте, то есть не является критерием и не учитывается в качестве дополнительной цели государственной политики Казахстана, хотя во многих странах ОЭСР приняты меры, гарантирующие МСП доступ к возможностям, которые открывает рынок государственных закупок. Согласно информации от заинтересованных сторон, в Казахстане процент участия МСП в государственных закупках уже достаточно высок. По данным Министерства финансов, за первые 3 квартала 2017 года на долю поставщиков из сектора МСП

пришлось 72% в объеме государственных закупок. Таким образом, политические структуры полагают, что специальных мер для поддержки участия МСП в государственных закупках не требуется.

В большинстве стран ОЭСР поддержка МСП является неотъемлемой частью государственной политики в сфере закупок. Чаще всего для повышения доступности государственных заказов для МСП используется метод разделения на лоты (см. рисунок 5.1). В числе стандартных мер дополнительной поддержки, применяемых в странах ОЭСР, можно назвать справочные руководства и специальные тренинги для МСП, посвященные государственным закупкам (ОЭСР, 2017<sup>[3]</sup>). Политика центральных органов власти нередко сопровождается разработкой подробных справочных материалов по ее реализации. Кроме того, применяются определенные положения законодательства, требующие при закупке принимать в расчет такие факторы, как энергоэффективность, экологичность или затраты за весь срок службы.

**Рисунок 5.1. Разделение заказа на лоты – метод, наиболее часто, применяемый в странах ОЭСР для поддержки участия МСП в государственных закупках**



Примечание: \*например, квоты, ценовая форa

Источник: ОЭСР (2017<sup>[3]</sup>), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris, [https://doi.org/10.1787/gov\\_glance-2017-en](https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en).

Для того чтобы способствовать интеграции дополнительных целей государственной политики в систему государственных закупок, в документе «Рекомендация Совета ОЭСР по вопросам государственных закупок» предлагается разработать общую стратегию (подробнее см. Блок 5.1).

### Блок 5.1. Рекомендации Совета по вопросам государственных закупок: сбалансированность целей

**Принцип №4. Любые попытки использования системы государственных закупок в интересах реализации дополнительных целей государственной политики должны быть сбалансированы относительно первичных целей.**

i) **Оценивать государственные закупки как единый метод реализации дополнительных целей государственной политики в соответствии с четко обозначенными национальными приоритетами**, обеспечивая баланс между потенциальной выгодой и необходимостью обеспечения соотношения цены и качества. Кроме того, следует принимать во внимание способность задействованных в процессе государственных закупок сотрудников обеспечивать реализацию и вторичных целей государственной политики, а также осуществлять мониторинг деятельности в этом направлении.

ii) **Разрабатывать соответствующую стратегию интеграции дополнительных целей государственной политики в систему государственных закупок.** В основу разработки планов действий или руководящих указаний по имплементации дополнительных целей государственной политики, которые должны опираться на государственные закупки, следует положить соответствующее планирование, исходный анализ, оценку рисков и конечные целевые показатели.

iii) **Применять соответствующую методику оценки воздействия для измерения действенности механизма закупок с точки зрения достижения дополнительных целей государственной политики.** Результаты всех действий по использованию системы государственных закупок для обеспечения достижения дополнительных целей государственной политики должны измеряться относительно соответствующих ключевых промежуточных показателей, что позволит обеспечить принимающих решение лиц необходимой информацией о выгодах и издержках подобного ее использования. Действенность же следует измерять как на уровне отдельно взятых закупок, так и относительно целевых конечных результатов государственной политики. Кроме того, следует периодически проводить оценку совокупного воздействия реализации дополнительных целей государственной политики для того, чтобы избежать проблем, связанных с потенциальной перегрузкой их содержания.

Источник: <http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf>.

Как следует из принципа сбалансированности целей, изложенного выше, для определения дополнительных целей государственной политики, которые следует реализовывать, и способов их интеграции необходимо разработать соответствующую стратегию. Для реализации дополнительных целей во многих странах ОЭСР используются механизмы мониторинга и устанавливаются количественные целевые показатели. Как следует из самого названия принципа, одна из задач стратегии ответственной практики закупок заключается в сбалансированности различных видов воздействия таких закупок: 1) экономического воздействия, 2) воздействия на окружающую среду и 3) воздействия на социальную сферу. Существует распространенное заблуждение, будто развитие одного аспекта отрицательно влияет на другие – например, снижение воздействия на окружающую среду применительно к закупкам приведет к повышению цен. Однако практика (во многих странах ОЭСР, и не только) показала, что нередко более вероятным исходом становится удачное совмещение пользы с выгодой. В качестве примера можно привести недавние закупки в Великобритании, в результате которых осветительные лампы в лондонском

метрополитене заменили на более экологически безопасную разновидность и при этом добились 25% экономии (см. блок 5.2).

### **Блок 5.2. Экономия при закупке энергосберегающих осветительных ламп для лондонского метрополитена**

В 2015 году, в рамках общей кампании по сокращению выбросов CO<sub>2</sub> в Лондоне, Лондонский департамент транспорта (TfL) приступил к модернизации системы освещения в лондонском метрополитене. При этом было установлено, что привычная система освещения влечет за собой значительные расходы на техническое обслуживание, которые решено было сократить.

Программа закупок позволила с успехом объединить обе цели, то есть экономию и экологическую безопасность. По сути, все прошло настолько удачно, что опыт стали перенимать при проведении других закупок.

При организации закупочного процесса были учтены следующие факторы успеха:

- Стратегия заблаговременного вовлечения участников рынка, оказавшая тройной эффект: 1) представители заказчика смогли приобрести необходимые технические знания для подготовки конкурсной документации, ориентированной на эффективность практического применения товара; 2) на рынке возник интерес к инновации; 3) возросла конкуренция, что улучшило соотношение цены и качества.
- Изучение затрат на протяжении жизненного цикла товара, в том числе: 1) изменения таких затрат в зависимости от места применения товара; 2) разнообразных расходов помимо цены за единицу продукции, то есть стоимости технического обслуживания, расходуемой электроэнергии, установки и так далее.

Анализ вариантов с учетом двух данных аспектов показал следующее:

1. наибольшей экономии позволяют добиться не затраты на единицу продукции или стоимость материалов, а расходы на протяжении жизненного цикла изделия, в том числе техническое обслуживание.
2. предлагаемые разновидности энергосберегающих ламп дают до 50% экономии в сравнении с ранее использовавшимися (неэнергосберегающими).

Источник: Procura+ (n.d.), Innovative lighting procurement for London's Underground network, [http://www.procuraplus.org/fileadmin/user\\_upload/Procura\\_case\\_studies/Procuraplus\\_case\\_study\\_Transport\\_for\\_London.pdf](http://www.procuraplus.org/fileadmin/user_upload/Procura_case_studies/Procuraplus_case_study_Transport_for_London.pdf).

Для того чтобы система государственных закупок стала средством достижения стратегических целей, необходимо четко определить цели, которых желательно достичь с ее помощью, и способы их сбалансировать. В настоящее время у Казахстана нет единой стратегии, предусматривающей подобное. Систематизация стратегических целей может стать первым шагом к пониманию и определению стратегических приоритетов.

Кроме того, интеграция дополнительных целей государственной политики имеет отношение и к кадровому потенциалу в сфере государственных закупок. При нехватке сотрудников в организациях-заказчиках у специалистов по закупкам остается меньше времени на изучение дополнительных целей государственной политики, потенциально соответствующих проводимым закупкам. К тому же для выполнения других задач, помимо административно-хозяйственных, в ходе закупок государственные служащие должны обладать определенным уровнем квалификации. Стратегическое использование государственных закупок занимает больше времени, чем при сугубо управленческом подходе, поскольку определение и анализ стратегических аспектов требуют

наличия определенного потенциала. Однако государственные служащие Казахстана сообщают, что часто работают сверхурочно (ACSH, 2018<sup>[4]</sup>). Увеличение кадрового потенциала государственной службы имеет большое значение для использования системы государственных закупок в качестве стратегического инструмента.

В следующем разделе настоящей главы подробнее рассматривается кадровая ситуация в сфере государственных закупок Казахстана и возможности повышения профессионализма сотрудников в целях соответствия требованиям, которые предъявляет работа в системе закупок, не ограниченная сугубо управленческими задачами.

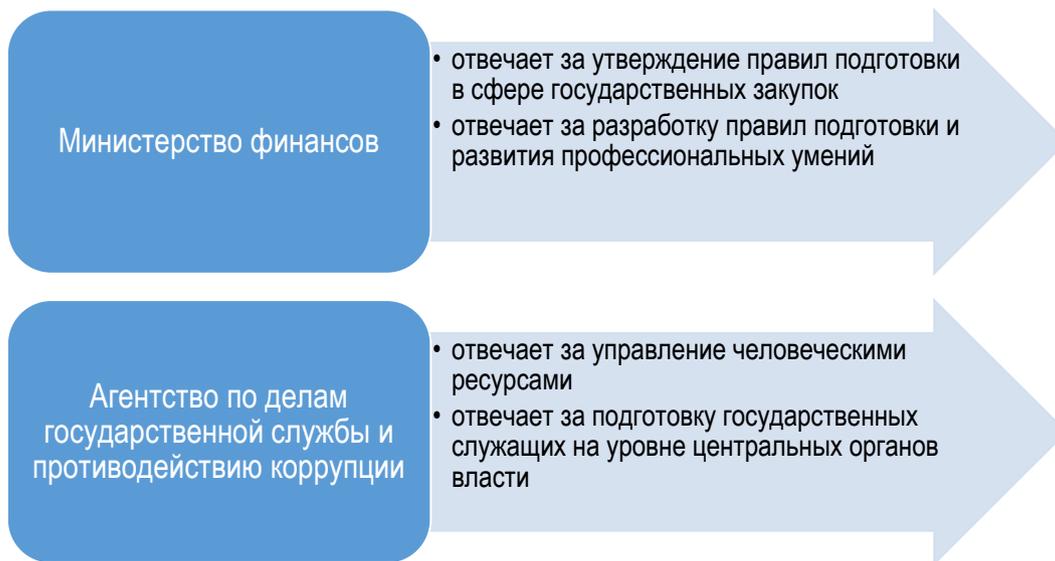
## **5.2. Активизация работы по развитию кадрового потенциала в системе государственных закупок Казахстана**

Для успешной интеграции стратегических факторов в процесс государственных закупок еще недостаточно включения дополнительных целей государственной политики в законодательные акты. Стратегическое использование государственных закупок делает принятие стратегических решений одной из повседневных служебных обязанностей специалистов по закупкам. Таким образом, для эффективного и результативного использования государственных ресурсов в системе госзакупок этой системе необходимы квалифицированные сотрудники. По мере роста требований к государственным закупкам в разных странах растет и роль осуществляющего закупки персонала. Для того чтобы подготовить специалистов для выполнения задач, связанных с государственными закупками, необходимо развитие их способностей и компетенций; лишь тогда Казахстан сможет использовать систему госзакупок в стратегических целях. Разработка модели профессиональных умений сотрудников, которые занимаются государственными закупками, послужит основой для целенаправленного осуществления подготовки и управления кадрами.

### **5.2.1. Понимание институциональной базы развития потенциала**

В Казахстане наличествует прочная институциональная база, требуемая для развития потенциала. Как следует из рисунка 5.2, основными органами, ответственными за развитие и укрепление потенциала и подготовку государственных служащих, являются Министерство финансов и Агентство по делам государственной службы и противодействию коррупции. Агентство по делам государственной службы и противодействию коррупции непосредственно подчинено Президенту Республики Казахстан (ОЭСР, 2018<sup>[5]</sup>).

**Рисунок 5.2. Два государственных органа Казахстана, осуществляющих надзор за развитием потенциала**



Источник: Секретариат ОЭСР.

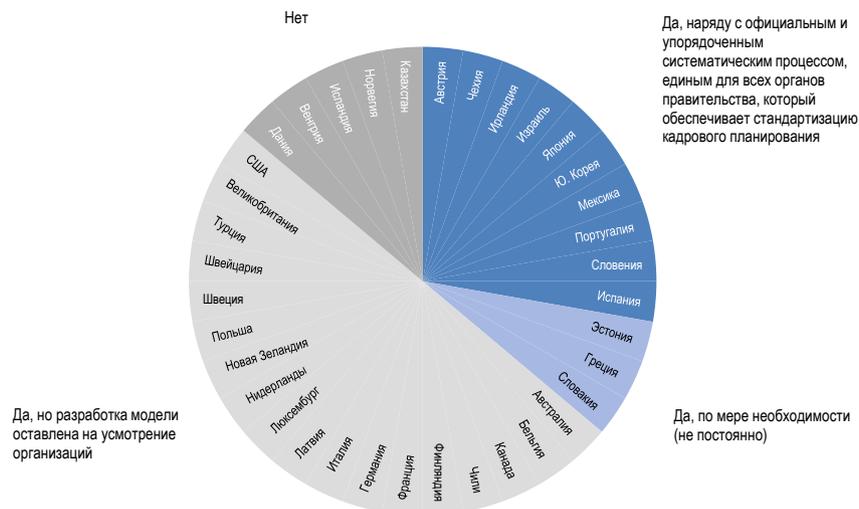
Агентство по делам государственной службы и противодействию коррупции (АДГСПК) ответственно за целый ряд вопросов, имеющих отношение к кадровому потенциалу, в том числе (ОЭСР, 2018<sup>[5]</sup>):

- координацию и осуществление методологического руководства в отношении деятельности служб управления персоналом;
- разработку и реализацию стратегии решения кадровых вопросов;
- консультирование по вопросам правовой базы в данной области;
- распространение ценностных установок государственной службы;
- стандартизацию порядка подбора кадров;
- стандартизацию порядка приема на работу, составление профилей профессиональной квалификации;
- организацию подготовки;
- определение показателей для оценки эффективности деятельности.

Подобная система соответствует положению дел в большинстве стран ОЭСР, как видно из рисунка 5.3.

### Рисунок 5.3. В большинстве стран ОЭСР существует центральное ведомство по кадровым вопросам

Ответы представителей 35 стран, состоящих в ОЭСР, и Казахстана на опрос (В.5): «Существует ли центральное ведомство / орган / подразделение, ответственное за кадровые вопросы на уровне центрального / национального / федерального правительства?»



Источник: ОЭСР (2016а), "Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments of OECD Countries", ОЭСР, Париж.

Законодательство Казахстана четко распределяет ответственность в вопросах развития кадрового потенциала в системе государственных закупок. Министерство является уполномоченным органом, который ведает системой государственных закупок и в то же время отвечает за разработку правил обучения и развития профессиональных умений. В соответствии с законом «О государственных закупках», Министерство финансов утверждает правила переподготовки и повышения квалификации работников, осуществляющих свою деятельность в сфере государственных закупок (п. 8 ст. 16). В редакции закона от 2018 года перечень обязанностей Министерства финансов в данном отношении расширился: теперь оно разрабатывает и утверждает методические рекомендации по вопросам государственных закупок (п. 11-2 ст. 16).

#### 5.2.2. Понимание потенциала сотрудников, занимающихся государственными закупками в различных государственных органах

Вопросы кадрового потенциала в сфере государственных закупок необходимо рассматривать как в качественном, так и в количественном аспекте: «потенциал» в значении «способности, умения и компетенции сотрудников», а также как численность сотрудников, занимающихся государственными закупками. Оба этих аспекта позволяют сделать выводы о структуре персонала, занимающегося государственными закупками.

Штатная численность государственных служащих в Казахстане составляет 98 499 человек, согласно опубликованному в 2018 году отчету АДГСПК «Мониторинг состояния кадров государственной службы» (Agency for Public Service and Anti-Corruption, 2018<sup>[6]</sup>).

Государственные служащие в Казахстане разделяются на категории: административные госслужащие корпуса «А», административные госслужащие корпуса «Б» и политические госслужащие. Разделение на корпус «А» и корпус «Б» было введено изменением к закону от 23 июля 1999 года «О государственной службе», которое вступило в силу в 2013 году. Корпус «А» это

административные государственные должности управленческого уровня. В корпус «Б» входят руководители среднего звена и нижестоящие должности. Политические государственные служащие, согласно определению ст. 1 закона «О государственной службе», это государственные служащие, которые избираются на свою должность.

В отчете АДГСПК отражена численность государственных служащих на должностях различных категорий, как показано в таблице 5.2. (Agency for Public Service and Anti-Corruption, 2018<sup>[6]</sup>). В общей сложности, на государственной службе в Казахстане состоит почти 100 000 человек, подавляющее большинство которых (почти 98 000) принадлежит к корпусу «Б». По сравнению с 2017 годом, численность служащих корпуса «А» сократилась более чем на треть: с 519 до 279 человек; при этом численность служащих корпуса «Б» практически не изменилась. Это сокращение более заметно в центральных государственных органах (с 207 до 63 человек), чем в местных (с 296 до 216 человек) (Agency for Public Service and Anti-Corruption, 2017<sup>[7]</sup>). В отчете «Мониторинг состояния кадров государственной службы» отсутствует информация о степени количественного и качественного соответствия кадров в различных категориях поставленным задачам, равно как и о причинах увеличения или сокращения численности тех или иных групп государственных служащих (Agency for Public Service and Anti-Corruption, 2018<sup>[6]</sup>).

**Таблица 5.2. В Казахстане сократилась численность государственных служащих на высших управленческих должностях**

	2017	2018
<b>Штатная численность государственных служащих</b>	98 272	98 499
• Политические госслужащие	433	436
• Корпус «А»	519	279
• Корпус «Б»	97 753	97 784
<b>Госслужащие в центральных государственных органах</b>	52 616	52 409
<b>Госслужащие в центральных аппаратах</b>	10 059	10 233
• Политические госслужащие	326	326
• Корпус «А»	207	63
• Корпус «Б»	9 526	9 844
• Корпус «А» (в территориальных подразделениях)	16	*
• Корпус «Б» (в территориальных подразделениях)	42 541	42 176
<b>Местные государственные органы</b>	46 089	46 090
• Политические госслужащие	107	110
• Корпус «А»	296	216
• Корпус «Б»	45 686	45 764

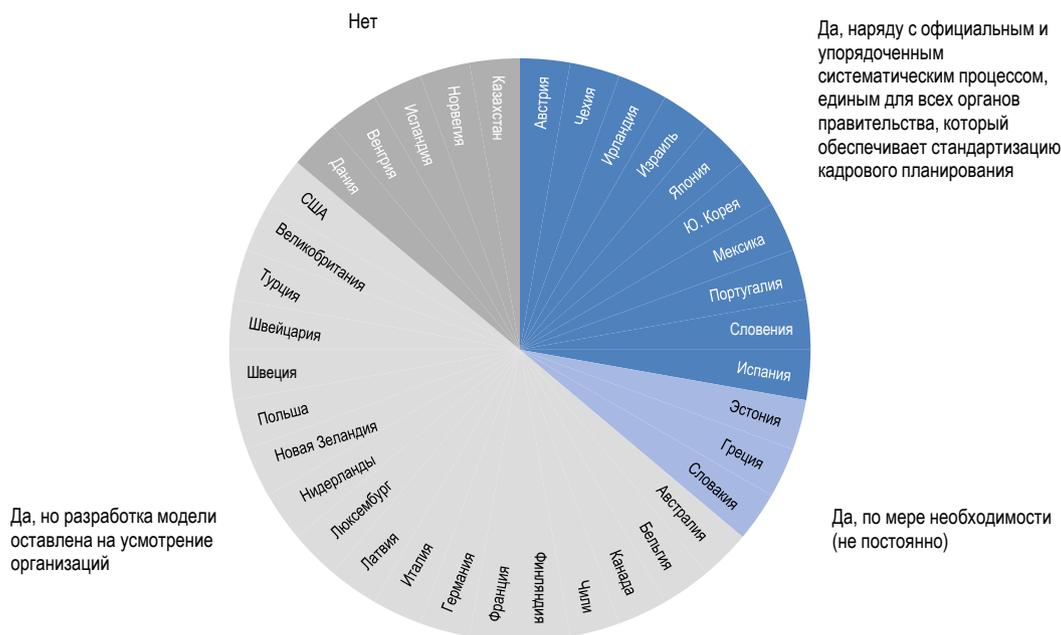
Примечание: \* данные отсутствуют в отчете.

Источник: (Agency for Public Service and Anti-Corruption, 2017<sup>[7]</sup>) (Agency for Public Service and Anti-Corruption, 2018<sup>[6]</sup>).

В большинстве стран ОЭСР существует система кадрового планирования, которая обеспечивает наличие кадрового потенциала, достаточного для предоставления необходимых государственных услуг. Как следует из рисунка 5.4, Казахстан принадлежит к числу стран, где упорядоченные процессы кадрового планирования отсутствуют. Кадровое планирование помогает прогнозировать ситуацию в будущем и реагировать на изменение потребностей государственной службы экономически эффективными способами (ОЭСР, 2018<sup>[5]</sup>).

## Рисунок 5.4. В большинстве стран ОЭСР ведется планирование трудовых ресурсов

Ответы представителей 35 стран, состоящих в ОЭСР, и Казахстана на опрос (В.27): «Существуют ли упорядоченные процессы кадрового планирования, гарантирующие государству наличие соответствующих кадров для предоставления государственных услуг (например, имеется ли годовой план мероприятий по реализации концепции развития)?»



Примечание: Словацкая Республика: с 1 июня 2017 года вступил в силу новый закон о государственной службе, предусматривающий существенные изменения текущих методов управления кадрами. В связи с этим приведенные данные могут уже не отражать текущую ситуацию.

Источник: ОЭСР (2016a), "Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments of OECD Countries", ОЭСР, Париж.

Итоги оценки эффективности управления кадрами в государственных органах Казахстана, проведенной Астанинским хабом в сфере госслужбы и Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), позволяют заключить, что с точки зрения численности государственных служащих кадровый потенциал является проблемой для государственной администрации страны. Согласно оценке, в 2015 году совокупная продолжительность сверхурочной работы государственных служащих Казахстана составляла в среднем на один час и 16 минут больше, чем предусмотрено трудовым договором, как показано в таблице 5.3 (ACSH, 2017<sup>[8]</sup>). Систематическая переработка может указывать на недостаток кадрового потенциала или являться признаком неэффективного кадрового планирования и управления (ACSH, 2017<sup>[8]</sup>).

**Таблица 5.3. В среднем, государственные служащие в центральных органах правительства вынуждены работать сверхурочно**

	Минут на сотрудника в день
<b>Средний показатель</b> по центральным государственным органам	76
<b>Минимальный показатель</b> по центральным государственным органам	7
<b>Максимальный показатель</b> по центральным государственным органам	158

Источник: (ACSH, 2017<sup>[8]</sup>).

Углубленные интервью с государственными служащими, проведенные Астанинским хабом в сфере госслужбы, наводят на мысль о значении эффективно организованного кадрового планирования. Как следует из ответов респондентов, переработка оказалась третьим из наиболее часто называемых факторов, снижающих мотивацию (ACSH, 2018<sup>[4]</sup>).

В силу отсутствия официальных данных о сотрудниках, занимающихся государственными закупками, численность персонала в таблице 5.4 приведена по итогам интервью с государственными служащими. В различных органах число государственных служащих, занимающихся закупками, варьируется от 1 до 12.

**Таблица 5.4. Примерное число сотрудников, осуществляющих государственные закупки, в Казахстане**

	Число сотрудников, занимающихся закупками
<u>Государственные органы.</u>	
Министерство финансов	?
Министерство внутренних дел	12
Министерство по развитию	5
Министерство культуры и спорта	1
Министерство образования	3
Министерство здравоохранения	3
Подведомственная организация Минздрава по закупке лекарственных средств	4
<u>Ведомства</u>	
Комитет по государственным закупкам	43
Комитет по регулированию естественных монополий и защите конкуренции	40-50
Комитет внутреннего государственного аудита	*
Национальное бюро по противодействию коррупции	?
<u>Регионы</u>	
Восточно-Казахстанская область	5
Карагандинская область	9
г. Астана	5
<u>Другие организации:</u>	
Национальная палата предпринимателей	5

Примечание: Цифры взяты из ответов респондентов.

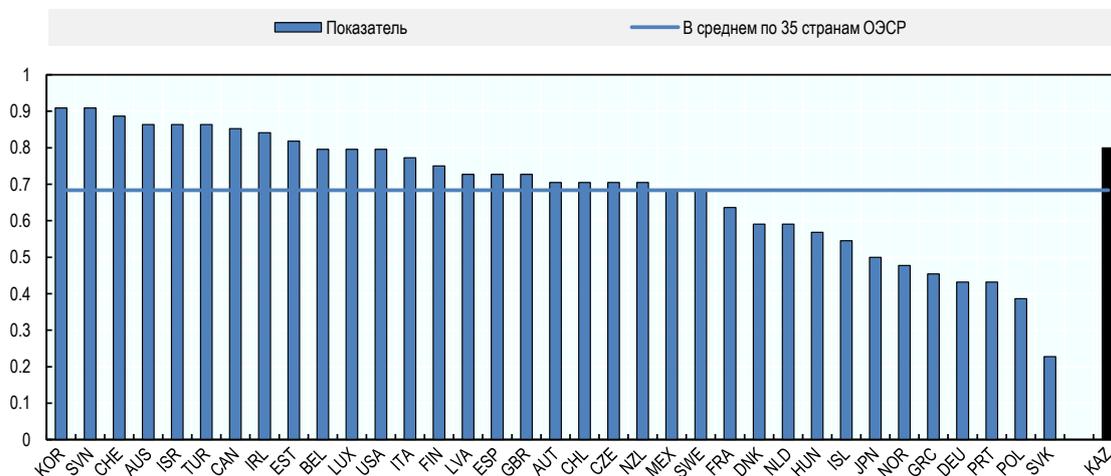
\* сотрудников, которые занимались бы исключительно закупками, нет; закупки осуществляет бухгалтерия в дополнение к основной работе.

Источник: интервью.

Новая редакция закона «О государственных закупках» предусматривает повышение степени централизации государственных закупок и увеличение ответственности всех единых организаторов госзакупок, в том числе областных акиматов (то есть местной администрации). Если Комитет по государственным закупкам Министерства финансов стал единым организатором государственных закупок на республиканском уровне, то на региональном уровне эту функцию будут выполнять управления по закупкам в акиматах. Но так как роль акиматов возрастает, возрастает и нагрузка на сотрудников, занимающихся закупками. Безотносительно данного закона, респонденты в акиматах в своих интервью с ОЭСР упомянули, что регулярное внесение изменений в законодательство о государственных закупках увеличивает их рабочую нагрузку, поскольку вынуждает постоянно подстраивать свои методы работы к очередным изменениям.

Проведение детальной оценки потребностей государственных служащих, занимающихся закупками, помогло бы выявить те области, где кадровый потенциал в части государственных закупок необходимо наращивать. Как видно на рисунке 5.5, по сбору административной информации Казахстан заметно опережает средний показатель по странам ОЭСР. Эти данные закладывают надежную основу для дальнейшего анализа кадрового потенциала в сфере государственных закупок.

**Рисунок 5.5. По сбору административной информации на центральном уровне за 2016 год Казахстан превысил средний показатель по странам ОЭСР**



Примечание: Показатель сбора и доступности кадровых административных данных отражает существование записей со следующей административной информацией на центральном / федеральном уровне: численность сотрудников; уровень; должность; возраст; пол; наличие инвалидности; принадлежность к иным меньшинствам; уровень образования; профессиональный стаж; владение языками; способ оформления трудовых отношений; членство в профсоюзе; частичная занятость; иные формы работы по гибкому графику; общее число использованных дней пропуска по болезни; число использованных дней, предусмотренных для обучения; использование дополнительного отпуска; мобильность в структурах государственной службы; кадровые перестановки; выход на пенсию; увольнение по собственному желанию; увольнение. Показатель составляет от «0» (низкий уровень сбора данных на центральном уровне) до «1» (высокий уровень сбора данных на центральном уровне). Отсутствующие данные по странам оценены ориентировочно с учетом средних значений.

Словацкая Республика: с 1 июня 2017 года вступил в силу новый закон о государственной службе, предусматривающий существенные изменения текущих методов управления кадрами. В связи с этим приведенные данные могут уже не отражать текущую ситуацию  
 Источник: ОЭСР (2016a), "Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments of OECD Countries", ОЭСР, Париж.

Для составления более точной картины сильных и слабых стороны персонала, занимающегося государственными закупками в Казахстане, желательно было бы получить дополнительные данные.

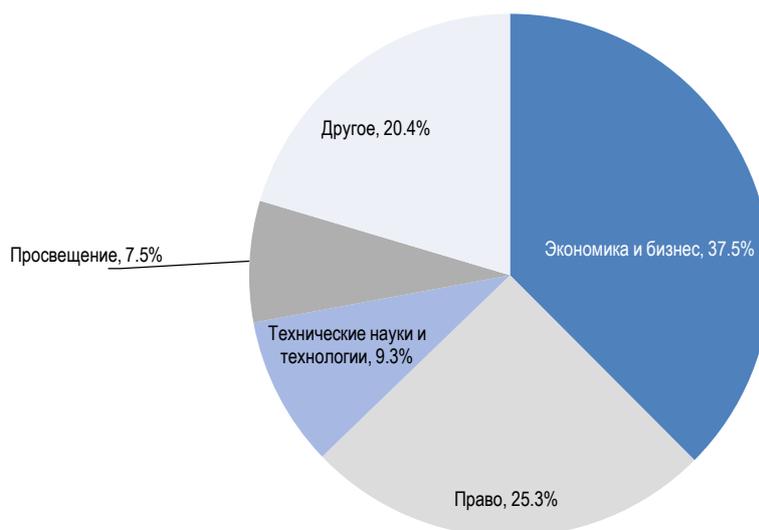
### **5.2.3. Сильные и слабые стороны персонала, занимающегося государственными закупками**

Разработка программы по развитию потенциала или стратегии подготовки наиболее эффективна при условии учета потребностей в обучении. Первым шагом к определению областей, где требуется наращивание потенциала, может стать понимание сильных и слабых сторон персонала, занимающегося государственными закупками. Казахстан обладает возможностями для укрепления и развития потенциала госслужащих, занимающихся закупками, на центральном и региональном уровнях. Относительно большой объем административных данных, собираемых в Казахстане, позволяет тщательно проанализировать ситуацию.

Определение сильных и слабых сторон сотрудников, занимающихся закупками, может способствовать адаптации действующих мер по их подготовке и развитию потенциала к потребностям системы государственных закупок, поскольку позволяет выявить приоритетные области и второстепенные аспекты.

Характер образования государственных служащих Казахстана достаточно разнообразен, что можно считать достоинством, поскольку государственные закупки требуют разносторонних умений. Большинство госслужащих с высшим образованием изучало экономику или бизнес (37,5%) либо право (25,3%), как видно на рисунке 5.6. К другим популярным областям образования относятся технические науки и технологии (9,3%) или просвещение (7,5%). И хотя данные непосредственно о системе государственных закупок отсутствуют, в ходе интервью с персоналом, осуществляющим закупки, большинство респондентов сообщило об образовании в аналогичных областях. Наиболее часто встречались такие области, как экономика, бизнес и право. Это разнообразие может стать преимуществом, поскольку предусматривает значительное количество разнообразных моделей профессиональных умений, необходимых в сфере государственных закупок.

**Рисунок 5.6. Характер образования государственных служащих Казахстана достаточно разнообразен**



Примечание: В процентах от общего количества государственных служащих, имеющих высшее образование (91,8%)  
 Источник: (Agency for Public Service and Anti-Corruption, 2018<sup>[6]</sup>)

Другим достоинством является наличие административных данных. Как видно на рисунке 5.5, по сбору административной информации на центральном уровне Казахстан заметно опережает средний показатель по странам ОЭСР. Эти данные могут послужить основой для разработки планов подготовки и оценки потребностей в наращивании кадрового потенциала (ОЭСР, 2018<sup>[5]</sup>). Судя по имеющейся в свободном доступе информации, административные данные не в полной мере используются для разработки программ повышения квалификации, развития потенциала или кадрового планирования.

В то же время существует ряд недостатков, которые вполне возможно исправить. В части, касающейся образования, определенной схемы построения карьеры в системе государственных закупок не прослеживается. Обязанности, связанные с госзакупками, не считаются отдельной профессией, а в вузах Казахстана не существует специализированных программ обучения.

Другой недостаток заключается в отсутствии меритократического принципа при продвижении по службе по субъективным оценкам госслужащих, причем за последние годы субъективная оценка ситуации изменилась к худшему. Результаты оценки эффективности управления кадрами в государственных органах Казахстана, проведенной Астанинским хабом в сфере госслужбы и ПРООН, показывают отрицательную динамику продвижения государственных служащих по карьерной лестнице (ACSH, 2017<sup>[8]</sup>). Если в 2012 году показатель карьерного роста составлял 69%, то к 2015 году снизился до 38% (ACSH, 2017<sup>[8]</sup>). Кроме того, многие государственные служащие в ходе опроса Астанинского хаба упомянули, что, по их ощущениям, продвижение по службе не основывается на личных заслугах, достижениях и способностях. Респонденты подчеркнули, что для поддержания долгосрочной мотивации и обеспечения притока способных молодых специалистов в государственный сектор важно проводить серьезную оценку эффективности работы сотрудников и открыто распространять информацию о ее результатах (ACSH, 2018<sup>[4]</sup>).

Согласно информации от заинтересованных сторон, на государственной службе мало специалистов по закупкам, обладающих надлежащим уровнем технической грамотности. По словам поставщиков, им доводилось находить в конкурсной документации ошибки, которые можно истолковать как следствие недостатка познаний в области техники. В пользу такого предположения говорит и значительное количество закупочных процедур, при которых в документацию вносятся исправления по причине получения замечаний от потенциальных поставщиков. Как сообщают представители заинтересованных сторон, при подготовке спецификаций организаторы государственных закупок полагаются на сторонних экспертов.

Помимо этого, государственные служащие в целом и служащие, занимающиеся государственными закупками, в частности называют сверхурочную работу фактором, снижающим мотивацию. И наконец, респонденты из числа госслужащих выразили сожаление, что возможностей для обучения недостаточно или же они не в полной мере соответствуют потребностям в обучении (ACSH, 2018<sup>[4]</sup>).

Определение сильных и слабых сторон способно помочь в разработке специальных мер по укреплению и развитию потенциала. К примеру, Казахстан мог бы подготовить анализ дефицита специалистов и анализ соответствующих потребностей в обучении. Результаты анализа можно использовать в разработке и реализации стратегий профессионализации, предусматривающих ряд соответствующих мер, для персонала организаторов государственных закупок и специалистов по закупкам.

#### **5.2.4. Расширение круга мер по подготовке персонала и развитию потенциала**

Специалистам по государственным закупкам, от которых требуется наличие междисциплинарных умений и знаний, наущно необходима соответствующая подготовка. Государственные служащие Казахстана в обязательном порядке проходят регулярное обучение. Подготовкой сотрудников организаторов государственных закупок ведает Министерство финансов, а точнее, подчиненное ему АО «Центр электронной коммерции». Как правило, в программу подготовки входит изучение положений законодательства, а также практическое обучение пользованию системой электронных закупок. Однако при этом государственные служащие не чувствуют себя достаточно хорошо подготовленными к тому, чтобы выполнять задачи, связанные с госзакупками. Объем годовых учебных мероприятий, организуемых «Центром электронной коммерции», представляется весьма скромным по сравнению с потенциальными потребностями (23 194 органа и организации, проводящих закупки) (ОЭСР, 2017<sup>[9]</sup>).

Государственные служащие корпуса «Б» проходят повышение квалификации не реже одного раза в три года. Если результаты деятельности государственного служащего оцениваются как неудовлетворительные, его обязывают пройти дополнительное обучение. В среднем, государственные служащие посещают от одного до трех тренингов в год (ОЭСР, 2018<sup>[5]</sup>). Министерством финансов утверждены Правила переподготовки и повышения квалификации

работников, осуществляющих свою деятельность в сфере государственных закупок (приказом министра финансов Республики Казахстан от 28 декабря 2015 года № 697)<sup>3</sup>. В них содержатся следующие положения:

- Переподготовка и повышение квалификации работников, осуществляющих свою деятельность в сфере государственных закупок, проводится организациями образования
- Организации образования разрабатывают и утверждают учебные программы по переподготовке и повышению квалификации специалистов
- Учебные программы в обязательном порядке содержат следующие темы семинаров:
  - Разработка и утверждение конкурсной документации, технической спецификации и иных документов, формируемых в процессе проведения государственных закупок
  - Практический курс по рассмотрению обращений юридических и физических лиц по разъяснению норм законодательства в сфере государственных закупок
  - Практический курс по изучению основных аспектов аудита соответствия соблюдения законодательства в сфере государственных закупок
- Не менее 50 % от общего количества часов учебной программы составляет изучение практики организации и проведения государственных закупок с привлечением практических работников из числа сотрудников заказчиков, ответственных за выполнение процедур организации и проведения государственных закупок, а также сотрудников государственных органов, осуществляющих контроль за вышеуказанными процедурами
- Организации образования привлекают к преподавательской деятельности специалистов государственных органов, организаций образования и физических лиц, имеющих опыт работы в сфере государственных закупок не менее двух лет

Правила распространяются на государственные органы, учреждения и ведомства, а равно и на другие организации, доля государственного участия в которых составляет от 50%. Данным положениям недостает конкретики по ряду аспектов. К примеру, в них не указано, какие именно организации могут считаться «организациями образования» и каково определение «специалиста». Дополнительные уточнения в рамках стратегии обучения способствовали бы соблюдению духа закона, а не только его буквы.

В правилах подробно говорится об обучении, в том числе о том, какие организации его проводят, о темах, которые должны входить в учебную программу, и о преподавателях. Примером сотрудничества в области разработки учебной программы может послужить Великобритания, о передовом опыте которой подробнее рассказано в блоке 5.3. Для того чтобы обеспечить учет точек зрения различных заинтересованных сторон, участвующих в процессе закупок, в обучении специалистов по закупкам, британская государственная служба проводит совещания представителей различных ведомств в неформальной обстановке.

### Блок 5.3. Разработка программ обучения в рамках развития и укрепления кадрового потенциала в системе государственных закупок Великобритании

В рамках реформирования государственной службы госслужащим предлагается вступить в одно из 25 неформальных профессиональных объединений, одно из которых относится к государственным закупкам. Объединения возглавляют высшие руководители соответствующих направлений деятельности. По данным с сайта британской государственной службы, основные приоритеты объединения специалистов по государственным закупкам включают в себя следующее:

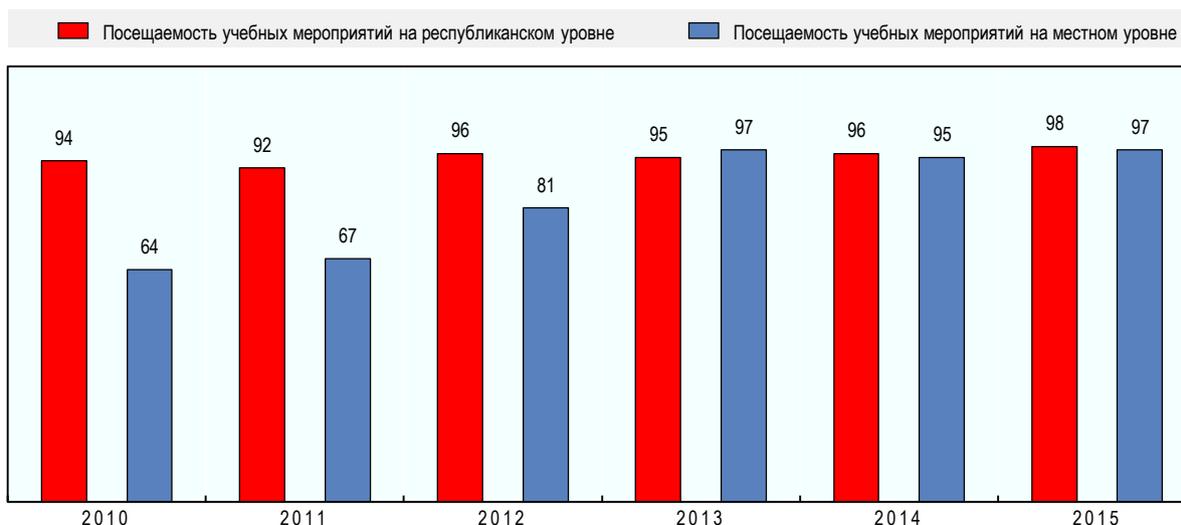
- увеличение объема закупок, управляемых централизованно
- рациональная экономия посредством системы корпоративной социальной ответственности
- эффективность (особенно процессов и процедур)
- доступность для МСП
- повышение профессионализма
- технологии, упрощающие проведение закупок

Объединение уполномочено участвовать в разработке учебной программы в области государственных закупок, предназначенной для повышения профессионального уровня сотрудников, осуществляющих закупки, во всех органах правительства. Разработка учебной программы ведется поэтапно и корректируется с учетом изменения потребностей в обучении. Возможности профессионального обучения предоставляются как в рамках официальной системы подготовки сотрудников Королевской коммерческой службы, так и в виде неформального обучения на рабочем месте, наставничества или индивидуального обучения. .

Источник: сайт британской государственной службы, раздел по вопросам профессиональной подготовки и развития: [www.gov.uk/training-anddevelopment-opportunities-in-the-the-civil-service](http://www.gov.uk/training-anddevelopment-opportunities-in-the-the-civil-service) и [www.gov.uk/government/organisations/civilservice-procurement-profession/about](http://www.gov.uk/government/organisations/civilservice-procurement-profession/about) (по состоянию на 1 февраля 2016 года).

Согласно оценке эффективности управления кадрами в государственных органах Казахстана, проведенной Астанинским хабом в сфере госслужбы, начиная с 2010 года число специалистов по закупкам, посещающих учебные мероприятия, возросло (ACSH, 2017<sup>[8]</sup>). Это относится к государственным служащим как на местном, так и на республиканском уровне (см. рисунок 5.7).

Рисунок 5.7. Посещение учебных мероприятий на региональном и центральном уровнях



Примечание: охват государственных служащих семинарами по профессиональному развитию, в % от общей численности; синим цветом показано посещение учебных мероприятий на местном уровне, а красным – на республиканском.  
Источник: (ACSH, 2017<sup>[8]</sup>).

Обучение государственных служащих обычно осуществляется в главном учреждении профильного образования – Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан (АГУ), включая ее территориальные подразделения. Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан была создана в 2005 году путем слияния трех государственных учебных заведений – Академии государственной службы, Судебной академии при Верховном суде Республики Казахстан и Дипломатической академии Евразийского национального университета имени Л.Н. Гумилева (Suleimenova, 2016<sup>[10]</sup>). Кроме того, были созданы региональные центры обучения государственных служащих (РЦО) для переподготовки и повышения квалификации кадров в регионах (Suleimenova, 2016<sup>[10]</sup>). В числе других организаций, предоставляющих государственным служащим услуги дополнительного обучения, можно назвать Назарбаев Университет и Астанинский хаб в сфере госслужбы или зарубежные учебные заведения. К тому же для государственных служащих со стажем более двух лет предусмотрена специальная квота на получение стипендии «Болашак», которая дает возможность поступить в лучшие зарубежные университеты (ОЭСР, 2018<sup>[5]</sup>).

В настоящее время подготовка ориентирована главным образом на вопросы соблюдения законодательства. По-видимому, в основе этого лежит идея, что специалисты по закупкам в своей работе должны руководствоваться законом. Однако, учитывая растущую сложность работы в сфере государственных закупок, работникам данной сферы требуется обучение, которое позволит им выйти за рамки сугубо управленческих задач. Министерство финансов (то есть подведомственный ему «Центр электронной коммерции») предлагает услугу практического обучения, относящуюся к платформе электронных закупок: специалистов по закупкам обучают пользоваться электронной системой. Желательно было бы распространить такой подход к обучению и на другие аспекты государственных закупок.

Несколько служащих, занимающихся закупками, из акиматов разных областей сообщили ОЭСР в ходе интервью, что обучения, которое организуется Министерством финансов, недостаточно, чтобы достичь должного профессионального уровня для осуществления государственных закупок. Другие упомянули, что, помимо областных семинаров, проходящих один или два раза в год, они нанимают консалтинговые компании для проведения семинаров. Однако дополнительные

семинары означают для акиматов немалые расходы. Кроме того, респонденты критиковали семинары из-за того, что они посвящены главным образом электронным государственным закупкам и вопросам законодательства.

Еще один аспект, затронутый в интервью со специалистами по закупкам, касается нагрузки на государственных служащих, создаваемой регулярно проводимым тестированием. По мере признания государственных закупок стратегической функцией требования, предъявляемые к работникам данной сферы, постоянно растут. Для того чтобы государственные служащие могли осуществлять госзакупки именно как стратегическую функцию, концепции оценки и обучения следует пересмотреть, сместив акценты с соблюдения требований законодательства на практическую деятельность и поощрение индивидуальной ответственности. Особая сложность государственных закупок состоит в том, что государственные служащие, выполняющие эту задачу, должны обладать знаниями и умениями из области различных дисциплин, как подчеркивается в рекомендациях Совета ОЭСР по вопросам государственных закупок (см. Блок 5.4)

#### **Блок 5.4. Рекомендации Совета по вопросам государственных закупок: кадровый потенциал**

**Принцип №9. Развивать кадровый потенциал в части государственных закупок, включая способности и компетенции, связанные с обеспечением оптимального соотношения цены и качества**

i) **Обеспечивать соответствие должностных лиц высоким профессиональным стандартам в части теоретической подготовки, практической деятельности и соблюдения этических стандартов посредством использования специфического и регулярно обновляемого инструментария**, например, за счет наличия достаточного числа сотрудников с соответствующим уровнем подготовки, признания проведения государственных закупок самостоятельной профессиональной специальностью, проведения аттестаций и тренингов сотрудников, создания системы профессиональных этических стандартов для государственных должностных лиц, занимающихся государственными закупками, и наличия подразделения или группы по анализу информации о государственных закупках и мониторингу системы государственных закупок.

ii) **Обеспечивать наличие привлекательных, конкурентных и основанных на заслугах возможностей продвигения по службе для занимающихся государственными закупками государственных должностных лиц** посредством обеспечения четких и ясных способов их карьерного роста, защиты от политического вмешательства в процесс государственных закупок и пропаганды примеров национальной и международной передовой практики в части карьерного роста для совершенствования качества работы указанных специалистов.

iii) **Развитие основанных на сотрудничестве с научно-образовательными учреждениями (такими, как университеты, научно-исследовательские или научно-практические центры) подходов к совершенствованию умений и навыков, а также компетенций занятых в сфере государственных закупок сотрудников.** Опыт практической работы, а также преподавания соответствующих дисциплин в указанных центрах следует использовать как ценный инструментарий, способствующий развитию знаний о государственных закупках и поддержке канала обратной связи между теорией и практикой, что должно способствовать развитию инноваций в системе государственных закупок.

Источник: (ОЭСР, 2015<sub>[11]</sub>).

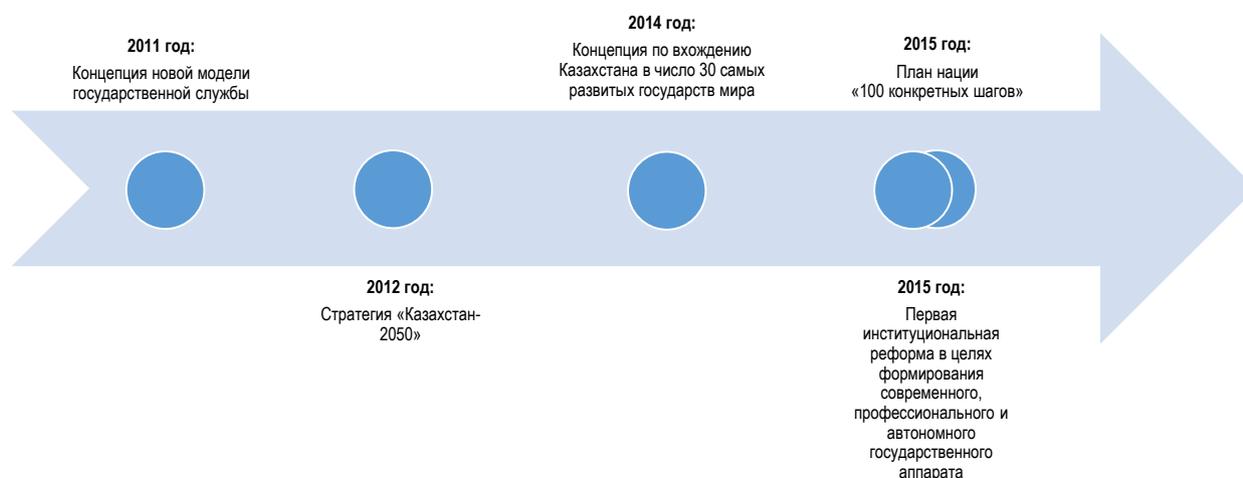
На политическом уровне развитие кадрового потенциала государственной службы определяется едиными стратегиями.

### 5.3. Профессионализация государственных закупок как средство достижения стратегических целей посредством системы госзакупок

#### 5.3.1. Внедрение стратегий и планов действий в сфере государственных закупок

В Казахстане, как и в большинстве стран, состоящих в ОЭСР, разрабатывается стратегическая документация по различным вопросам, предусматривающая концепцию долгосрочного развития государственной службы (см. рисунок 5.8) (ОЭСР, 2018<sup>[5]</sup>). Но если укрепление и развитие потенциала государственной службы часто называют приоритетной задачей, то элементы, непосредственно посвященные развитию системы государственных закупок, пока отсутствуют.

#### Рисунок 5.8. Документы, определяющие стратегическую политику в Казахстане



Источник: (ОЭСР, 2018<sup>[5]</sup>).

Послание президента, в котором говорилось о стратегии «Казахстан-2050», явно указывает на то внимание, которое правительство уделяет вопросам развития потенциала госслужбы. В стратегии говорится: «Отныне государственный служащий должен продвигаться по карьерной лестнице поэтапно, переходя от одной ступени в иерархии власти к другой, совершенствуя свои навыки и повышая свой профессиональный уровень» (N. Nazarbayev, 2012<sup>[12]</sup>). «Профессиональный государственный аппарат» упоминается в различных стратегиях как один из первостепенных факторов дальнейшего укрепления государственности и развития казахстанской демократии.

Стратегия «Казахстан-2050», объявленная в 2012 году, представляет собой политический курс Республики Казахстан. В ней сказано, что эффективность государственной службы – ключевое условие успешной реализации стратегии (N. Nazarbayev, 2012<sup>[12]</sup>). После своего переизбрания в 2015 году президент подготовил еще одну стратегию, предусматривающую 100 конкретных шагов, под названием «План нации». Предполагается, что план будет направлять реализацию стратегии

«Казахстан-2050», призванной усилить и объединить нацию. В свете реформирования государственной службы примечательно, что вопросам ее профессионализации посвящены первые 15 шагов, перечисленных в «Плане нации» (Kazakhstan Institute for Strategic Studies under the President of the Republic of Kazakhstan, n.d.<sup>[13]</sup>).

И наконец, Министерство финансов Республики Казахстан опубликовало стратегический план на период 2017-2021 годов. В плане упоминаются государственные закупки, однако недостает стратегических элементов. Раздел стратегического плана о государственных закупках содержит информацию о законе «О государственных закупках» и о новшествах вследствие недавних изменений к нему (Министра финансов Республики Казахстан, 2017<sup>[14]</sup>). Во вступительной части плана описывается общее видение пути Казахстана к вхождению в число 30 самых развитых государств мира. В то же время там отсутствует конкретная программа действий, охватывающая различные области, в том числе государственные закупки (Министра финансов Республики Казахстан, 2017<sup>[14]</sup>).

Для того чтобы рассмотреть систему государственных закупок сквозь призму общих стратегических целей, необходимо сделать следующий шаг, и в частности учесть, что ключом к овладению преимуществами стратегического аспекта госзакупок является кадровый потенциал. Во многих странах применяется специальная стратегия развития потенциала в сфере государственных закупок, непосредственно ориентированная на реализацию целей, поставленных в рамках государственной политики и стратегий.

Чтобы сделать эти стратегии доступными для непосредственных участников системы, общую стратегию рекомендуется дополнить отдельным документом, содержащим конкретные руководящие принципы. Примером таких конкретных руководящих принципов могут послужить разработанные в Ирландии. Как подробнее показано в блоке 5.5, такие принципы способствуют внедрению передового опыта и помогают специалистам в последовательном применении правил государственных закупок.

### Блок 5.5. Разработка руководящих принципов государственных закупок в Ирландии

Одной из первоочередных задач создания Управления государственных закупок в Ирландии было повышение профессионального уровня сотрудников, занимающихся закупками. Ирландское государство ежегодно тратит на закупку товаров и услуг порядка 8,5 млрд. евро. В свете этого, скоординированная и эффективная работа государственной службы является насущной необходимостью. Система государственных закупок – основная составляющая проводимой правительством реформы госслужбы.

В настоящее время Управление завершает работу над руководящими принципами государственных закупок товаров и услуг низкой и высокой стоимости способом конкурса. Принципы будут опубликованы с возможностью внесения дальнейших изменений. Это означает, что документ будет доступен в электронной форме. В нем будут ссылки на соответствующую информацию, программные документы и формы.

Целью руководящих принципов является создание условий для внедрения передового опыта и последовательного применения правил государственных закупок при приобретении товаров и услуг. Документ написан простым и доступным языком, что обеспечивает четкость изложения правил, и является частью Рамочной концепции национальной политики Управления в сфере государственных закупок, которая включает в себя следующие составляющие:

- законодательство (директивы, нормативные акты);
- государственная политика (циркуляры и пр.);
- общие рекомендации;
- методология управления капитальными работами;
- подробные технические регламенты, формы документов и пояснительные записки, составляемые время от времени.

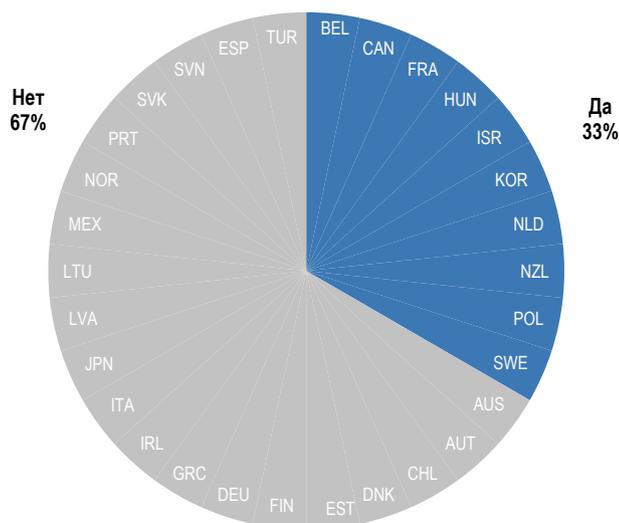
Источник: информация предоставлена Управлением государственных закупок (Office of Government Procurement).

С точки зрения развития кадрового потенциала подготовка специалистов по государственным закупкам и развитие их профессиональных умений – лишь одна сторона медали. Другой необходимой составляющей является привлечение в систему специалистов высокой квалификации.

#### **5.3.2. Привлечение специалистов высокой квалификации**

Для того чтобы привлечь квалифицированных специалистов в систему государственных закупок, им надо предложить привлекательные карьерные перспективы. А созданию карьерных перспектив и пробуждению интереса специалистов может способствовать признание государственных закупок отдельной профессией. В настоящее время государственные закупки в Казахстане таковой не считаются. Как видно на рисунке 5.9, в трети стран ОЭСР госзакупки уже являются профессией.

**Рисунок 5.9. Треть стран, состоящих в ОЭСР, признает закупки профессией**



Источник: OECD Survey on the Implementation of the 2015 OECD Recommendations on Public Procurement, ОЭСР, 2018 год.

На рисунке 5.9 видно, что во многих странах ОЭСР, как и в Казахстане, государственные закупки не признаны самостоятельной профессией и потому рассматриваются как управленческая функция, а не стратегическая. Признание государственных закупок стратегической функцией открывает ряд новых возможностей. В части развития кадрового потенциала это предусматривает разработку определенной должностной инструкции, системы квалификаций, иерархии и прочих аспектов, присущих любой профессии. Сейчас, как упоминалось в подразделе 5.2.3, государственные служащие, занимающиеся закупками, имеют самое разное образование. Наличие четкой системы компетенций и умений, необходимых в сфере государственных закупок, может способствовать привлечению работников и развитию кадрового потенциала, а также сделать профессию более престижной.

Для того чтобы карьера в системе государственных закупок выглядела престижной, необходимо также предусмотреть меритократический принцип продвижения по службе. Как следует из подраздела 5.2.3, госслужащие не считают, что продвижение по службе действительно основывается на личных заслугах, достижениях и способностях (ACSH, 2018<sup>[4]</sup>). Углубленные интервью с государственными служащими, проведенные Астанинским хабом в сфере госслужбы, показали, что недостаток социальных благ и перспектив карьерного роста – два наиболее серьезных препятствия, снижающих мотивацию госслужащих в Казахстане (ACSH, 2018<sup>[4]</sup>). Для восстановления доверия работников в основе назначения на должности и продвижения по службе должны лежать конкурсный отбор и учет показателей эффективности работы. А для того, чтобы обеспечить сопоставимость таких показателей, следует рассмотреть возможность регулярного и последовательного проведения процедур оценки эффективности. Кроме того, необходимо разработать стимулы карьерного продвижения, которые мотивировали бы специалистов работать в системе государственных закупок и совершенствоваться в своем деле. Продвижение может осуществляться в рамках вертикальной и горизонтальной мобильности кадров.

В отношении оплаты труда государственных служащих в Казахстане существует единая государственная политика, а системы оплаты в различных органах республиканского правительства во многом сопоставимы (ОЭСР, 2018<sup>[5]</sup>). Как упоминалось выше, недостаток социальных благ, наряду с ограниченными перспективами карьерного роста, это наиболее значимые факторы, отрицательно влияющие на мотивацию государственных служащих (ACSH,

2018<sup>[4]</sup>). Респонденты опроса выразили сожаление, что заработная плата не соответствует нагрузке, степени ответственности и налагаемым ограничениям (ACSH, 2018<sup>[4]</sup>). Для того чтобы мотивировать государственных служащих, необходимо обеспечить им адекватную оплату труда и прозрачную систему оплаты. И наконец, надо разработать стимулы карьерного продвижения.

Результаты опроса свидетельствуют о том, что, помимо зарплат и карьерного роста, существуют и другие факторы, усиливающие мотивацию. На мотивацию государственных служащих влияют как первичные, так и вторичные социальные блага. Более благоприятные условия труда и более индивидуализированные системы подготовки и оценки эффективности считаются потенциальными факторами роста эффективности работы. Государственной службе Казахстана присуща иерархическая структура, и в настоящее время она испытывает давление вследствие внутренних и внешних реформ государственного сектора (ACSH, 2018<sup>[4]</sup>). Лишь некоторые из функций по управлению человеческими ресурсами делегированы отраслевым министерствам, что ниже среднего показателя по странам ОЭСР (ОЭСР, 2018<sup>[5]</sup>). Делегирование большего количества функций УЧР отраслевым министерствам может обеспечить большую индивидуализацию подхода.

Сертификация знаний и умений сотрудников, занимающихся государственными закупками, может стать эффективным способом повышения их профессионального уровня. АО «Фонд национального благосостояния “Самрук-Казына”», имеющий собственную электронную систему государственных закупок, работает над внедрением системы сертификации (см. главу 6). Правилами подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих (утверждены Постановлением Правительства Республики Казахстан от 15 марта 2018 года №125) для государственных служащих корпуса «Б» (составляющих, как уже говорилось выше, подавляющее большинство) предусмотрено прохождение повышения квалификации не реже одного раза в три года. Повышение квалификации проводится по направлению, соответствующему функциональным обязанностям государственного служащего, и составляет от 8 до 80 академических часов. Введение сертификации знаний и умений могло бы гарантировать наличие надлежащей профессиональной компетентности. К примеру, в США была внедрена система сертификации специалистов по государственным закупкам (см. Блок 5.6).

### **Блок 5.6. Профессиональная сертификация специалистов по закупкам в США**

Американское общество закупок (APS) представляет собой профессиональное объединение заказчиков и менеджеров по закупкам. Общество стало первой организацией, внедрившей систему сертификации заказчиков и специалистов по закупкам, которая получила признание на федеральном уровне. Предлагаются три различные программы сертификации:

1. программа «Сертифицированный специалист по закупкам» предназначена специалистам, продемонстрировавшим свои умения успешно внедрять усовершенствования в методы организации закупок и сети снабжения в рамках разработки бизнес-решения для организации;
2. программа «Сертифицированный менеджер по закупкам» адресована лицам с опытом управленческой работы, занимающим руководящие должности;
3. программа «Сертифицированный консультант по закупкам» – для сертифицированных специалистов по закупкам, которые консультируют или обучают посторонних лиц (то есть не принадлежащих к организации, которая является работодателем данного специалиста).

Источник: ОЭСР (2013<sup>[15]</sup>), *Public Procurement Review of the State's Employees' Social Security and Social Services Institute in Mexico*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264197305-en>.

Кроме того, сертификация должна, не ограничиваясь простой проверкой на знание законодательства, включать в себя составляющие более практического характера, обучение на рабочем месте и непрерывное повышение квалификации. Как свидетельствует пример Великобритании, описанный в блоке 5.7, укрепление авторитета специалистов по государственным закупкам может способствовать повышению стандартов и стимулировать развитие кадрового потенциала.

### **Блок 5.7. Сообщество профессионалов в сфере закупок Великобритании**

Правительственная служба закупок (GPS) разработала стратегию “Build the Procurement Profession in Government” («Формирование профессиональных служб государственных закупок в органах правительства»). GPS не осуществляет сертификацию специалистов по закупкам, однако намеревается создать «сообщество профессионалов в сфере закупок» на основе ключевых компетенций, а именно: понимания экономических факторов, таких как прибыль, маржа, пайщики, стоимостные модели, сумма затрат на приобретение и затраты за весь срок службы, наряду со знанием и пониманием законодательства о закупках и договорного права.

Специалистов по закупкам побуждают стремиться к непрерывному профессиональному развитию. Участие в проекте GPS помогает усилить роль и значение государственных закупок как профессии, а также открывает заманчивые карьерные перспективы; способствует укреплению кадрового потенциала и повышению стандартов за счет систем отбора и формирования систем компетенций; содействует повышению квалификации кадров.

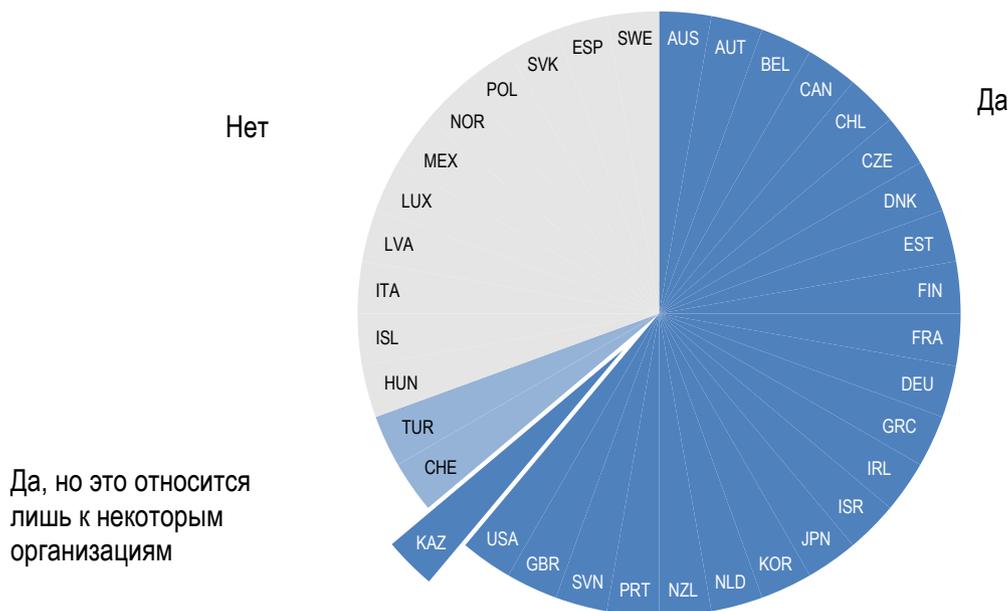
Источник: (ОЭСР, 2013<sup>[15]</sup>), *Public Procurement Review of the State's Employees' Social Security and Social Services Institute in Mexico*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264197305-en>.

### **5.3.3. Формирование концепции профессионализации системы государственных закупок**

Дальнейшее развитие кадрового потенциала государственной службы требует удовлетворения потребностей в соответствующем обучении. А это возможно лишь при наличии единого для всех понимания сущности государственных закупок как профессии и набора компетенций, необходимых для осуществления стратегической функции.

В Казахстане существует модель компетенций для государственных служащих корпуса «А». Модель служит для составления профилей профессиональной квалификации для определенных групп государственных служащих. В большинстве стран ОЭСР на центральном уровне разработан профиль профессиональной квалификации для государственных должностных лиц высшего звена (см. рисунок 5.10), что потенциально упрощает перемещение госслужащих высшего звена между различными органами правительства (ОЭСР, 2018<sup>[5]</sup>).

**Рисунок 5.10. В большинстве стран ОЭСР на центральном уровне разработан профиль профессиональной квалификации для служащих высшего звена**



Примечание: Словацкая Республика: с 1 июня 2017 года вступил в силу новый закон о государственной службе, предусматривающий существенные изменения текущих методов управления кадрами. В связи с этим приведенные данные могут уже не отражать текущую ситуацию.

Источник: ОЭСР (2016a), "Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments of OECD Countries", ОЭСР, Париж.

Для превращения государственных закупок в признанную профессию желательно разработать стратегию по развитию кадрового потенциала и в ее рамках свести в единую систему знания и умения, необходимые тем, кто осуществляет государственные закупки. В основу подобной стратегии и руководящих принципов могли бы лечь результаты анализа дефицита специалистов, что позволит работать над устранением текущих недостатков кадровой ситуации в сфере государственных закупок.

Другим эффективным способом систематизации знаний и умений в сфере государственных закупок и установления стандартов для персонала, выполняющего эту задачу, является модель компетенций. В качестве примера можно рассмотреть шотландскую модель компетенций в системе государственных закупок (см. Блок 5.8), где показаны виды компетенций, которые можно учесть при разработке модели. Шотландская модель включает в себя тринадцать компетенций, необходимых тем, кто осуществляет государственные закупки. Это помогает лучше понять ожидания сотрудников, работающих в системе госзакупок, а также определить, кому из них требуется обучение и дальнейшее профессиональное развитие (Scottish Government, n.d.<sup>[16]</sup>).

## Блок 5.8. Модель компетенций в сфере государственных закупок в Шотландии

Модель компетенций в сфере государственных закупок, применяемая правительством Шотландии, устанавливает уровни профессиональных умений и компетенций, необходимые персоналу, который участвует в процессе закупок. Она разрабатывалась при участии междисциплинарной группы специалистов в целях реализации рекомендаций, выдвинутых в рамках обзора системы государственных закупок в Шотландии (2006 год) и непосредственно касающихся вопроса кадров и профессиональных умений. Модель призвана дополнить средства личного развития, существующие в организациях, но не заменить их.

Модель выделяет тринадцать ключевых компетенций, необходимых кандидатам:

1. **Процесс закупок:** уровень знаний и понимания методов поиска поставщиков и проведения торгов, достаточный для выполнения должностных обязанностей.
2. **Переговоры:** умение вести переговоры в рамках должностных обязанностей.
3. **Разработка стратегий и анализ рынка:** наличие навыков разработки стратегий и анализа рынка, необходимых для выполнения должностных обязанностей.
4. **Финансы:** знание и понимание финансовых вопросов, необходимые для выполнения должностных обязанностей, в том числе оценка финансового положения поставщиков, расчет общей стоимости и знание моделей обеспечения нормативно-правового соответствия, существующих в сфере государственного управления финансами и государственных закупок.
5. **Право:** понимание законодательной базы государственных закупок, достаточное для выполнения должностных обязанностей.
6. **Ориентированность на результат:** понимание влияния личных и коллективных целей на успех организации в целом, неуклонная демонстрация ответственного отношения к достижению таких целей.
7. **Системы:** знание и понимание систем и процессов, применяемых при закупке товаров и услуг. В зависимости от конкретных систем могут быть определены конкретные компетенции в данной области.
8. **Товарно-материальные запасы, логистика и вопросы снабжения:** знание и понимание методов управления запасами, необходимые для выполнения должностных обязанностей. Компетенция включает в себя вопросы инвентаризации, логистики, управления складским хозяйством и так далее. Требования к знанию и пониманию методов управления снабжением не ограничены организациями, хранящими запасы, и играют не менее важную роль.
9. **Организационные вопросы:** ясное понимание должностных обязанностей и функций, организации процесса закупок и того, какие подразделения за него ответственны.
10. **Умение управлять собой:** способность при необходимости быстро и гибко реагировать, поддерживать других, при этом стремясь к наиболее рациональному использованию умений и знаний в соответствии с организационными требованиями.
11. **Лидерские качества:** содействие в достижении коллективных целей путем оказания поддержки, поощрения и дачи четких указаний по мере необходимости.
12. **Информационное взаимодействие:** открытый обмен относящейся к делу информацией, эффективная и своевременная ее передача с применением разнообразных средств.

**13. Управление взаимоотношениями:** определение типов, к которым принадлежат заказчики и партнеры, формирование стратегии управления взаимоотношениями.

Источник: ОЭСР (2013<sup>[15]</sup>), *Public Procurement Review of the State's Employees' Social Security and Social Services Institute in Mexico*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264197305-en>.

Разработке новых инициатив по повышению профессионализма и укреплению потенциала госслужащих, занимающихся закупками, может способствовать ознакомление с рядом мер, реализованных в Новой Зеландии. Некоторые из них расширяют стандартный круг обязанностей специалиста по государственным закупкам, вводя закупщиков в состав проектных групп и проводя сопоставительный анализ деятельности сотрудников, осуществляющих государственные закупки, и закупщиков из частного сектора (подробнее см. Блок 5.9).

### **Блок 5.9. Основные инициативы по повышению профессионализма и укреплению потенциала государственных служащих, занимающихся закупками, в Новой Зеландии**

Основные инициативы, введенные в Новой Зеландии с целью повышения профессионализма и укрепления потенциала государственных служащих, занимающихся закупками:

- Разработка модели для оценки потенциала сотрудников, занимающихся закупками, в государственных ведомствах.
- Оценка потенциала сотрудников ведомства, занимающихся закупками, на местах и составление планов мероприятий по развитию.
- Организация самостоятельной оценки в ведомствах, где не проводится оценка на местах, с применением методов, предусмотренных моделью оценки потенциала в системе госзакупок.
- Разработка стандартных требований к профессиональным компетенциям сотрудников, осуществляющих закупки, и внедрение этих требований в государственных ведомствах.
- Сопоставительный анализ основных показателей эффективности работы ведомств и субъектов частного сектора.
- Увеличение числа квалифицированных и компетентных специалистов по закупкам, принимаемых на работу в государственные ведомства, с целью восполнения дефицита специалистов.
- Приведение зарплат сотрудников, осуществляющих государственные закупки, в соответствие с рыночными нормами.
- Заключение договоров с государственными ведомствами о выделении ресурсов на реформирование работы служб закупок.
- Выявление возможностей осуществления государственных закупок через объединенные центры обслуживания.
- Включение специалистов по закупкам в группы, занимающиеся реализацией проектов.
- Создание небольшой экспертной группы по стратегическим закупкам (известной также как коммерческий резерв) для оказания помощи с проектами высокого риска и высокой стоимости в различных органах правительства.
- Выделение ресурсов для поддержки проектов, осуществляемых в рамках государственно-частного партнерства.
- Определение потребностей в обучении и поиск поставщиков образовательных услуг.

- Требование к государственным ведомствам в обязательном порядке использовать предоставленные инструменты для оценки кадрового потенциала и компетенций в сфере закупок.
- Требование к государственным ведомствам в обязательном порядке организовывать обучение персонала, занимающегося закупками, с целью восполнения выявленного дефицита специалистов.
- Организация дистанционного обучения для содействия сотрудникам в получении профессиональной квалификации в области закупок.
- Определение ключевых фигур в системе закупок в государственных ведомствах с целью предоставления им возможности получить профессиональное образование вне очереди.
- Разработка и внедрение планов профессионального развития и карьерного роста для сотрудников, занимающихся закупками.
- Создание Новозеландской академии закупок.
- Стимулирование и субсидирование специалистов по государственным закупкам для получения ими официальных квалификаций в области закупок.
- Введение учебной программы по закупкам для начинающих специалистов.
- Содействие в организации временных переводов и планирования карьерного развития для специалистов по закупкам с участием различных государственных ведомств.
- Создание и поддержка работы «группы лидеров» в сфере закупок (для должностных лиц в возрасте до 35 лет) в целях формирования будущих лидеров.
- Разработка курса «О закупках простыми словами» – двухдневного вводного курса о системе закупок в государственном секторе, в том числе с возможностью дистанционного обучения.

Источник: ОЭСР (2016<sup>[17]</sup>), *Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference*, OECD Publishing, Paris.

Ознакомление с данными инициативами может способствовать развитию кадрового потенциала в сфере государственных закупок Казахстана и признанию госзакупок стратегической функцией с соответствующим практическим воплощением.

На основе приведенного выше анализа были подготовлены следующие предложения относительно возможных действий.

## Рекомендованные действия

В Казахстане существуют значительные возможности для более эффективного стратегического использования системы государственных закупок. Признание возможности достижения стратегических целей посредством системы государственных закупок должно стать первым шагом к более упорядоченной интеграции дополнительных целей государственной политики, ориентированных на результаты более масштабного характера, в работу системы.

Для развития стратегического использования государственных закупок Казахстану следует стремиться к укреплению кадрового потенциала и повышению профессионального уровня в системе государственных закупок. Разработка стратегии профессионального развития персонала, занимающегося государственными закупками, поможет систематизировать меры по укреплению кадрового потенциала. Признание государственных закупок самостоятельной профессией, в свою очередь, может способствовать привлечению высококвалифицированных специалистов и приведению программ подготовки, переподготовки и повышения квалификации в соответствие с фактическими рабочими задачами.

### Укрепление кадрового потенциала и компетенций в системе государственных закупок

- Для того чтобы обеспечить надлежащую реализацию текущих мер по совершенствованию системы государственных закупок в Казахстане, рекомендуется наращивать потенциал всех сотрудников, так или иначе связанных с осуществлением госзакупок, то есть как занятых процедурными и методическими вопросами, так и непосредственно проводящих закупки. Это подразумевает увеличение штата, занимающегося исключительно государственными закупками (особенно в Министерстве финансов, но также и у единых организаторов и заказчиков), наряду с повышением уровня профессиональных знаний и умений таких сотрудников. Для определения необходимой численности сотрудников и профессиональных требований к ним в Казахстане можно провести подробную оценку потребностей при помощи имеющихся административных данных, а затем наращивать потенциал и компетенции соответственно итогам оценки.

### Стимулирование использования системы государственных закупок для реализации стратегических целей

- Для систематизации использования госзакупок в интересах достижения дополнительных целей государственной политики Казахстану рекомендуется разработать стратегию государственных закупок, перечисляющую стратегические цели, которых правительство намеревается достичь посредством системы госзакупок. Реализации подобной стратегии должно способствовать созданное на ее основе практическое руководство для сотрудников, занимающихся государственными закупками,
- После внедрения стратегии по стратегическим закупкам следует перейти к решению проблемы чрезмерной нагрузки на казахстанских специалистов по госзакупкам. Для того чтобы учитывать в своей работе стратегические цели, надо иметь на это время, а следовательно, необходимо наращивать кадровый потенциал в сфере государственных закупок.

### Расширение круга возможностей для обучения и подготовки

- В настоящее время программы подготовки государственных служащих не вполне удовлетворяют потребности, обусловленные спецификой государственных закупок.

Казахстану рекомендуется разработать стратегию укрепления потенциала на основе результатов анализа потребностей, то есть дефицита специалистов. В состав такой стратегии может входить конкретный план действий, предусматривающий возможности развития тех или иных профессиональных умений в соответствии с потребностями сотрудников, осуществляющих закупки.

- Для того чтобы специалисты по госзакупкам могли соответствовать требованиям в условиях растущей сложности своей работы, концепции обучения следует пересмотреть, сместив акценты с соблюдения требований законодательства на практическую деятельность и поощрение индивидуальной ответственности. Это позволит персоналу, осуществляющему государственные закупки, активно участвовать в принятии стратегических решений по закупкам. Организаторам государственных закупок следует обратить особое внимание на повышение уровня знаний и умений своих сотрудников, ведающих закупками: те должны обладать надлежащим объемом актуальных знаний в некоторых специальных областях, связанных с разработкой и оценкой технических спецификаций в сфере, которая отвечает интересам организации.
- Для формирования высококвалифицированных трудовых ресурсов в сфере государственных закупок Казахстана необходимо привлекать специалистов высокой квалификации. А удержанию квалифицированных специалистов способствовало бы превращение государственных закупок в профессию и переход от управленческой функции к стратегической.

## Литература

- ACSH (2018), *Motivation of public servants in Kazakhstan*. [4]
- ACSH (2017), *Assessment of human resource management performance in government bodies of Kazakhstan*. [8]
- Agency for Public Service and Anti-Corruption (2018), *Мониторинг состояния кадров государственной службы по состоянию 2018*, <http://kyzmet.gov.kz/ru/pages/monitoring-sostoyaniya-kadrov-gosudarstvennoy-sluzhby-po-sostoyaniyu-na-1-yanvary-2018-goda> (accessed on 3 August 2018). [6]
- Agency for Public Service and Anti-Corruption (2017), *Мониторинг состояния кадров государственной службы по состоянию 2017*, <http://kyzmet.gov.kz/ru/pages/monitoring-sostoyaniya-kadrov-gosudarstvennoy-sluzhby-po-sostoyaniyu-na-1-yanvary-2017-goda> (accessed on 7 August 2018). [7]
- Kazakhstan Institute for Strategic Studies under the President of the Republic of Kazakhstan (n.d.), *National plan "100 precise steps"*, <http://kisi.kz/en/pages/national-plan-%E2%80%9C100-precise-steps%E2%80%9D> (accessed on 12 August 2018). [13]
- N. Nazarbayev (2012), *Address by the President of the Republic of Kazakhstan on Strategy Kazakhstan 2050*. [12]
- Procura+ (2016), *The Procura+ Manual: A Guide to Implementing Sustainable Procurement*, ICLEI – Local Governments for Sustainability, European Secretariat, [http://www.procuraplus.org/fileadmin/user\\_upload/Manual/Procuraplus\\_Manual\\_Third\\_Edition.pdf](http://www.procuraplus.org/fileadmin/user_upload/Manual/Procuraplus_Manual_Third_Edition.pdf) (accessed on 15 February 2018). [1]
- Scottish Government (n.d.), *The procurement competency framework*, <https://www.gov.scot/Topics/Government/Procurement/Capability/proccompfw> (accessed on 12 August 2018). [16]
- Suleimenova, G. (2016), "Civil Service Training in Kazakhstan: The Implementation of New Approaches", *Universal Journal of Educational Research*, Vol. 4/10, pp. 2359-2366, <http://dx.doi.org/10.13189/ujer.2016.041014>. [10]
- Министра финансов Республики Казахстан (2017), "Стратегический план Министерства финансов Республики Казахстан на 2017 – 2021 годы". [14]
- ОЭСР (2018), *Benchmarking Civil Service Reform in Kazakhstan*, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264288096-en.pdf?expires=1530715822&id=id&accname=ocid84004878&checksum=3BC08CAF2E85B7F9070DD8D56A9F5069> (accessed on 4 July 2018). [5]
- ОЭСР (2017), *Anti-corruption reforms in Kazakhstan: 4th round of monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Kazakhstan-Round-4-Monitoring-Report-ENG.pdf>. [9]
- ОЭСР (2017), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2017-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en). [3]

- ОЭСР (2016), *Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, [17]  
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en>.
- ОЭСР (2015), *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris, [2]  
[http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en).
- ОЭСР (2015), *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*, [11]  
<http://www.oecd.org/gov/public-procurement/Recommendation-Public-Procurement-RU.pdf>.
- ОЭСР (2013), *Public Procurement Review of the State's Employees' Social Security and Social Services Institute in Mexico*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, [15]  
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264197305-en>.

## Сноски

<sup>1</sup>Пункты 29 и 54 статьи 39.

<sup>2</sup>Статья 51.

<sup>3</sup><http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500012667>

# 6

## Государственные предприятия - порядок осуществления закупок на госпредприятиях

---

Государственные предприятия занимают главное место на казахстанском рынке госзакупок. В связи с этим важно подробно рассмотреть их деятельность, чтобы иметь общее представление о том, как в целом устроена система госзакупок в стране. По большей части правила едины. Однако у государственных предприятий в силу их особого положения есть возможность выработать альтернативные методики осуществления закупок и создавать прецедент в некоторых сферах. Несмотря на это, для данной группы хозяйствующих субъектов характерны и некоторые общие проблемы местной системы госзакупок, а именно высокая доля прямых закупок и ограниченное участие иностранных поставщиков.

---

По сравнению с другими государствами, включая страны ОЭСР, Казахстан характеризуется относительно высокой степенью государственного вмешательства в экономику. Более того, в последнем докладе ОЭСР отмечалось, что государственные холдинги занимают господствующие положение в экономике страны. Государство представлено в составе правления таких холдингов и их дочерних обществ, поэтому может представлять в них свои интересы (ОЭСР, 2017<sup>[1]</sup>). Это значит, что оно, вероятнее всего, оказывает сильное влияние и на производимые ими закупки, что негативно сказывается главным образом на таких аспектах, как использование конкурентных процедур, обеспечение равного доступа к участию и соблюдение этических норм.

Данная глава посвящена порядку осуществлению закупок на государственных предприятиях (госпредприятиях) в Казахстане. Передовой международный опыт указывает на то, что госпредприятия, как и все государственные учреждения, должны руководствоваться при этом рядом строгих правил. Так, во многих странах им поручают оказание значительной доли государственных услуг за счет бюджета. Казахстан не является исключением, и, как еще будет отмечено далее, на госпредприятия действительно приходится значительная часть государственных закупок. На них должны распространяться все положения Рекомендации Совета ОЭСР по вопросам государственных закупок – так говорится в преамбуле документа (см. Блок 6.1)

### **Блок 6.1. Рекомендация Совета ОЭСР по вопросам государственных закупок - преамбула**

XV. ПРЕДЛАГАЕТ Сторонам распространить настоящую Рекомендацию на все уровни правительства и рассматривать возможность реализации настоящей Рекомендации в других случаях соответствующего контекста, таких, как закупки, осуществляемые государственными предприятиями, или закупки, проводимые в рамках межгосударственных соглашений об оказании помощи.

Источник: (ОЭСР, 2015<sup>[2]</sup>).

Данная глава посвящена закупочной деятельности организаций, которые не подпадают под действие общего законодательства о государственных закупках в Казахстане, но все же осуществляют значительную часть всех закупок с использованием бюджетных средств. Изложение построено следующим образом: вслед за кратким обзором государственных предприятий Казахстана рассматривается структура производимых ими закупок (на основе имеющихся количественных данных), а затем анализируется то, как организован у них данный процесс и какими нормами они при этом руководствуются.

## **6.1. Значение госпредприятий и их закупочной деятельности для Казахстана**

### **6.1.1. Определение госпредприятий в мире и в Казахстане, основные группы госпредприятий**

Каждая страна по-своему определяет, какие предприятия относятся к числу государственных, а какие нет. В рамках данного документа используется определение, предложенное в Руководящих принципах ОЭСР по корпоративному управлению для предприятий с государственным участием (редакция 2015 года), см. Блок 6.2.

## Блок 6.2. Определение государственных предприятий

«Любое юридическое лицо, которое признано национальным законодательством и в отношении которого государство осуществляет право собственности, должно рассматриваться в качестве предприятия с государственным участием. Сюда входят акционерные общества, общества с ограниченной ответственностью и товарищества с ограниченной ответственностью. Более того, учрежденные особым нормативным правовым актом корпорации, правосубъектность которых определена в специализированном законодательстве, должны рассматриваться в качестве предприятий с государственным участием, если их цели и виды деятельности полностью или частично носят преимущественно экономический характер».

Источник: (ОЭСР, 2015<sup>[3]</sup>).

Согласно предыдущим докладом ОЭСР, хозяйствующие субъекты с государственным участием, которые занимаются предпринимательской или иной экономической деятельностью в Казахстане, представлены акционерными обществами (АО) и товариществами с ограниченной ответственностью (ТОО). В докладе ОЭСР за 2017 год, отмечалось, что в Казахстане насчитывается 6 948 государственных предприятий, включая 679 акционерных обществ и товариществ с ограниченной ответственностью. Остальные организации относятся к числу государственных предприятий на праве хозяйственного ведения (1 258 юридических лиц) или на праве оперативного управления (5 011 юридических лиц). Примерно 1 000 предприятий со штатом более 250 человек считаются крупными. Госпредприятия представлены во всех отраслях экономики, особенно в нефтегазовой промышленности, энергетике, горной промышленности, транспорте и ИКТ. В 2014 году валовая добавленная стоимость, приходившаяся на их долю, составила 7,85% ВВП. (ОЭСР, 2017<sup>[1]</sup>)

Большинство всех госпредприятий в Казахстане входят в три холдинга (акционерные компании):

1. АО «Фонд национального благосостояния «Самрук-Казына»;
2. АО «Национальный управляющий холдинг «Байтерек»;
3. АО «НУХ «КазАгро»

*АО «Фонд национального благосостояния «Самрук-Казына» (АО «ФНБ «Самрук-Казына»)*

АО «Фонд национального благосостояния «Самрук-Казына» - один из наиболее значимых национальных управляющих холдингов в Казахстане. Акционерное общество учреждено особым нормативным правовым актом. В законе Республики Казахстан «О фонде национального благосостояния» № 550 от 2012 года определена его структура и цель: «повышение национального благосостояния Республики Казахстан посредством увеличения долгосрочной стоимости (ценности) организаций, входящих в группу Фонда, эффективного управления активами, входящими в группу Фонда». Согласно годовому отчету за 2017 год, в АО «ФНБ «Самрук-Казына» входит 358 организаций, среди которых числятся крупнейшие госпредприятия Казахстана:

- АО «НК «КазМунайГаз» (поисковые работы в нефтегазовой отрасли);
- АО «НАК «Казатомпром» (экспортер радиоактивных металлов);
- АО «НК «Қазақстан Темір Жолы» (железные дороги);
- АО «Эйр Астана» (авиакомпания).

В АО «ФНБ «Самрук-Казына» и его портфельных компаниях трудятся в общей сложности 312 400 человек. В 2017 году консолидированный доход АО «ФНБ «Самрук-Казына» составил 5,1 трлн тенге (приблизительно 12 млрд евро), или около 8% ВВП Казахстана. В 2014 году данный показатель был выше - более 13% ВВП (Samruk-Kazyna JSC, 2018<sup>[4]</sup>) (ОЭСР, 2017<sup>[1]</sup>).

#### *АО «Национальный управляющий холдинг «Байтерек» (АО «НУХ «Байтерек»)*

Задача АО «НУХ «Байтерек» заключается в поддержке устойчивого экономического роста для достижения целей стратегии «Казахстан - 2050». В холдинг входит 11 организаций разной формы собственности, в том числе финансовые учреждения, институты развития и т. д. В 2017 году в АО «НУХ «Байтерек» числилось 2 885 сотрудников, а чистая прибыль холдинга достигала 44 млрд тенге. Кроме того, ему принадлежали активы на сумму 4,4 трлн тенге. Как и в случае с АО «ФНБ «Самрук-Казына», в состав совета директоров АО «НУХ «Байтерек» входят высокопоставленные государственные деятели. Следует также отметить, что в совете директоров представлены и иностранные граждане (ОЭСР, 2017<sup>[1]</sup>; Baiterek National Managing Holding JSC, 2018<sup>[5]</sup>).

#### *АО «Национальный управляющий холдинг «КазАгро» (АО «НУХ «КазАгро»)*

АО «НУХ «КазАгро» занимается реализацией государственной политики «по стимулированию индустриального развития АПК» (KazAgro, n.d.<sup>[6]</sup>). У холдинга имеются многочисленные дочерние общества, в том числе такие финансовые организации, как АО «КазАгроФинанс» и АО «Аграрная кредитная корпорация». Ещё одна дочерняя структура - ТОО «КазагроМаркетинг» - оказывает поддержку сельхозпроизводителям. Акции АО «НУХ «КазАгро» принадлежат Министерству сельского хозяйства Республики Казахстан. Обязанности председателя совета директоров исполняет министр сельского хозяйства. В 2017 году холдинг выдал примерно 22 000 кредитов на общую сумму около 246 млрд тенге (579 млн евро) (Kazagro, 2018<sup>[7]</sup>; ОЭСР, 2017<sup>[1]</sup>).

Согласно закону «О государственном имуществе», надзор за государственными предприятиями осуществляет Министерство экономики (Департамент политики управления государственными активами) вместе с соответствующим отраслевым министерством - в данном случае с Министерством финансов (ОЭСР, 2017<sup>[1]</sup>). Кроме того, на основании вышеуказанного закона Министерство экономики, Комитет государственного имущества и отраслевое министерство должны быть представлены в совете директоров национальных управляющих холдингов (ОЭСР, 2017<sup>[1]</sup>). Однако в законе «О фонде национального благосостояния» оговорено, что государство не может вмешиваться в деятельность АО «ФНБ «Самрук-Казына» (ОЭСР, 2017<sup>[1]</sup>).

Во главе АО «ФНБ «Самрук-Казына», АО «НУХ «Байтерек» и АО «НУХ «КазАгро» стоит совет директоров. Во всех трех случаях в него входят политические деятели, которые занимают высокие государственные посты (министр, премьер-министр или заместитель премьер-министра) в настоящее время или занимали их ранее. Помимо этого, в совете директоров зачастую представлены опытные зарубежные топ-менеджеры и политики (например, Томас Миру и Клаус Мангольд из Германии и Филип Йео из Сингапура) (Baiterek, n.d.<sup>[8]</sup>).

Несмотря на взятый государством курс на приватизацию (см. также раздел 6.3.2), на госпредприятия по-прежнему приходится значительная часть казахстанской экономики - по разным оценкам от 30% до 40% ВВП (ОЭСР, 2017<sup>[9]</sup>). Многие дочерние общества работают почти как коммерческие организации. Большинство наиболее важных государственных услуг в Казахстане, например в сфере здравоохранения, оказывают госпредприятия, входящие в один из трех вышеуказанных холдингов. Таким образом, пристальный анализ закупочной деятельности этих госпредприятий может дать ключ к пониманию того, как улучшить оказание государственных услуг в стране. На примере закупки изделий медицинского назначения через ТОО «СК «Фармация» в Блоке 6.3 показано, какой вес госпредприятия имеют в сфере оказания государственных услуг в Казахстане.

### Блок 6.3. ТОО «СК «Фармация»

На примере ТОО «СК «Фармация» становится очевидно, насколько важную роль госпредприятия играют в закупочной деятельности. Эта организация с государственным участием отвечает за приобретение медтехники и лекарственных средств (таким образом, она является так называемым единственным дистрибьютором). Цель ее деятельности заключается в поддержании единых цен на медтехнику и лекарственные средства на всей территории Казахстана посредством централизованной закупки товаров. Так, 1 115 больниц и 400 поликлиник, работающих по системе обязательного медицинского страхования, обязаны обращаться в ТОО «СК «Фармация» для пополнения запасов лекарственных средств. Свою деятельность ТОО «СК «Фармация» финансирует за счет взимаемой наценки в размере 5-7%.

В Приказе Министерства здравоохранения Республики Казахстан № 631 приводится список лекарственных средств и изделий медицинского назначения, закупаемых у единственного дистрибьютора (в общей сложности 1 167 наименований лекарственных средств и изделий медицинского назначения). Кроме того, применяются Особые правила закупки лекарственных средств, отличающиеся от закона «О государственных закупках».

ТОО «СК «Фармация» публикует план закупок и приобретает определенное количество лекарственных средств и изделий медицинского назначения в год по установленным тарифом. В этом есть свои преимущества и недостатки: с одной стороны, не допускается завышение цен, а с другой, в случае их падения взять ситуацию под контроль будет невозможно. Из-за того что план закупок составляется в ТОО «СК «Фармация» на год вперед, реагировать на какие-то изменения в сфере здравоохранения довольно сложно.

Источник: интервью с заинтересованными сторонами.

## 6.2. Удельный вес и структура закупок, осуществляемых госпредприятиями

Госпредприятия не просто во многом определяют облик казахстанской экономики, на них приходится значительная доля государственных закупок. Существуют некоторые разногласия относительно того, справедливо ли относить закупки, осуществляемые АО «ФНБ «Самрук-Казына», АО «НУХ «Байтерек» и АО «НУХ «КазАгро», к числу государственных. Например, в рамках Договора о Евразийском экономическом союзе закупки, производимые госпредприятиями, не рассматриваются в качестве государственных, а Соглашение о расширенном партнерстве и сотрудничестве (СРПС) не применяется к АО «ФНБ «Самрук-Казына». В сущности, некоторые дочерние структуры госпредприятий работают скорее как коммерческие организации, а не государственные учреждения.

В данном разделе анализируется сумма и структура расходов на снабжение АО «ФНБ «Самрук-Казына», АО «НУХ «Байтерек» и АО «НУХ «КазАгро» (в той мере, в которой это только возможно). В общей сложности в 2016 году (последние имеющиеся данные по всем трем организациям) они приобрели товаров, работ и услуг примерно на 4,2 трлн тенге. При этом в рамках общей системы государственных закупок на республиканском и территориальном уровне в Казахстане было потрачено приблизительно 1,3 трлн тенге. При этом 98% всей суммы пришлось на долю АО «ФНБ «Самрук-Казына», 1,6% потратило АО «НУХ «КазАгро», а остальные 0,4% - АО «НУХ «Байтерек». Таким образом, в 2016 году организации, входящие в состав АО «ФНБ «Самрук-Казына», израсходовали на закупки 4,1 трлн тенге (11,7 млрд евро). У АО «НУХ «Байтерек» и АО

«НУХ «КазАгро» данный показатель составил 1,8 млрд тенге (4,7 млн евро) и 66,9 млрд тенге (167 млн евро) соответственно (см. Таблица 6.1).

**Таблица 6.1. Сумма расходов АО «ФНБ «Самрук-Казына», АО «НУХ «Байтерек» и АО «НУХ «КазАгро» на закупку товаров, работ и услуг**

	2014 год Сумма, млн тенге	2015 год Сумма, млн тенге	2016 год Сумма, млн тенге
АО ФНБ «Самрук-Казына»	3 870 073	3 486 110	4 121 927
АО «НУХ «Байтерек»	1 577	1 831	1 880
АО «НУХ «КазАгро»	62 050	57 050	66 956

Примечание: По последним имеющимся данным в отношении АО «ФНБ «Самрук-Казына».

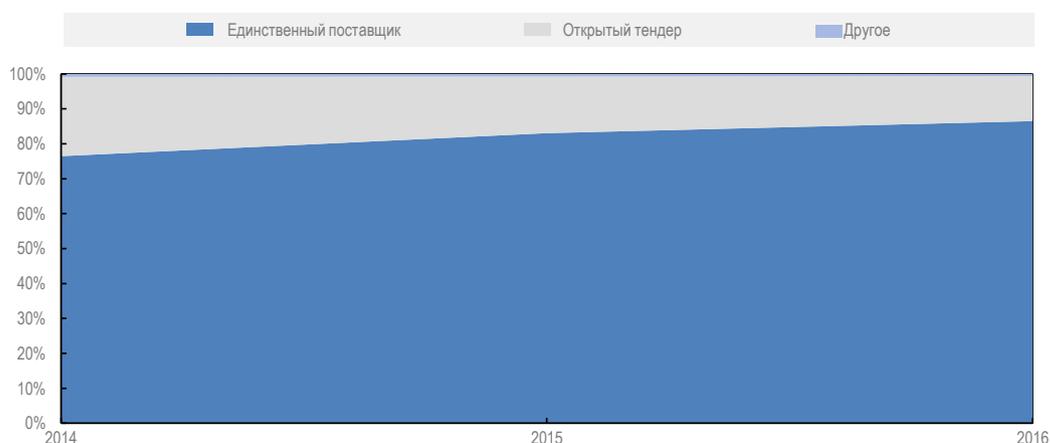
Источник: Сведения, предоставленные АО «НУХ «Байтерек», АО «НУХ «КазАгро», а также АО «ФНБ «Самрук-Казына» для (ОЭСР, 2017<sub>[10]</sub>).

### 6.2.1. Большая доля прямых закупок (у единственного поставщика)

В Казахстане доля государственных прямых закупок (также именуемых закупками у единственного поставщика) довольно велика, и три рассматриваемые организации в этом отношении не исключение. Наиболее низкий показатель в этом отношении отмечен у АО «ФНБ «Самрук-Казына» - 86,5% всех закупок (2016 год). Схожее значение и у АО «НУХ «Байтерек» - чуть меньше 88% (2017 год). В то же время у АО «НУХ «КазАгро» эта цифра превышает 98% (2017 год). Все это больше, чем в остальном государственном секторе (ОЭСР, 2017<sub>[10]</sub>).

У всех трех организаций просматривается тенденция, которая указывает на то, что прямые закупки осуществляются все чаще, а открытые тендеры проводятся все реже. На Рисунках Рисунок 6.1, Рисунок 6.2 и Рисунок 6.3 представлено, как увеличилась доля прямых закупок за последние несколько лет.

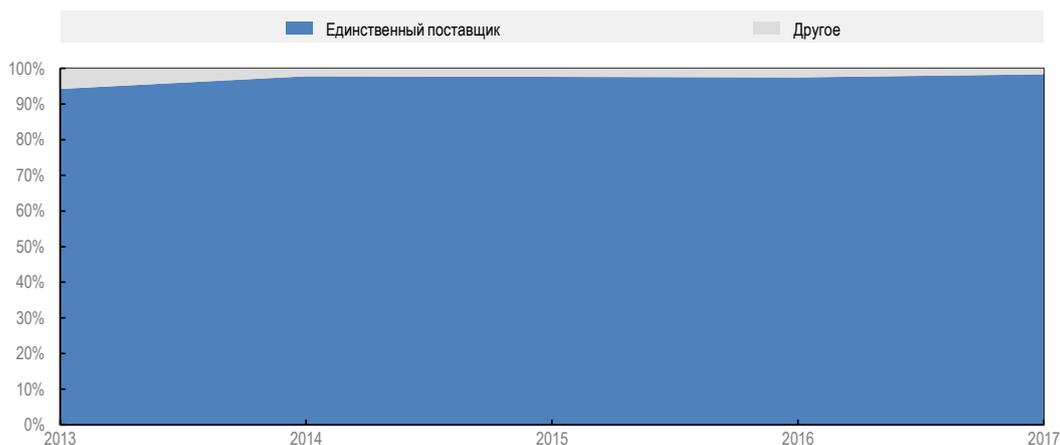
**Рисунок 6.1. АО «ФНБ «Самрук-Казына»: соотношение различных способов закупки товаров, работ и услуг, 2014-2016 годы**



Примечание: По последним имеющимся данным.

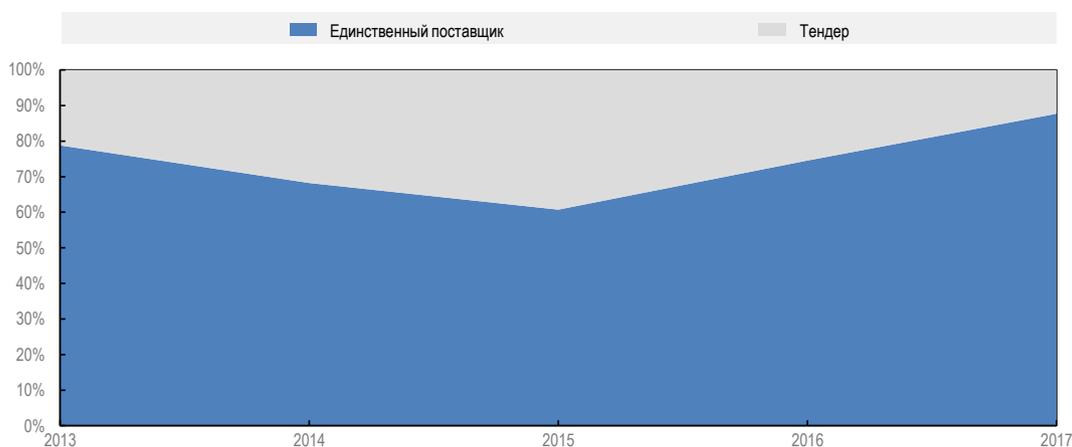
Источник: Сведения, предоставленные АО «ФНБ «Самрук-Казына» для (ОЭСР, 2017<sub>[10]</sub>).

**Рисунок 6.2. АО «НУХ «КазАгро»: соотношение различных способов закупки товаров, работ и услуг, 2013-2017 годы**



Примечание: По последним имеющимся данным.  
Источник: Сведения, предоставленные АО «НУХ «КазАгро».

**Рисунок 6.3. АО «НУХ «Байтерек»: соотношение различных способов закупки товаров, работ и услуг, 2013-2017 годы**



Примечание: По последним имеющимся данным.  
Источник: Сведения, предоставленные АО «НУХ «Байтерек».

Что касается АО «ФНБ «Самрук-Казына», по данным акционеров, примерно 20% прямых закупок приходится на несостоявшиеся открытые тендеры. Если получена всего одна соответствующая заявка (то есть количество участников, удовлетворяющих условиям заказчика, недостаточно), организатор тендера может осуществить прямую закупку и заключить договор с тем поставщиком, который соответствует всем требованиям. Остальные 80% прямых закупок обусловлены наличием перечня исключений. Внутренние нормативные документы АО «НУХ «Самрук-Казына» предусматривают 56 исключительных обстоятельств, при которых госпредприятия, входящие в фонд, вправе осуществлять закупки напрямую, минуя тендерные процедуры. По всей видимости, эти обстоятельства совпадают с теми, что установлены для государственного сектора в целом. У АО «НУХ «Байтерек» и АО «НУХ «КазАгро» тоже имеются подобные перечни.

Наличие таких исключительных обстоятельств и то, что на них так часто ссылаются, представляет проблему по двум причинам: во-первых, они начинают восприниматься скорее как правило, чем исключение, а во-вторых, у них настолько широкая формулировка, что под них может подходить практически любой случай. Это не только ограничивает конкуренцию (о проблемах, касающихся конкуренции, см. раздел 6.3.3), но и открывает возможности для коррупции и ценового сговора.

В последние годы АО «ФНБ «Самрук-Казына» регулярно использовало все пять методов закупки товаров, работ и услуг (открытый тендер, централизованные торги электрической энергией, запрос коммерческих предложений, прямые закупки у единственного поставщика и товарообмен), хоть и в относительно небольшой мере. АО «НУХ «Байтерек» проводило открытые тендеры и осуществляло прямые закупки, а АО «НУХ «КазАгро» запрашивало еще и коммерческие предложения. Более подробная информация о применявшихся этими организациями способах закупки товаров, работ и услуг представлена в таблицах 6.2, 6.3 и 6.4.

**Таблица 6.2. Закупки АО «ФНБ «Самрук-Казына»**

	2014 год Сумма, млн тенге	2015 год Сумма, млн тенге	2016 год Сумма, млн тенге
Открытый тендер	881 239	565 783	531 206
Централизованные торги электроэнергией	1 262	2 775	2 432
Запрос коммерческих предложений	25 697	20 080	21 318
Прямые закупки	2 958 187	2 895 287	3 566 823
Товарообмен	3 688	2 168	147

Примечание: По последним имеющимся данным.

Источник: Сведения, предоставленные АО «ФНБ «Самрук-Казына» для (ОЭСР, 2017<sup>[10]</sup>).

**Таблица 6.3. Закупки АО «НУХ «Байтерек»**

Способ осуществления закупок	2015 год Сумма, млн тенге	2016 год Сумма, млн тенге	2017 год Сумма, млн тенге
Открытый тендер	719	478	155
Прямые закупки	1 113	1 401	1 110

Примечание: Согласно имеющимся данным за последние три года.

Источник: Сведения, предоставленные АО «НУХ «Байтерек».

**Таблица 6.4. Закупки АО «НУХ «КазАгро»**

Способ осуществления закупок	2015 год Сумма, млн тенге	2016 год Сумма, млн тенге	2017 год Сумма, млн тенге
Тендер	742	1 000	1 225
Аукцион	8	0	0
Запрос коммерческих предложений	603	658	676
Прямые закупки	55 697	65 297	112 872

Примечание: Согласно имеющимся данным за последние три года.

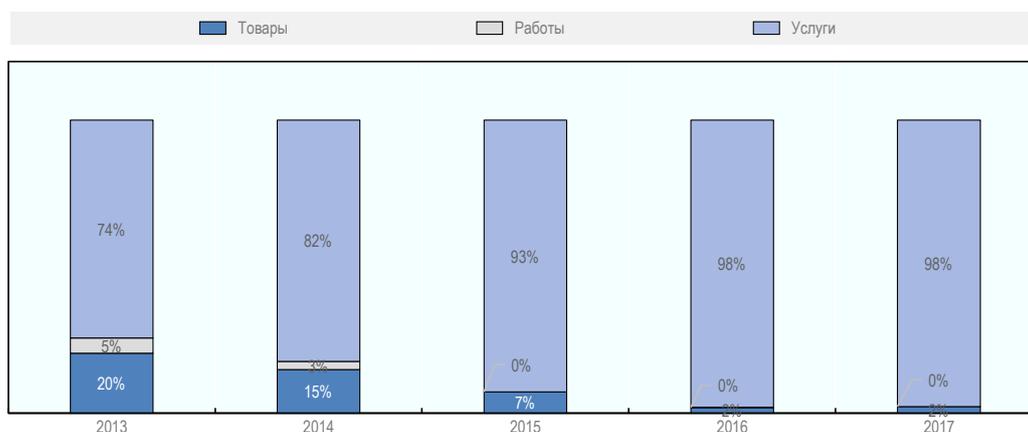
Источник: Сведения, предоставленные АО «НУХ «КазАгро».

АО «НУХ «КазАгро» и АО «НУХ «Байтерек» закупали преимущественно услуги (более 90% всех закупок у обеих организаций). У дочерних организаций структура закупок отличается в зависимости от сферы деятельности. Сведений о структуре закупок АО «ФНБ «Самрук-Казына» не имеется. Не

обладая более конкретной информацией о том, что именно приобреталось, сложно судить о возможных причинах и последствиях. Вероятно, это обусловлено характером самих организаций (например, услуги заказывались у дочерних обществ холдинга). Чтобы дать какие-то рекомендации в этом отношении, необходимо точно знать, какие конкретно оказывались услуги. Общение с руководством госпредприятий могло бы пролить свет на возможные недостатки процесса осуществления закупок, включая ограниченное использование конкурентных процедур и риск коррупции, а также дать представление о том, как их устранить.

Доля услуг в структуре закупок АО «НУХ «Байтерек» выросла с примерно 74% в 2013 году до почти 98% в 2017 году. Если работы всегда закупались в весьма небольшом объеме, то доля товаров упала с около 20% в 2013 году до приблизительно 2% в 2017 году. В течение последних трех лет АО «НУХ «Байтерек» практически не закупало работы (см. Рисунок 6.4).

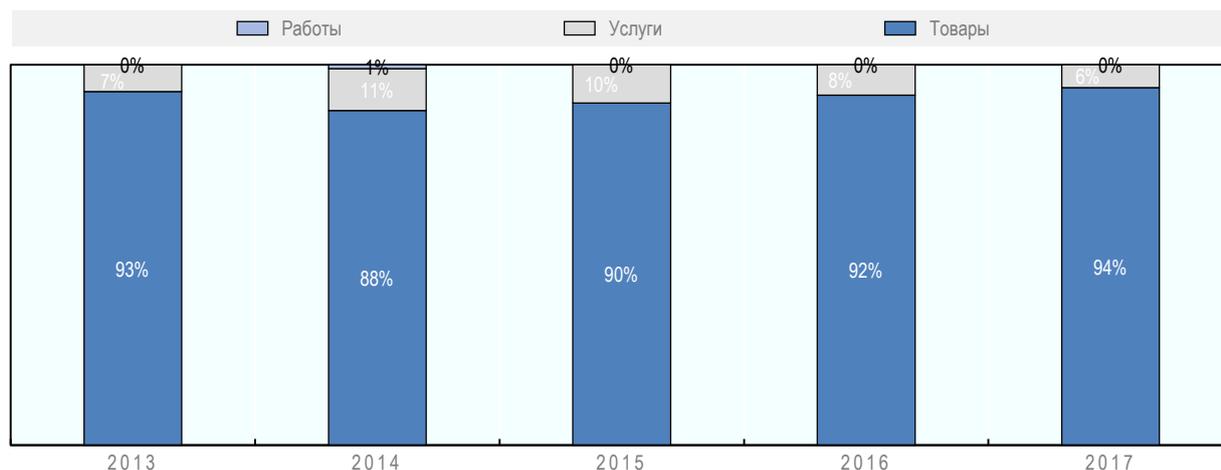
**Рисунок 6.4. Структура закупок АО «НУХ «Байтерек» (2013-2017 годы)**



Источник: Сведения, предоставленные АО «НУХ «Байтерек».

В структуре закупок АО «НУХ «КазАгро» заметно преобладают услуги (примерно 90%). Доля работ всегда была невелика (около 1%), а на товары приходится все остальное. Более наглядно это представлено на Рисунок 6.5.

**Рисунок 6.5. Структура закупок АО «НУХ «КазАгро» (2013-2017 годы)**



Источник: Сведения, предоставленные АО «НУХ «КазАгро».

Структура закупок у некоторых дочерних организаций АО «НУХ «КазАгро» и АО «НУХ «Байтерек» схожа, но не у всех. Так, в 97% случаев соответствующая деятельность осуществлялась не на конкурсной основе, хотя у отдельных дочерних организаций данный показатель гораздо ниже и составляет примерно 20%. В целом, уровень участия в открытых тендерах относительно низкий (всего по две заявки в среднем). Многие, а в некоторых случаях и все закупочные операции в году пришлось осуществлять напрямую лишь по той причине, что откинулось недостаточное количество поставщиков. Все эти расхождения обусловлены тем, что по единым правилам приходится закупать самые разные товары, работы и услуги. В результате возникает необходимость в разнообразных методах и механизмах, призванных удовлетворить возникающие потребности оптимальным образом. Помимо этого, отличия в доле успешно проведенных тендеров указывают на разный уровень развития закупочной деятельности в дочерних организациях.

### **6.2.2. Сокращение прямых закупок в целях повышения эффективности**

Активное осуществление прямых закупок вызывает беспокойство по ряду причин. Это ограничивает конкуренцию и, как следствие, негативно сказывается на соотношении цены и качества предлагаемых товаров, работ и услуг. Зачастую прямые закупки (у единственного поставщика) идут рука об руку с высоким уровнем коррупции: организатор тендера может сделать так, чтобы победителем вышел определенный участник, а у неизвестных ему компаний не было бы ни единого шанса. Рекомендации Совета ОЭСР по вопросам государственных закупок отражают передовой опыт, накопленный в данной сфере (см. Блок 6.4).

#### **Блок 6.4. Рекомендация Совета ОЭСР по вопросам государственных закупок: выдержка об облегчении доступа к участию в государственных закупках**

IV. РЕКОМЕНДУЕТ Сторонам облегчать доступ потенциальных конкурентов к участию в государственных закупках независимо от размера предприятия.

В этих целях Сторонам следует:

i) **Иметь в наличии последовательно изложенную и устойчивую институциональную, нормативно-правовую и регуляторную базу, которая необходима для увеличения числа участников, вступающих в деловые отношения с государственным сектором, и содержала бы ключевые отправные точки для обеспечения устойчивости и эффективности системы государственных закупок. [...]**

ii) **Предоставлять четкую и полную тендерную документацию, по возможности в стандартизированном формате и пропорциональную потребностям [...]**

iii) **Использовать основанные на конкуренции тендерные процедуры, сократив использование ограничений и практику закупки у единственного поставщика.** Конкурентные процедуры закупки должны стать типовым методом совершения государственных закупок и являться средством повышения эффективности данного механизма, борьбы с коррупцией, обеспечения получения справедливой и обоснованной цены, а также основанных на действии факторов конкурентного процесса результатов. В случае если исключительные обстоятельства служат оправданием ограничений в отношении использования конкурентных тендерных процедур и требуют использовать механизм закупки из единственного источника, то такого рода исключения должны быть определены заранее, носить ограниченный характер и для их использования должно требоваться соответствующее обоснование, которое должно стать объектом соответствующего надзора, применимого с учетом более высоких рисков коррупции, включая таковые в связи с наличием зарубежных поставщиков.

Источник: (ОЭСР, 2015<sup>[21]</sup>).

На самом деле конкурентный характер государственных закупок тесно связан с целым рядом принципов, отмеченных в Рекомендации ОЭСР, включая эффективность, прозрачность, этические стандарты, подотчетность и управление рисками. Если открытые тендеры будут проводиться все чаще, Казахстан сможет усовершенствовать систему государственных закупок по ряду направлений:

- Достижение оптимального соотношения цены и качества в результате роста конкуренции;
- Облегчение доступа предприятий к участию в закупках (что опять же способствует развитию конкуренции);
- Усиление прозрачности и подотчетности;
- Сокращение возможностей для коррупции.

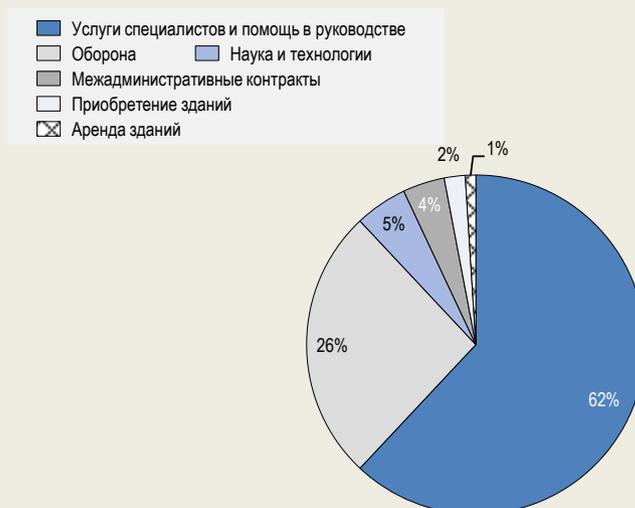
Что касается мер по увеличению числа конкурентных процедур и ограничению прямых закупок у единственного поставщика, госпредприятиям рекомендуется дополнительно изучить причины, по которым они осуществляют закупочную деятельность именно таким способом. Это поможет определить наиболее перспективные ответные меры. Как уже упоминалось выше, в 80% случаев организации ссылаются на перечень исключительных обстоятельств. Однако этого мало, чтобы пролить свет на конкретные причины. Так, в распоряжении аналитиков не было подробных сведений о том, что именно и в каких количествах закупается госпредприятиями. Реформа государственных закупок в Колумбии служит примером того, как анализ данных о размещении предприятиями заказов напрямую помог государственным деятелям выработать план действий по увеличению числа конкурентных процедур (см. Блок 6.5).

### Блок 6.5. Анализ причин прямых закупок в Колумбии

В начале 2010-х годов Колумбия провела масштабную реформу в сфере государственных закупок. В частности, был учрежден специальный орган по надзору, который в последующие годы обеспечивал претворение всех нововведений в жизнь. Одна из проблем заключалась в чрезвычайно большом количестве прямых закупок (сопоставимо с закупками у единственного поставщика в Казахстане), в то время как законодательство предписывало проводить открытые тендеры.

Чтобы исправить ситуацию, власти Колумбии решили тщательно изучить прямые закупки и понять, почему предприятия так часто к ним прибегают. Количественный анализ показал, что данной практике отдавалось предпочтение главным образом при закупке товаров оборонной промышленности, а также при найме сотрудников (см. Рисунок 6.6).

**Рисунок 6.6. Частота возникновения исключительных обстоятельств, дающих право на осуществление прямых закупок в Колумбии на национальном уровне, 2013 год**



Источник: (ОЭСР, 2016<sub>(11)</sub>).

Более детальное изучение вопроса позволило установить причины, по которым персонал принимался на работу в рамках системы государственных закупок: жесткая трудовая политика не позволяла нанимать дополнительных государственных служащих даже в случае острой необходимости.

Безусловно, проблема кроется не всегда в этом, однако опыт Колумбии демонстрирует, насколько важно строить государственную политику с оглядкой на факты. Любая попытка решить проблему без учета трудовой политики не позволила бы ощутимо сократить количество прямых закупок.

Источник: (ОЭСР, 2016<sub>(11)</sub>).

Передовой опыт стран-участниц ОЭСР доказывает, что существует множество мер, с помощью которых можно укрепить конкуренцию (см. вторую главу). Желательно принять комплексный подход, при котором пересмотр нормативно-правовой базы сопровождался бы наращиванием

потенциала как самих заказчиков, так и поставщиков (см. следующий раздел о нормативно-правовой базе и трудностях, связанных с конкуренцией).

Так, госпредприятия могли бы попытаться сократить число исключительных обстоятельств, при которых они имеют право обращаться к единственному поставщику. При этом рекомендуется проводить больше открытых тендеров и использовать стратегические, конкурентные методы осуществления закупок, в том числе рамочные соглашения (см. первую главу). Чтобы определить, что из этого принесет наибольшую пользу, следует провести дополнительный анализ.

Следует не только изменить нормы, регулирующие порядок осуществления закупок, но и обеспечить их эффективное исполнение. Рекомендуется продолжить начатое и повысить уровень профессионализма и потенциал специалистов по закупкам. Это крайне важно, так как работать на конкурсной и особенно стратегической основе может быть сложнее, чем производить прямые закупки. Большое значение в этом отношении имеет дополнительное обучение и инструктаж сотрудников, нельзя допускать дефицита рабочей силы. Внимание необходимо уделять каждому этапу, но в особенности планированию и исследованию рынка, а также подготовке технического задания для выбора подрядчика на конкурсной основе. И наконец, необходимо помочь поставщикам укрепить свой потенциал и понять порядок осуществления государственных закупок.

### **6.3. Порядок осуществления закупок госпредприятиями в Казахстане**

В целом, закупочная деятельность госпредприятий даже при наличии отдельной нормативно-правовой базы соответствует общим правилам, применимым к государственным закупкам в стране. Недавняя реформа, проведенная в декабре 2018 года, позволила Министерству финансов усилить надзор за квазигосударственным сектором, состоящим преимущественно из госпредприятий. Однако АО «ФНБ «Самрук-Казына» по-прежнему применяет совершенно иную модель. Анкетирование дало весьма ограниченную информацию в этом отношении. При подготовке следующих разделов учитывались ответы на вопросы анкеты, а также сведения, ранее приводившиеся в материалах ОЭСР и других источниках. Во многих случаях указанные данные (особенно это касается цифр) могут быть уже неактуальны.

#### **6.3.1. Правовые основы и институциональная структура**

Закупочная деятельность различных государственных предприятий регулируется отдельными нормативными актами (см. Таблица 6.5).

Таблица 6.5. Нормативно-правовые основы госпредприятий в Казахстане

		Общая нормативно-правовая база	Регулирование закупочной деятельности	Министерство, осуществляющее надзор
АО ФНБ «Самрук-Казына»	Фонд национального благосостояния	Закон «О Фонде национального благосостояния»	Правила закупки товаров, работ и услуг АО «ФНБ «Самрук-Казына»	Министерство финансов
АО «НУХ «КазАгро» АО «НУХ «Байтерек»	Квазигосударственный сектор	Закон «О государственном имуществе» № 413 от 2011 года	Единые правила закупки товаров, работ и услуг в редакции Министерства финансов (готовятся) Ранее: Типовые правила закупки товаров, работ и услуг, утвержденные Постановлением Правительства РК № 787 от 28 мая 2009 года (приказ Министерства финансов)	
Другие				

Источник: собранная авторами информация.

До 2019 года общие черты организации закупок на госпредприятиях состояли в следующем: а) порядок закупки товаров, работ и услуг соответствует закону «О государственных закупках» даже в тех случаях, когда данный закон напрямую не применяется; б) правление государственных предприятий периодически принимает собственные правила закупки товаров, работ и услуг так же, как это делает Министерство финансов. Министерство финансов осуществляет надзор за всеми государственными предприятиями. Изначально реформа, проведенная в конце 2018 года, была направлена на то, чтобы общее законодательство о государственных закупках распространялось абсолютно на все госпредприятия. Однако в конечном счете в силу вступила редакция, по которой единым правилам Министерства финансов обязаны следовать все госпредприятия, кроме АО «ФНБ «Самрук-Казына». Предполагается, что эти правила будут во многом соответствовать общему законодательству в сфере закупки товаров, работ и услуг.

Деятельность АО «ФНБ «Самрук-Казына» регулируется законом Республики Казахстан «О Фонде национального благосостояния» от 1 февраля 2012 года №550-IV с изменениями и дополнениями, внесенными в 2015 и 2018 годах. Совет директоров принимает Правила закупок товаров, работ и услуг акционерным обществом «Фонд национального благосостояния «Самрук-Казына» и организациями, пятьдесят и более процентов голосующих акций (долей участия) которых прямо или косвенно принадлежат АО «Самрук-Казына» на праве собственности или доверительного управления. Министерство финансов уполномочено осуществлять надзор за работой АО «ФНБ «Самрук-Казына», однако де-факто оказываемое им влияние носит ограниченный характер, так как в состав совета директоров входит и несколько высокопоставленных лиц, представляющих другие государственные ведомства (ОЭСР, 2017<sup>[1]</sup>).

АО «НУХ «Байтерек» и АО «НУХ «КазАгро» подпадают под действие закона «О государственном имуществе». Министерство финансов приняло типовые правила закупки товаров, работ и услуг (Постановление Правительства РК от 28 мая 2009 года № 787). С 2019 года оба холдинга обязаны соблюдать единые правила Министерства финансов. Ранее они разрабатывали собственные подробные процедуры с учетом соответствующей нормативно-правовой базы и типовых правил.

Дочерние общества всех государственных предприятий (то есть их портфельные организации) обладают определенной степенью свободы в определении порядка осуществления закупок. Процесс происходит примерно следующим образом:

1. Дочерние общества подготавливают, а совет директоров утверждает проект бюджета. Согласование совета директоров необходимо для начала процедуры закупки.
2. Чтобы осуществить закупку, уполномоченный орган дочернего общества подает заявку (в том числе технические условия) в отдел закупок.
3. Отдел закупок организует закупку товаров, работ и услуг под контролем бюджетного и юридического отдела.
4. Уполномоченный орган отвечает за подписание и сопровождение контракта.

Все госпредприятия и их дочерние общества, равно как и общие правила осуществления государственных закупок, не рассматривают открытый тендер в качестве типового метода. Вместо этого заказчику позволяется самому решать, как произвести закупку. У всех госпредприятий есть перечень товаров/ работ/ услуг или ситуаций (как и в случае с государственными закупками), предусматривающих возможность осуществления прямой закупки (то есть закупки у единственного поставщика). На практике, как подробно описывается в разделе 6.2, госпредприятия в настоящее время по большей части отдают предпочтение именно такому варианту. Это обусловлено большим количеством исключительных обстоятельств, дающих им такое право.

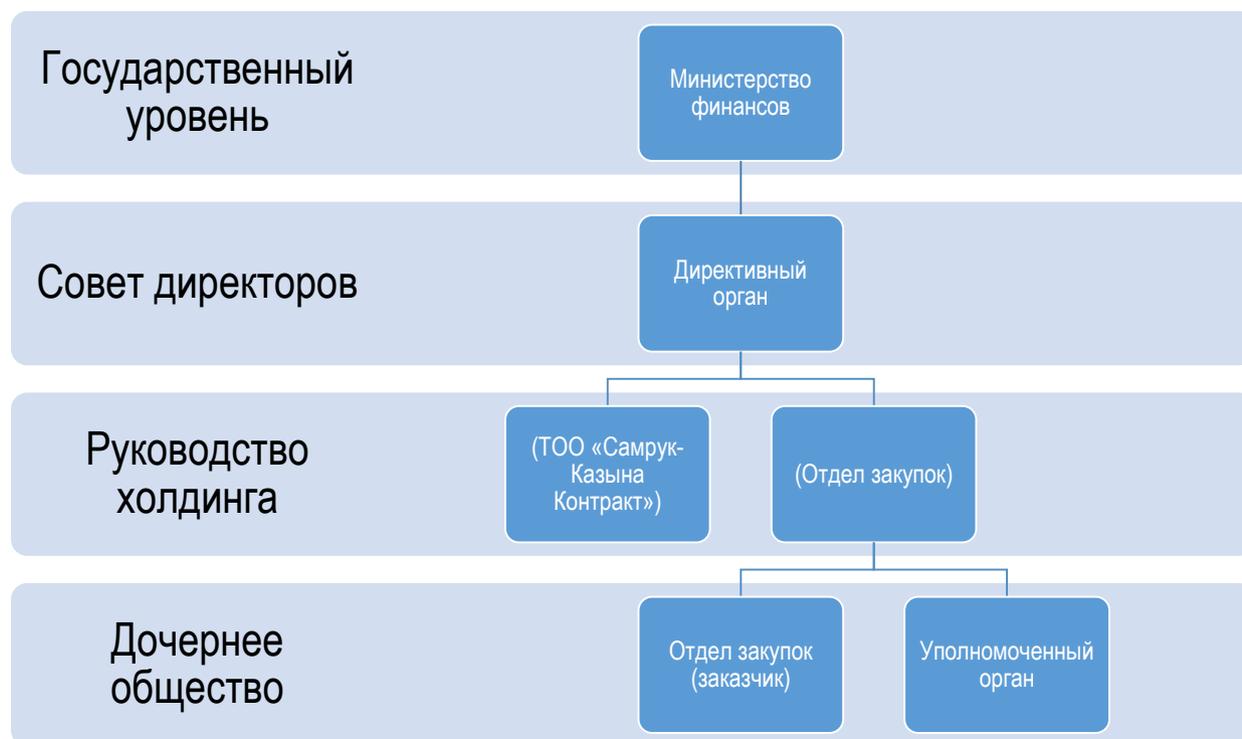
Еще один фактор, от которого зависит эффективность и результативность закупочных процедур, связан с пороговыми значениями. В результате реформы 2018 года к АО «НУХ «КазАгро» и АО «НУХ «Байтерек», в том числе к их дочерним обществам, отныне должны применяться (разрабатываемые) единые правила закупки товаров, работ и услуг, которые, как ожидается, изменят пороговые значения. На момент подготовки данного документа действовали следующие два критерия: закупочная организация может запрашивать коммерческие предложения, если сумма сделки не превысит 22 856 евро (4 000 месячных расчетных показателей по 2 405 тенге, то есть 9 620 000 тенге); осуществление прямой закупки допускается, если сумма сделки не превысит 11 430 евро (2 000 МРП, то есть 4 810 000 тенге). В обоих случаях указанные суммы касаются товаров, работ и услуг одного вида, которые планируется закупить в течение года.

Несмотря на то что эти пороговые значения гораздо выше, чем в государственной системе в целом (см. вторую главу), они все еще относительно низкие. В результате сумма отдельных процедур (даже открытых тендеров), проводимых закупочными органами АО «НУХ «КазАгро» и АО «НУХ «Байтерек», невелика. Так, 9 закупочных процедур у одного дочернего общества изначально проводилось в виде открытого тендера. Общая сумма расходов по ним составила примерно 265 000 евро по всем категориям, то есть в каждом отдельном случае пороговое значение было превышено ненамного (в среднем по 29 383 евро на каждую закупочную процедуру, тогда как пороговое значение равно 22 845 евро). При этом в Европейском союзе 144 000 евро - самое низкое пороговое значение, при превышении которого требуется проводить открытый тендер на уровне ЕС. Данная сумма может быть и гораздо выше, когда дело касается определенных товаров, работ или услуг (более подробную информацию см. во второй главе).

Закупочная деятельность различных дочерних обществ одного и того же холдинга координируется в недостаточной мере. В случае с АО «ФНБ «Самрук-Казына» имеется центральная структурная единица на уровне холдинга, которая анализирует осуществляемые закупки и дает соответствующие рекомендации. В АО «ФНБ «Самрук-Казына» входит специальная организация - ТОО «Самрук-Казына Контракт», которая оказывает некоторые централизованные услуги, при этом основной акцент делается на электронные закупки.

На Рисунке 6.7 представлены различные структуры, которые, как правило, задействованы в закупках, осуществляемых госпредприятиями.

Рисунок 6.7. Институциональная структура закупочной деятельности госпредприятий



Источник: собранная авторами информация.

### 6.3.2. Реформирование системы госзакупок и госпредприятий в Казахстане

За последние несколько лет нормативно-правовая база, регулирующая госпредприятия и госзакупки, пережила ряд изменений. Так, возросла необходимость реформирования госпредприятий с целью ослабить их влияние на экономику страны. Кроме того, потребовалось преобразовать и систему государственных закупок.

С 1990 года власти Казахстана принимали меры по приватизации государственных предприятий, однако попытки не увенчались успехом, так как в рамках уже существующей системы создавались новые госструктуры. В настоящее время стоит задача сократить долю государственных предприятий в ВВП до 15% с текущих 30-40%. Это говорит о том, что госпредприятия все еще играют важную роль в экономике страны и оказании государственных услуг (ОЭСР, 2017<sup>[1]</sup>).

В рамках общего курса на приватизацию некоторые госпредприятия и их дочерние общества попытались повысить свою конкурентоспособность и привлекательность для потенциальных частных акционеров. Одним из направлений реформирования стали закупки. Например, АО «ФНБ «Самрук-Казына» продемонстрировало свою готовность к нововведениям: чтобы эффективно их реализовать, фонд принял специальные стратегии управления преобразованиями (см. Блок 6.6).

## **Блок 6.6. Управление преобразованиями в АО «ФНБ «Самрук-Казына» в целях изменения системы закупок**

В 2014 году АО «ФНБ «Самрук-Казына» приступило к масштабной перестройке. В настоящее время идет уже третья волна модернизации, которая должна закончиться в 2022 году. Поскольку организация довольно крупная, разносторонняя и разветвленная, управление преобразованиями стало неременным условием их эффективного проведения. В основе этого процесса лежал анализ и участие заинтересованных сторон.

На переходном этапе стало очевидно, что ключевые фигуры фонда не желали трансформаций и препятствовали им. При составлении программы преобразований аналитики поняли, что для ее осуществления, особенно в сфере закупки товаров, работ и услуг, необходимы высококвалифицированные руководители с опытом работы в сфере госзакупок. В связи с этим АО «ФНБ «Самрук-Казына» было вынуждено сменить руководство соответствующих отделов в некоторых дочерних обществах, чтобы эффективно осуществить намеченное.

В помощь новому руководству были предоставлены средства внутренней коммуникации для централизованного управления закупками. Такой подход должен был проявить все преимущества более централизованных и профессиональных закупок с деловой точки зрения.

В целом, в переходный период управление преобразованиями строилось на трех принципах, которые довольно часто встречаются в подобных стратегиях:

1. Определение источника финансирования предполагаемых изменений;
2. Вовлечение основных заинтересованных сторон;
3. Нарращивание потенциала всех акционеров и специалистов.

В результате был составлен план управления преобразованиями, карты заинтересованных сторон и порядок внедрения нововведений с указанием основных целей (что, зачем и с чьей помощью следует изменить).

Источник: интервью с представителями АО «ФНБ «Самрук-Казына».

Как отмечалось в первой главе, власти Казахстана недавно реформировали общенациональную систему государственных закупок, введенные изменения затронули и госпредприятия. Изначально цель заключалась в том, чтобы создать для них единую нормативно-правовую базу. Тем не менее, АО «ФНБ «Самрук-Казына» занимает обособленное положение и продолжит применять собственные правила закупки товаров, работ и услуг в будущем. И все же в нормативный акт, регулирующий деятельность АО «ФНБ «Самрук-Казына», были внесены поправки.

Наиболее важное преобразование, касающееся темы данной главы, заключается в том, что предприятия квазигосударственного сектора, то есть АО «НУХ «КазАгро» и АО «НУХ «Байтерек» впредь должны применять общие правила государственных закупок. Новый закон устанавливает единые правила для квазигосударственного сектора. Предполагается, что это упростит нормативно-правовую базу для поставщиков: если раньше подрядчики должны были приспособляться к особым условиям дочерних обществ АО «НУХ «КазАгро» и АО «НУХ «Байтерек», то после реформы порядок стал единым для всех, в том числе и для дочерних обществ, работающих в квазигосударственном секторе, согласно закону «О государственном имуществе» № 413 от 2011 года (измененному и дополненному в 2018 году наряду с реформированием системы государственных закупок). Исключение составляют АО «ФНБ «Самрук-

Казына» и его портфельные организации. Однако ожидается, что их правила закупки товаров, работ и услуг будут соответствовать новому закону и согласованы с Министерством финансов.

Новая нормативно-правовая база квазигосударственного сектора предусматривает изменение системы электронных закупок, создание центрального органа по надзору и введение административной ответственности для государственных служащих. Госпредприятия отныне обязаны проводить электронные закупки. Помимо этого, по новому закону госпредприятия должны учредить контрольный орган (например, центральный контрольный орган), независимый от высшего руководства предприятия и подотчетный совету директоров, а также единый отдел закупок. Учитывая ограниченность ресурсов Министерства финансов, это позволит улучшить надзор за закупочной деятельностью госпредприятий. Кроме того, создание единого отдела решит проблему разрозненности государственных закупок, так как у многих организаций имеются собственные тендерные площадки и правила. Еще одно нововведение, которое следует отметить, предусматривает административную ответственность работников квазигосударственного сектора, занимающихся закупкой товаров, работ и услуг. Иными словами, их могут признать виновными в совершении противоправных действий при осуществлении госзакупок.

Что касается АО «ФНБ «Самрук-Казына», от него требуется привести собственную систему электронных закупок в соответствие с централизованной платформой других госпредприятий. Кроме того, усиливается функция централизованного контроля и аудита, которую исполняет Департамент контроля и мониторинга закупок. И наконец, сотрудники АО «ФНБ «Самрук-Казына», занимающиеся закупками, отныне тоже несут административную ответственность.

Реформа предполагает частично применить опыт АО «ФНБ «Самрук-Казына» в отношении других холдингов (например, ввести специальный закупочный орган в каждом холдинге или принцип предварительного квалификационного отбора). Это следует согласовать с общей нормативно-правовой базой госпредприятий и их организационной структурой.

Необходимо отметить, что АО «ФНБ «Самрук-Казына» опережает национальную систему закупок по нескольким направлениям. Это отчасти связано с попытками повысить конкурентоспособность организации, которые, в свою очередь, способствовали оптимизации закупочной деятельности. Руководство АО «ФНБ «Самрук-Казына» понимало, что внедрение инноваций может вызвать негативную реакцию в крупной организации, поэтому было создано специальное подразделение по управлению преобразованиями (см. Блок 6.6).

На момент составления доклада предложенные нововведения еще обсуждались на заседаниях парламента, а также с поставщиками и представителями общественности. С АО «НУХ «КазАгро» и АО «НУХ «Байтерек» консультировались по поводу законопроекта и его положений о квазигосударственном секторе, однако процесс носил довольно формальный характер: Министерству финансов были направлены письма с изложением позиции соответствующих организаций. Согласно заинтересованным сторонам, Министерство финансов учло некоторые предложения. Помимо этого, была создана рабочая группа из числа служащих соответствующих государственных органов, членов парламента и представителей госпредприятий.

Следует отдать должное данной реформе, так как она позволяет оптимизировать существующую нормативно-правовую базу. Доказано, что простые и понятные положения активизируют поставщиков и положительно сказываются на конкуренции. Однако какой бы ни была окончательная модель, часто меняющееся законодательство может ослабить желание участвовать в госзакупках. Государственным деятелям следует обеспечить стабильный правовой режим, чтобы потенциальные подрядчики четко представляли, на каких условиях они могут заключить госконтракты.

### **6.3.3. Усиление конкуренции - актуальная проблема для госпредприятий**

Различные аспекты нормативно-правовой базы госпредприятий в Казахстане сдерживают рост конкуренции. Соответствующие проблемы характерны и для общей системы государственных закупок, но в данном разделе они будут рассмотрены с позиции госпредприятий.

**Электронные закупки** в АО «ФНБ «Самрук-Казына» сперва осуществлялись разрозненно: дочерние общества фонда использовали свои собственные, отдельные порталы. На сегодняшний день произведена интеграция всех площадок, однако планируется принять меры по их дальнейшей унификации и создать единый портал, так как информация по отдельным вопросам (например, предквалификационный отбор, планы или подача заявок) по-прежнему публикуется на разных сайтах. Сейчас система электронных закупок охватывает весь цикл до проставления цифровой подписи (то есть сопровождение договора и оплата производится уже вне системы). Во избежание мошенничества, фальсификации и утечки информации АО «ФНБ «Самрук-Казына» использует распределенный цифровой реестр, а также сделало ввод данных вручную технически невозможным.

У АО «НУХ «КазАгро» и АО «НУХ «Байтерек» тоже есть электронная торговая площадка. Если у первой организации она собственная, то вторая ее арендует. Государственные предприятия, входящие в указанные холдинги, имеют отдельные площадки. Это создает благоприятные условия для платных агрегаторов, которые ищут информацию о тендерах в различных источниках. В рамках реформирования произведена консолидация и концентрация электронных закупок данных организаций. Квазигосударственные предприятия теперь должны использовать единый портал, а АО «ФНБ «Самрук-Казына» - обеспечить интеграцию с данной платформой. Учитывая разницу в характере соответствующих процедур, Казахстан не стал включать закупки госпредприятий в электронную систему государственных закупок.

Везде, в том числе в системе электронных госзакупок, данные предоставляются открыто. В последнее время системы электронных закупок позволяют получить детализированную информацию, из которой можно выводить аналитические заключения (см. раздел 6.2 выше). По большей части сведения находятся в общем доступе, но усиление прозрачности беспокоит поставщиков.

Поскольку государственные предприятия и их дочерние общества используют отдельные площадки и порталы, которые пока недостаточно интегрированы, подрядчики не в состоянии воспользоваться всеми имеющимися возможностями. Малые и средние предприятия находятся в особо невыгодном положении, так как у них не так много ресурсов для того, чтобы отслеживать большое количество порталов или пользоваться платными агрегаторами. В связи с этим введение общей площадки способно принести ощутимую пользу.

**Ограниченный доступ зарубежных поставщиков к системе электронных закупок** сдерживает конкуренцию. У электронных торговых площадок госпредприятий есть один серьезный недостаток, характерный также и для общей системы государственных закупок - недоступность для иностранных организаций. Ряд ограничительных норм системы электронных закупок не позволяет им участвовать в государственных тендерах: чтобы подать заявку, организация должна зарегистрироваться в системе цифровую подпись, а для этого необходимо иметь в Казахстане представительство, то есть зарегистрированное юридическое лицо. Признавая, что при таком положении дел зарубежные подрядчики находятся в ущемленном положении, АО «ФНБ «Самрук-Казына» разработало альтернативный метод для предприятий, у которых нет представительства в Казахстане: Поставщик услуг «Гамма Технологии» оформляет электронную подпись, позволяющую иностранным компаниям участвовать в открытых тендерах АО «ФНБ «Самрук-Казына». Она действует в течение одного года и стоит 130 евро. В результате в системе электронных закупок числится крайне мало зарубежных организаций. Так, согласно информации,

полученной от АО «ФНБ «Самрук-Казына», лишь 15 из 15 000 подрядчиков являются иностранными компаниями.

Госпредприятия Казахстана работают в особо важных сферах инфраструктуры и представляют государственные услуги (обеспечение безопасности полетов, здравоохранение и т. д.). Порой необходимое специализированное оборудование приходится закупать за рубежом. Согласно заинтересованным сторонам, при действующих нормах оформлять такие заказы довольно сложно или даже невозможно. Временами единственные производители определенной детали не желают ее поставлять, ссылаясь на текущую систему. Основная причина заключается в том, что поставщику необходимо иметь зарегистрированное юридическое лицо в Казахстане. При недостатке запасных частей или какого-либо оборудования инфраструктура может прекратить работу вовсе или же действовать с серьезными ограничениями, что скажется на безопасности населения Казахстана. Таким образом, подобная модель представляет существенный риск для Казахстана и его граждан.

**Механизм «внутрихолдинговой кооперации»** еще больше ослабляет конкуренцию. При осуществлении закупок большинство государственных холдингов отдают предпочтение своим дочерним обществам. Например, у АО «ФНБ «Самрук-Казына» и АО «НУХ «КазАгро» есть правила, определяющие, какие товары, работы или услуги следует или можно закупать у дочерних обществ, входящих в один и тот же холдинг. В таких случаях допускается прямая закупка (т. е. без проведения открытого тендера). При этом должны соблюдаться следующие условия: а) не менее 25% акций подрядчика принадлежат тому же холдингу; б) закупаемые позиции соотносятся с основным видом деятельности заказчика. В связи с этим механизм «внутрихолдинговой кооперации» не так актуален для АО «НУХ «Байтерек», так как в него входят весьма разноплановые организации.

Принимая во внимание эти довольно нечеткие правила, механизм внутрифирменного сотрудничества ограничивает конкуренцию и участие сторонних поставщиков. Потенциальных ситуаций, в которых можно обосновать осуществление прямой закупки у родственной организации, слишком много. В свою очередь, это отрицательно сказывается на соотношении цены и качества закупаемых товаров, работ и услуг. Подрядчики могут подать жалобу, но пока что неясно, бывали ли случаи, чтобы их претензии удовлетворяли.

**Уполномоченный орган Республики Казахстан проводит общую аудиторскую проверку госпредприятий.** Согласно статье 12 закона «О государственном аудите и финансовом контроле», высший орган государственного аудита и финансового контроля - Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета (Счетный комитет) - отвечает за проведение внешней проверки на госпредприятиях и в их дочерних обществах. Главная цель Счетного комитета заключается в осуществлении контроля за исполнением бюджета. Он ежегодно отчитывается перед парламентом, но подчиняется президенту страны (ОЭСР, 2017<sup>[11]</sup>). Президент также контролирует госпредприятия через членов Кабинета министров, входящих в состав совета директоров национальных управляющих холдингов и республиканских предприятий. Подобная схема может влиять на результаты проверки государственных закупок. В таких случаях присутствует риск того, что аудиторы не действуют объективно и независимо.

Жалобы рассматривает Комитет внутреннего государственного аудита Министерства финансов. Подать их можно через интернет-портал («реестр жалоб»). Когда комитет рассматривает дело, процесс приостанавливается. Согласно ответам на вопросы анкеты, с решениями также можно ознакомиться в Интернете.

В случае АО «ФНБ «Самрук-Казына» аудитом и рассмотрением жалоб занимается Специальный комитет на уровне совета директоров. В него входят представители Счетного комитета. Организации, желающие подать жалобу в отношении закупок АО «ФНБ «Самрук-Казына», должны сначала обратиться к организатору закупки (то есть в соответствующее дочернее общество), затем в Департамент контроля и мониторинга закупок и, наконец, в Специальный комитет. В

представленной ниже таблице приводится сводная информация о жалобах, поданных в отношении закупки товаров, работ и услуг АО «ФНБ «Самрук-Казына».

**Таблица 6.6. Жалобы в отношении закупки товаров, работ и услуг АО «ФНБ «Самрук-Казына»**

Год	2014	2015	2016
Рассмотренные жалобы	1 032	1 856	1 620
Удовлетворенные жалобы	329	515	399
Жалобы, направленные в соответствующие организации	354	749	479
Отклоненные жалобы	349	547	667
Лица, привлеченные к дисциплинарной ответственности	28	144	149

Источник: (ОЭСР, 2017<sup>[10]</sup>).

Проверка и контроль закупочной деятельности в АО «НУХ «Байтерек» начинается в дирекции холдинга, где соответствующие должностные лица осуществляют надзор за всеми закупочными операциями и анализируют их результаты. В случае если дирекцией будут обнаружены какие-либо признаки потенциального нарушения, она уведомляет дочернее общество, которое произвело закупку, и пытается исправить ситуацию совместными усилиями.

Что касается АО «НУХ «КазАгро», каждое дочернее общество в структуре холдинга имеет собственные правила контроля и оценки закупочной деятельности. Дирекция холдинга может дать рекомендации по решению тех или иных вопросов, но они не носят обязательного характера.

В целом, можно принять ряд мер, которые за счет усиления конкуренции позволят повысить эффективность и результативность закупок, осуществляемых госпредприятиями. Все дело в том, что закупки не всегда производятся на конкурсной основе. Чтобы решить эту проблему, можно было бы внести поправки к законодательству и предпринять другие действия, которые помогут сделать систему закупок госпредприятий более открытой, например:

- Рекомендуется устранить препятствия для иностранных подрядчиков, разрешив использовать цифровую подпись независимо от места регистрации организации. В результате госпредприятия получают доступ к товарам, работам и услугам, необходимым для осуществления возложенных на них функций.
- Сокращение числа исключительных обстоятельств, при которых допускается прямая закупка или внутривхолдинговая кооперация, приведет к расширению рынка определенных товаров, работ и услуг. Если у заказчиков появится возможность выбирать, это позволит им не только экономить средства за счет снижения цен, но и, что более важно, получать то, что в большей степени соответствует их текущим потребностям.
- Надзор за закупочной деятельностью должен носить независимый характер. Для этого можно пересмотреть порядок проведения аудита, введя систему сдержек и противовесов. В текущем виде его можно приравнять к корпоративному надзору внутри самих госпредприятий, а такого быть не должно.

#### **6.3.4. Некоторые нововведения госпредприятий в сфере закупок**

Некоторые госпредприятия воспользовались своей институциональной независимостью и особым правовым положением, чтобы разработать альтернативные методы осуществления закупок. Это особенно касается АО «ФНБ «Самрук-Казына», которое, обладая наибольшей независимостью, взяло курс на приватизацию и повышение конкурентоспособности. В данном разделе рассматривается несколько примечательных достижений, которые можно было бы взять на вооружение в масштабах всей страны, а также приводятся аспекты, над которыми еще предстоит поработать.

### *Краткий анализ закупочной деятельности госпредприятий*

В дочерних обществах АО «ФНБ «Самрук-Казына» числится более 1 400 человек, занимающихся государственными закупками. Свыше 300 из них занимают руководящие посты. Помимо прочих преобразований, АО «ФНБ «Самрук-Казына» начало в организованном порядке повышать квалификацию кадров, а также планирует ввести механизм сертификации, основанный на модели Исследовательского института спроса и предложения (CIPS). Предполагается сначала провести аттестацию примерно 1 000 специалистов, занятых в сфере закупок, включая 300 руководителей. Это позволит выявить уровень их знаний, в зависимости от которого они будут направлены на соответствующее обучение. Чем ниже квалификация, тем более интенсивным должен быть учебный процесс. Специалисты, которые продемонстрируют высокий уровень подготовки, смогут заниматься самообразованием, а также пройти дистанционное обучение, в то время как сотрудники с наихудшими результатами будут обязаны окончить очные курсы. Помимо этого, предусматривается создание отдельного подразделения для реализации сертификационной системы, в рамках которой проводились бы учебные занятия, ситуационные исследования и аттестация кадров. Более того, АО «ФНБ «Самрук-Казына» уже пробовало проводить оценку методом 360 градусов, а также имеет в своем распоряжении корпоративный университет «Самрук-Казына», предлагающий пройти обучение по ряду направлений.

В АО «НУХ «Байтерек» в сфере закупок работает в общей сложности 60 человек. У холдинга одиннадцать портфельных организаций с 5-6 специалистами по закупкам в каждой из них. Еще два человека занимаются соответствующими вопросами непосредственно в АО «НУХ «Байтерек».

У АО «НУХ «КазАгро» нет специального отдела закупок. Соответствующие функции осуществляет правовой департамент. Во всем холдинге в общей сложности работает 12 специалистов по закупкам. Некоторые из них выполняют и дополнительные задачи: например, решают бухгалтерские или юридические вопросы.

### *Предварительный квалификационный отбор и категорийный менеджмент в АО «ФНБ «Самрук-Казына»*

Учитывая зачастую слишком низкий уровень подрядчиков, АО «ФНБ «Самрук-Казына» предусмотрела в своих правилах закупки товаров, работ и услуг особый механизм предварительного квалификационного отбора. Для Казахстана такое решение было в новинку и даже послужило основой для текущего пересмотра всей системы государственных закупок в стране.

Предварительный квалификационный отбор в АО «ФНБ «Самрук-Казына» производится по 16 000 наименованиям товаров, работ и услуг. По сути, данный процесс шел рука об руку с внедрением категорийного менеджмента. Предварительный квалификационный отбор носит обязательный характер. По 9 000 из 16 000 товаров, работ и услуг уже проводился первый предварительный квалификационный отбор. Процесс выглядел следующим образом:

1. Поставщик регистрируется в режиме онлайн и заполняет форму заявки.
2. Поставщик заполняет анкету, которая позволяет определить уровень товаров, работ и услуг, которые он готов предоставить, по шкале от 1 до 3, где 1 - наименее критические товары, работы и услуги (например, канцелярия, водоснабжение и т.д.), а 3 - товары, работы и услуги, имеющие особо критическое значение (например, оборудование для обеспечения безопасности, авиаперелеты, сложные работы и т. д.).
3. Аудит с учетом степени риска: поставщики товаров, работ и услуг первого уровня проходят менее строгую оценку, чем подрядчики третьего уровня. Сюда входит сертификация, аудиторская проверка и посещение объектов поставщика.

4. Дается предварительное разрешение на участие в тендере на поставку товаров, работ или услуг определенного уровня.

Подрядчики, прошедшие предварительный квалификационный отбор, могут сэкономить на сборах и денежной гарантии. Процесс носит перманентный характер, и подрядчики могут пройти отбор в любой момент, когда они пожелают.

### *Этические нормы и стандарты*

Что касается этических норм и стандартов, государственные и квазигосударственные предприятия сильно различаются. У каких-то из них эта сфера упорядочена в большей мере, у каких-то в меньшей. В целом, обязанность проведения расследования по обвинению во взяточничестве лежит на тех же органах, которые рассматривают и все остальные дела о коррупции (подробнее об управлении рисками, связанными с нарушением этических стандартов в сфере государственных закупок, см. в четвертой главе) (ОЭСР, 2017<sup>[10]</sup>).

На большинстве госпредприятий вопросами, связанными с коррупцией, должностными нарушениями и злоупотреблением положением, занимается отдел внутреннего контроля. Корпоративные нормы составляются на основе республиканских нормативных правовых актов о борьбе с коррупцией. Сюда входят кодексы поведения, анонимные горячие линии и декларации об имуществе. По всей видимости, ни одна из рассмотренных организаций не практикует подход, основанный на оценке рисков. Например, государственные предприятия могли бы определить для себя наиболее уязвимые процедуры и отрасли с точки зрения коррупции и должностных нарушений, чтобы осуществлять в их отношении более пристальный надзор.

Вдобавок к общенациональным законодательным требованиям некоторые государственные предприятия приняли дополнительные меры. Например, департамент по управлению рисками и внутреннему контролю АО «ФНБ «Самрук-Казына» в рамках общего инструктажа знакомит новых сотрудников с корпоративными этическими нормами. Обучение разбито на три-четыре модуля и затрагивает такие темы, как наиболее частые нарушения, способы их предупреждения, дисциплинарные меры и т. д. У АО «НУХ «Байтерек» есть специальный омбудсмен.

В целом, вопрос о том, все ли государственные предприятия проявляют бдительность в отношении коррупции, остается спорным. По некоторым организациям нельзя сказать, что они обращают серьезное внимание на подобные риски. Заинтересованные стороны сообщают, что уровень коррупции на госпредприятиях и в АО «ФНБ «Самрук-Казына», по их субъективному мнению, выше, чем в сфере госзакупок. Подтвердить или опровергнуть это утверждение результатами более масштабных опросов не представляется возможным. В любом случае руководство госпредприятий, проанализированных в данной главе, могло бы рассмотреть возможность оптимизации внутренних этических норм и стандартов, при этом рекомендуется не просто ужесточить правила, а предпринять конкретные действия на практике.

В этом случае госпредприятия, как и при работе по другим направлениям, могут воспользоваться своим независимым статусом и обратить внимание на общую систему госзакупок в Казахстане, в которой этические стандарты соблюдаются строже. В частности, предлагается принять следующие меры:

- Более активное проведение тренингов по этике и этическим стандартам;
- Усиление конкуренции и прозрачности;
- Деятельное развитие профессиональной этики.

С более подробной информацией о том, как реализовать соответствующие меры на практике, можно ознакомиться в четвертой главе.

## Рекомендованные действия

Многое из того, что характеризует общую систему государственных закупок, справедливо и в отношении госпредприятий. В связи с этим рекомендации по оптимизации соответствующих процедур у госпредприятий могут пересекаться с предложениями, уже представленными в данном докладе. Ниже приводится перечень действий, которые можно было бы предпринять на практике:

- Существует ряд мер, которые позволят конкурентным процедурам занять более прочное место в системе закупок госпредприятий. Высокая доля прямых закупок свидетельствует о том, что гражданам Казахстана, скорее всего, предлагается не лучшее соотношение цены и качества. Чтобы придать закупкам более открытый характер, можно предпринять следующее: а) в качестве типового метода закупки товаров, работ и услуг принять открытые торги; б) сократить перечень исключительных обстоятельств, при которых допускается совершение закупки у единственного поставщика; в) предусмотреть возможность использования таких стратегических инструментов, как рамочные соглашения. Немаловажную роль играют и неправовые меры, направленные на повышение уровня квалификации специалистов, которые занимаются закупками на госпредприятиях. Для этого можно провести дополнительный инструктаж и обучение по таким темам, как исследование рынка, планирование и составление технических заданий. Кроме того, следует обратить внимание и на предприятия частного сектора, чтобы у них появилось больше шансов на успешное участие в закупках на конкурсной основе.
- Необходимо обеспечить настолько стабильный правовой режим, насколько это возможно. Недавние поправки к законодательству оптимизировали нормативно-правовые основы государственных закупок в Казахстане. Однако частое изменение применяемых норм вызывает у заказчиков и подрядчиков чувство неуверенности. Вместо того чтобы стратегически подойти к вопросу осуществления закупок, все силы у них уходят на то, чтобы приспособиться к новым правилам.
- Если госпредприятия будут более тщательно анализировать данные, они смогут определить, по каким направлениям необходимо провести дополнительную работу. В связи с этим рекомендуется собирать более детализированную информацию. Такой подход поможет стратегически подходить к вопросу закупок и оценивать риски, связанные с достижением тех или иных целевых показателей, как то сроки или соотношение цены и качества. Более того, это позволит определить возможности для взаимовыгодного сотрудничества с дочерними обществами и более грамотно вести планирование.
- Следует провести дополнительные структурные преобразования в госсекторе, чтобы оптимизировать общий надзор и систему государственных закупок. В Казахстане существует множество госпредприятий, входящих в различные управляющие холдинги и имеющих собственные правила закупки товаров, работ и услуг. Недавняя реформа предусматривает упрощение и унификацию применяемых норм, а также создание специального органа по надзору. Однако необходимо принять дополнительные меры, чтобы закупки осуществлялись единообразно, например, создать центральные закупочные структуры.

## Литература

- Baiterek (n.d.), *Board of Directors*, <https://www.baiterek.gov.kz/en/board-directors-0> (accessed on 18 July 2018). [8]
- Baiterek National Managing Holding JSC (2018), *Annual Report 2017*, <https://www.baiterek.gov.kz/en/>. [5]
- KazAgro (n.d.), *Mission, goals, development strategy - KazAgro*, <http://www.kazagro.kz/en/mission> (accessed on 19 July 2018). [6]
- Kazagro (2018), *Annual Report 2017*. [7]
- Samruk-Kazyna JSC (2018), *Annual Report 2017 Part I*. [4]
- ОЭСР (2017), *Anti-corruption reforms in Kazakhstan. 4th round of monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan*, OECD Anti-Corruption Network in Eastern Europe and Central Asia, <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Kazakhstan-Round-4-Monitoring-Report-ENG.pdf>. [10]
- ОЭСР (2017), *Multi-dimensional Review of Kazakhstan : Volume 2. In-depth Analysis and Recommendations*, OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264269200-en>. [1]
- ОЭСР (2017), *OECD Investment Policy Reviews: Kazakhstan 2017*, OECD Investment Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264269606-en>. [9]
- ОЭСР (2016), *Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en>. [11]
- ОЭСР (2015), *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264244160-en>. [3]
- ОЭСР (2015), *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*, <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/Recommendation-Public-Procurement-RU.pdf>. [2]

# Государственные закупки в Казахстане

## РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ В ЦЕЛЯХ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ

Данная публикация отмечает значительный прогресс, достигнутый в совершенствовании системы государственных закупок в Казахстане, прежде всего в сфере внедрения электронных закупок. Опираясь на передовой опыт, обзор включает политические рекомендации, направленные на содействие правительству Казахстана в проведении дальнейших необходимых реформ в целях соответствия международным стандартам.

См. данную публикацию на <https://doi.org/10.1787/8c22ccf8-ru>.

Данная работа опубликована на сайте электронной библиотеки ОЭСР, куда поступают все публикации, периодические издания и статистические базы данных ОЭСР.

Для получения дополнительной информации посетите страничку в интернете [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org).

