

МРНТИ: 06.75.02

JEL Classification: H57

<https://doi.org/10.52821/2789-4401-2021-5-90-103>

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В КАЗАХСТАНЕ

Ж. М. Хамитов^{1*}, Г. А. Джунусбекова¹

¹Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан,
Нур-Султан, Республика Казахстан

АННОТАЦИЯ

Целью исследования является изучение существующих проблем в системе государственных закупок и пути их решения.

Методологической основой исследования выступают научные, научно-практические и публикационные исследования, раскрывающие проблематику управления государственными закупками в Республике Казахстан.

В статье использованы теоретические и эмпирические методы исследования, такие как описание, сравнение и анализ. Вместе с тем, приведены официальные статистические данные и изучен положительный международный опыт в данной области, а также применен социологический метод исследования. Инструментарий опроса разработан авторами и размещен на портале государственных закупок Республики Казахстан (опросник).

Оригинальность / ценность исследования. Сфера государственных закупок приобретает важную роль в развитии социально-экономического направления, полученные результаты могут применены при совершенствовании системы закупок.

Результаты исследования. Проанализирована текущая ситуация в сфере государственных закупок в Республике Казахстан и опыт передовых стран, на основе которого выделены проблемы функционирования в анализируемой сфере. Коррупция в сфере закупок проявляется в различных ситуациях. В целях решения данных проблем обоснована необходимость усиления общественного мониторинга государственных закупок, создания центров общественного контроля в сфере государственных закупок, ужесточения антикоррупционного законодательства и воспользоваться передовым опытом зарубежных стран. В заключении статьи предложен ряд рекомендаций, направленных на повышение эффективности мониторинга государственных закупок.

Ключевые слова: государственные закупки, коррупционные риски, коррупция, антикоррупционный мониторинг, электронные закупки.

ВВЕДЕНИЕ

Любая государственная система является единой структурой, состоящей из институтов и организаций, отвечающие за организацию социально-экономических структур общества и результаты ее стратегии и тактики. Учитывая тот факт, что фундаментальной составляющей государственного управления является национальная безопасность, коррупция в системе государственных закупок может отразиться на стабильности социально-экономических систем.

Коррупция не только снижает эффективность государственного управления, но также негативно влияет на инвестиционный климат в стране в целом, сдерживает развитие различных социально-экономических систем, в том числе системы государственных закупок.

Прежде чем, исследовать наличие коррупции в системе государственных закупок, следует определить основные дефиниции, входящие в исследуемую область, в том числе: риски, государственные закупки, коррупция, мониторинг, антикоррупционные меры.

История становления и развития системы государственных закупок уходит своими корнями в глубь веков. На протяжении всей истории своего существования государственные закупки выступают одним из ключевых процессов, обеспечивающих потребности государства и отражающих систему взаимодействия государства и хозяйствующих субъектов на рынке поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг.

Обзор литературы. В современной юридической и экономической научной мысли встречаются достаточно разные определения и толкования государственных закупок.

Так, например, авторы Л. И. Юзвович и Н. Ю. Исакова считают, что государственные закупки – это регламентированная законодательством деятельность государства по приобретению товаров, работ и услуг с наибольшей эффективностью и наименьшими затратами с целью обеспечения деятельности государства, а также с целью взимания влияния на развитие частного сектора национальной экономики и выполнения социально значимых функций [1, с. 233].

Похожее определение дает М. В. Шмелева, которая подчеркивает, что государственные закупки – определенная, регламентированная законодательством деятельность государства по приобретению товаров, работ и услуг с наибольшей эффективностью и наименьшими затратами для обеспечения деятельности государства и влияния на развитие отраслей национальной экономики и укрепление социальной политики [2, с. 66-68].

Так, например, Е. В. Порезанова в своей работе отмечает, что анализ коррупционных рисков и противоречия в системе закупок необходимо проводить на постоянной основе, также автор описывает такие риски, как подкуп лиц, принимающих решение о закупке со стороны заказчика; предоставление закрытой информации, где третьим лицам предоставляются данные, где в дальнейшем конкурс становится не прозрачным [3, с. 364-368].

А. А. Храбкин считает, для снижения коррупционных фактов в сфере государственных закупок, необходимо предпринимать такие меры, как обеспечить системами контроля и видеонаблюдения рабочие места сотрудников закупок, мониторинг служебной почтовой переписки, применение современных информационных технологий [4].

Исследователи Е. Bosio, S. Djankov, E. Glaeser и A. Shleifer в 2019 году провели опрос используя данные о законодательстве и практике государственных закупок, опрос проводился среди специалистов-практиков и юристов в области государственных закупок, в результате которого пришли к выводу что государственные закупки более уязвимы к коррупции, присутствие коррупционных рисков в процедурах закупок дает возможность обогатиться некоторым участникам закупок, которое непосредственно влияет на качество товара и работ [5].

В свою очередь, А. А. Герасименко отмечает, что государственная закупка – это рыночная операция, что оставляет за рынком процесс «принятия решений», максимально используя преимущество конкуренции между всеми заинтересованными поставщиками товаров или услуг на рынок [6, с. 95-105].

По мнению Л. В. Борисовой, А. А. Саволайнен, государственная закупка – это приобретение (в том числе в порядке централизованной закупки) на конкурентной основе заказчиком товаров, работ и услуг, в соответствии с годовым планом закупок, за государственные средства, в порядке, установленном законом, с целью удовлетворения общественных потребностей в определенных ресурсах и обеспечения решения других задач государственной социально-экономической политики [7, с. 74-77].

А. Алтай считает, что закупки объединяют интересы заказчика и интересы государства, в связи с тем, что заказчик действует, в том числе, и в интересах общества, отдельной социальной группы или соответствующей территориальной общины, а также отмечает о возможных рисках в процессе закупок [8, с. 133-139].

В западных государствах (например, в США, Великобритании) активно используется термин «procurement» (закупки), который можно определить, как совокупность методов, позволяющих максимально эффективно удовлетворить потребности заказчика в товарах, работах и услугах. Упомянутая концепция ставит акцент на удовлетворении потребностей заказчика, что, учитывая социальную функцию государства выглядит недостаточно аргументированно. Необходимо различать потребности заказчика и общества (потребителя).

Большинство ученых – исследователей проблем становления государственных закупок обращают внимание на довольно важную роль государственных закупок как для развития отечественной экономики, так и государственной экономической политики. А. А. Романов подчеркивает важную роль государственных закупок в общественной жизни Казахстана [9, с. 31-35].

ОСНОВНАЯ ЧАСТЬ ИССЛЕДОВАНИЯ

Система государственных закупок в Казахстане находится в интенсивном развитии и демонстрирует масштабные сдвиги. В системе регулирования государственных закупок Республики Казахстан появилось множество нормативно-правовых актов, ряд уникальных технологических решений, оформлены принципиально новые основы взаимодействия между властью, бизнесом и общественностью.

Правовая база осуществления государственных закупок в последние годы претерпела множество изменений и нововведений, которые в свою очередь имеет как положительные, так и отрицательные отзывы со стороны заказчиков и поставщиков государственных закупок.

Несмотря на наличие веб-портала (goszakup.gov.kz) и предпринятых правительством Республики Казахстан законодательных реформ, процесс осуществления государственных закупок всё еще остается достаточно коррумпированной отраслью [10].

Механизм мониторинга по выявлению коррупционных рисков в системе государственных закупок требует более серьезного подхода со стороны государства и общественности, необходимо разработать единую методику с применением цифровых инноваций, а также обеспечить доступность и открытость для общественности о проводимых закупках.

Согласно статье 19 Закона Республики Казахстан о государственных закупках мониторинг государственных закупок осуществляется уполномоченным органом посредством веб-портала государственных закупок и на основе содержащей в ней информации [11].

Однако проводить мониторинг государственных закупок с помощью веб-портала закупок и по жалобам недостаточно, так как необходимо проанализировать всю закупочную процедуру от бюджетного планирования до приемки товаров, работ и услуг. По нашему мнению, одним из коррупционных рисков является на этапе приема товара, услуг и работ.

Высокие риски коррупционных действий обусловлены тем, что в сфере государственных закупок вращаются крупные суммы государственных финансов, а также имеется возможность для тесного взаимодействия должностных лиц с представителями частного бизнеса. Риски мошенничества, коррупции могут проявиться на всех без исключения этапах цикла государственных закупок.

Агентство по противодействию коррупции в Республике Казахстан проводит масштабную превентивно-профилактическую работу, которая базируется на партнерстве с общественными гражданскими организациями и осуществляет периодическое проведение мероприятий по устранению причин коррупции.

Издержки и ошибки, допущенные в ходе рыночных реформ в Казахстане, ослабление государственного и общественного контроля над коррупционной преступностью, отсутствие необходимой правовой базы обеспечили высокие риски коррупции в обществе и государственном аппарате. Естественное нежелание сотрудников госаппарата отказываться от легких денег мешает успешной борьбе с этим явлением.

В экономически развитых странах общепринято, что механизмы противодействия коррупции должны применяться комплексно. Для Казахстана главная проблема заключается в выборе таких механизмов противодействия коррупции, которые бы приносили наибольший эффект, снижали уровень коррупции и риски ее проявления в будущем.

Механизмы противодействия коррупции в Казахстане в сфере государственных закупок еще находятся в стадии формирования. Начальным этапом их создания можно считать вторую половину 90-х годов XX века. Например, мониторинг эффективности законодательства Республики Казахстан и практической деятельности государства и общества по предупреждению и искоренению коррупционных правонарушений начался только с 1999 года, со стороны международных организаций. Так, в 2012 году, в исследовании Transparency International от 27 января 2016 года Казахстан получил всего 28 баллов по 100-балльной шкале и занимал 133 место из 174 стран [12].

Учитывая необходимость ужесточения антикоррупционного законодательства, 18 ноября 2015 года в республике был принят новый Закон «О противодействии коррупции». Закон направлен на всестороннее освещение проблемы коррупции как явления в целом, определяет принципы и приоритеты реализации антикоррупционной политики, устанавливает цели и задачи государства по обеспечению предотвращения, раннего предупреждения и осуществления [13]. Особое внимание данный Закон уделяет выявлению причин и условий, способствующих коррупционным правонарушениям, устранению их последствий. Тогда же в 2015 году, был принят новый Закон о государственных закупках [14]. В п. 7 ст. 4 данный Закон закрепил «недопущение коррупционных преступлений» в качестве одного и ключевых принципов государственных закупок.

В 2014 году был подписан Договор о создании Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС), с 2015 года Казахстан был обязан адаптировать законодательство о государственных закупках в соответствии с Договором о ЕАЭС, в частности, в отношении: (а) обеспечения оптимального и эффективного расходования средств, используемых для государственных закупок; (b) предоставления государствам-членам национального режима закупок; (с) неприемлемость для третьих стран более благоприятного режима, чем тот, который предоставляется члену Союза; (d) обеспечения открытости информации и прозрачности закупок; (е) обеспечения беспрепятственного доступа потенциальных поставщиков и поставщиков из государств-членов для участия в закупках, проводимых электронным способом, посредством взаимного признания электронной подписи в соответствии с законодательством государства-члена [15].

Но обеспечить комплексный подход к противодействию коррупции в сфере государственных закупок Казахстану пока не удалось. Одной из первых попыток дать комплексную оценку законодательства Республики Казахстан применительно к государственным закупкам стал обзор, подготовленный Zertteu Research Institute в 2016 году [16]. Оценка проводилась с помощью специальной методики, содержащей элементы методологии и стандарты Европейского Банка Реконструкции и Развития (ЕБРР), стандарты по Соглашению о Государственных Закупках Всемирной Торговой Организации (ВТО), методологии и принципов ОЭСР, стандарты ЕС и других методологий, общепринятых в мировой практике. Методика включала пять групп показателей, которые представляли собой ключевые характеристики хорошо функционирующей, прозрачной и подотчетной системы государственных закупок, в том числе «прозрачность» (18 показателей); «равномерность законодательной базы» (14); «эффективность» (10); 1) «конкурентоспособность и беспристрастность» (10); «подотчетность и добросовестность» (7). Результаты оценки были представлены тремя способами:

1) общие результаты и оценка по стране определялась по шкале от 0 до 45, а затем преобразовывались в виде процентов (от 0 до 100 %);

2) бенчмарк (только в виде процентов);

3) результаты процесса государственной закупки (анализ разных фаз процесса госзакупки).

Визуализация результатов была представлена в виде разноцветных маркеров, которые соответствовали следующим значениям: красный (0-25 %); оранжевый (26-50 %); желтый (51-75 %); зеленый (76-100 %). Таким образом, наивысшей являлась оценка 100 %. Казахстан получил оценку 51,85 % (желтая зона).

В 2018 году масштабную комплексную оценку системы государственных закупок Казахстана принял Всемирный банк. Оценка проводилась совместно с Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР), Исламским банком развития (ИБР) и Азиатским банком развития (АБР).

В настоящее время в республике уже налажена работа проектных офисов («Адалдық алаңы», «Саналы ұрпақ», «Сапалы жол»), мониторинговых групп и информационно-пропагандистских штабов Агентства Республики Казахстан по противодействию коррупции (Антикоррупционная служба). Например, общереспубликанский антикоррупционный проект «Адалдық алаңы» имеет цель минимизировать бытовую коррупцию; проект «Саналы ұрпақ» реализуется патриотичной молодежью Казахстана, нацеленной жить без коррупции; в рамках проекта «Сапалы жол» осуществляется мониторинг за качеством строительства и ремонта автомобильных дорог страны, в сфере железнодорожных пассажирских и грузовых перевозок. В частности, под эгидой проекта Адалдық алаңы» принят комплекс

мер по усилению открытости и прозрачности деятельности государственных органов с активизацией перехода на сервисную модель. Уровень цифровизации государственных услуг в 2020 году достиг 93 % при международном стандарте 90 % [17].

Если рассмотреть удельный вес государственных расходов, приходящие на закупки услуг, работ и товаров, то можно проследить тенденцию увеличения, из приведенных данных плана закупок видно, что с 2016 года по 2021 годы объемы закупок увеличились почти в 2 раза (Рисунок 1).

С увеличением государственных расходов на закупки товаров, услуг и работ, необходимо учитывать на сколько они эффективны и целесообразны, уровень прозрачности осуществления процедуры закупок и справедливая доступность к участию всех поставщиков имеет важную роль.

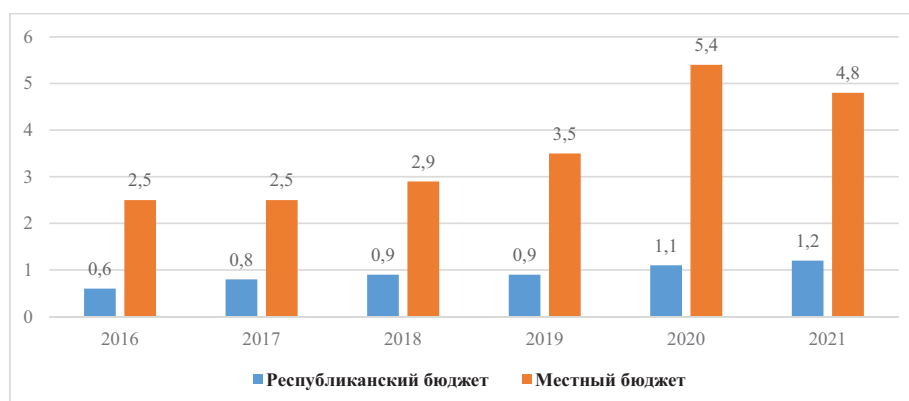


Рисунок 1 – Динамика плана государственных закупок Республики Казахстан, 2016-2021 годы, трлн. тенге

Примечание – составлено авторами по данным реестра планов государственных закупок [18]

В 2020 году уполномоченными органами Казахстана были проведены десятки различных внешних анализов и антикоррупционных мониторингов, по которым вынесены сотни рекомендаций, исполнение которых отслеживается на системной основе специалистами Агентства по противодействию коррупции и другими субъектами противодействия коррупции (Министерством внутренних дел, Комитетом национальной безопасности, органами прокуратуры, Службой экономических расследований).

Согласно Национального доклада о противодействии коррупции за 2020 год [19], системная превентивная работа позволила снизить число фактов коррупции. Если в 2016 году таких фактов было 2 807, то в 2020 выявлено 2 191 (Рисунок 2).

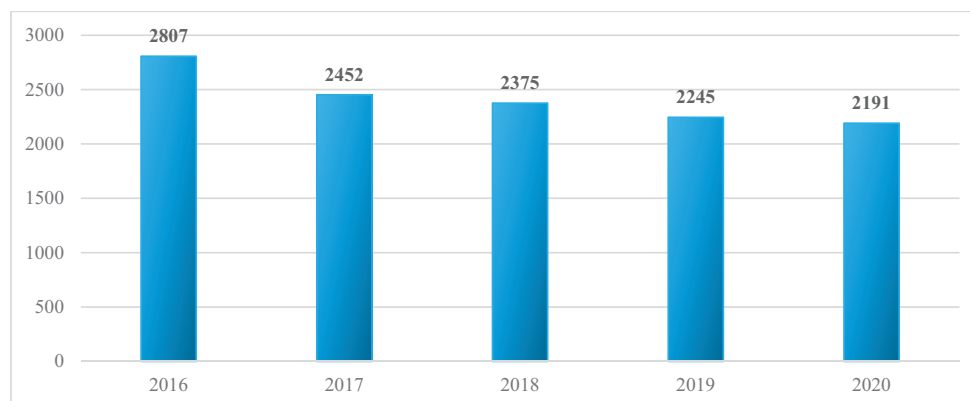


Рисунок 2 – Динамика выявленных фактов коррупции в Казахстане, 2016-2020 годы

Примечание – составлено авторами на основе источника [19]

На долю Антикоррупционной службы приходится 75 % выявленных коррупционных преступлений (Таблица 1).

Таблица 1 – Коррупционные преступления за 2019-2020 годы

Наиболее распространенные коррупционные преступления			
Вид преступления	2019	2020	Динамика
Получение взятки	649	568	-12,5 %
Дача взятки	440	624	+41,8 %
Мошенничество	327	316	-3,3 %
Присвоение или растрата вверенного чужого имущества	243	268	+10,3 %
Злоупотребление должностными полномочиями	283	193	-31,8 %
Примечание – составлено авторами на основе источника [19]			

Наиболее распространенными преступлениями в 2020 году являлись: дача взятки (624), получение взятки (568), мошенничество (316), присвоение или растрата вверенного чужого имущества (268), злоупотребление должностными полномочиями (193).

Кроме того, согласно данным Агентства Республики Казахстан по противодействию коррупции в 2020 году совместно с национальной палатой предпринимателей «Атамекен» была запущена аналитическая система «Единое окно закупок». Данная мера была принята в первую очередь для сокращения коррупционных рисков в системе закупок. В результате предпринятых шагов, по данным Агентства было предотвращено нерациональное использование бюджетных средств на сумму 22,8 млрд. тенге [19].

Последовательная деятельность субъектов по противодействию коррупции позволила Казахстану значительно улучшить свои позиции в Индексе восприятия коррупции Transparency International в 2020 году [20], страна впервые набрала 38 баллов, переместилась выше на 19 позиций и заняла 94 место среди 179 стран (Рисунок 3).

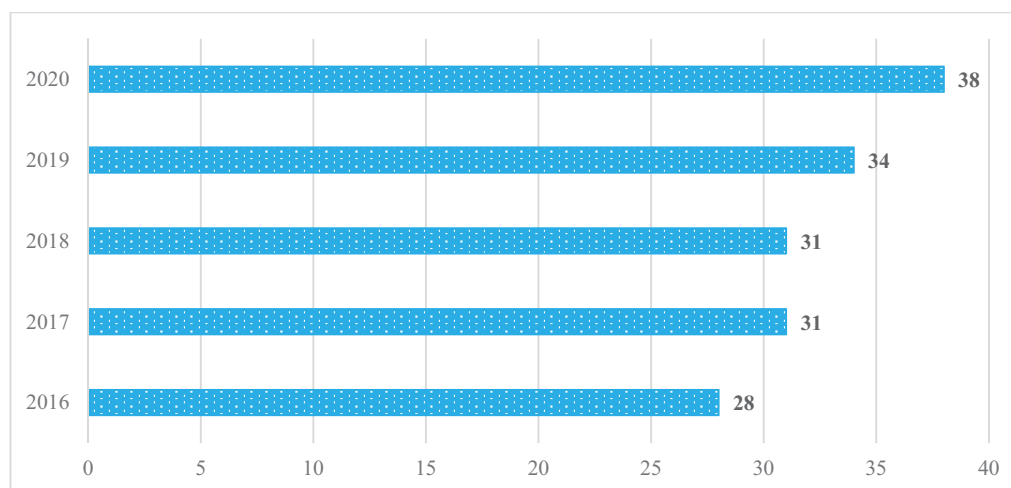


Рисунок 3 – Динамика показателей Казахстана в Индексе восприятия коррупции, 2016-2020 годы, баллы

Примечание – составлено авторами на основе источника [11; 20]

Для проведения полноценного анализа и исследования системы государственных закупок, выявления коррупционных рисков в системе закупок, авторами был проведен социологический опрос на Портале электронных государственных закупок Министерства финансов (далее – МФ) Республики Казахстан (<https://goszakup.gov.kz/>) среди участников закупок товаров, работ и услуг, в среде предпринимательского сообщества.

Общее число опрошенных составило более 6 000 респондентов. (Примечание: Социологическое исследование проводилось непосредственно авторами исследования, анкета опроса была размещена на официальном сайте Министерства финансов Республики Казахстан, доступ к опросу имел каждый желающий, исходя из этого принимались ответы и мнения каждого респондента).

Большинство респондентов указали, что являются субъектами малого 3 680 (70,3 %) и среднего 587 (11,2 %) предпринимательства.

Подавляющее количество опрошенных ответили, что предпочитают способ закупки 71,7 % «Запрос ценовых предложений», 52,5 % «Открытый конкурс» и 45,8 % «Из одного источника».

Результаты социологического опроса, проведенного на сайте портала государственных закупок Министерства финансов Республики Казахстан, показали, что 93 % опрошенных отмечают удобство электронной площадки «Электронные государственные закупки» (ЭГЗ), однако для улучшения системы и сокращения коррупционных рисков, респонденты ответили следующее:

- система позволяет заказчикам и организаторам допускать много ошибок при оформлении технической спецификации;
- сложности при оформлении и предоставлении всей документации в самой системе, технические недоработки при заполнении электронного акта;
- демпинг цен, которое сказывается в первую очередь на качество товара;
- нет необходимости в банковской гарантии и обеспечение договора, это большая нагрузка для поставщиков.

Вместе, с тем большинство респондентов, ответивших на вопросы на сайте портала государственных закупок, считают коррупционные факторы проявляются на этапе подготовки документации 27 % и при приемке товаров и работ 28 % (Рисунок 4).



Рисунок 4 – Результаты опроса, касательно проявления коррупции в сфере государственных закупок

Примечание – составлено авторами на основе социологического опроса

Наибольшее число респондентов (57,5 %) указали, что «знают» куда обращаться при решении возникшей (коррупционной) ситуации в процессе государственных закупок, 27,6 % «не знают», что делать и куда следует обращаться.

Большинство респондентов указали на следующие факты:

1. Коррупция в системе государственных закупок, по мнению респондентов, очень серьезная проблема, где необходимо предпринимать различные методы, ведущие к сокращению коррупционных рисков.

2. На сегодняшний день, коррупционные риски перешли на этап при приемке товаров и работ.
3. Возникает необходимость сокращения участия человеческого фактора, так как при формировании документации, при приемке товаров и работ происходит сговор между заказчиком и поставщиком.
4. Уровень доверия участников закупок к государственным закупкам Республики Казахстан должен стать главным показателем ее результативности.
5. СМИ, интернет и социальные сети являются основными источниками информации о борьбе с коррупцией. Контролирующим органам необходимо больше уделять внимание и информировать как заказчиков, так и поставщиков о проводимой работе и последствиях.

В ходе социологического опроса, отмечается большое количество ответов респондентов, что поставщики государственных закупок наблюдают наличие коррупционных рисков в процессе закупок, которые постоянно требуют тщательного мониторинга со стороны ответственных лиц за недопущение таких фактов. В ниже приведенной таблице 2 продемонстрированы возможные коррупционные риски.

Таблица 2 – Коррупционные риски в государственных закупках Республики Казахстан

Возможные виды коррупционных рисков в закупках	
Виды	Описание
Аффилированность м/у заказчиком и поставщиком	Аффилированность между заказчиком и поставщиком, организатором и поставщиком (<i>в том, числе через родственные, деловые связи, сотрудников организаций</i>);
Аффилированность поставщиков	Выход на конкурс аффилированных компаний и создания искусственных конкурсов;
Замена символов	Применения разнородных буквенно-цифровых написаний в объявлении, для вывода на конкурс нужных фирм;
Завышение цен	Объявление конкурсов по завышенным ценам (услуг, товаров и т.п.);
Сговор заказчика для дальнейшего обналичивания средств	Планирование закупки без явной потребности Закупка ненужного товара или услуги. Например, закупка дорогой узкоспециализированной медицинской техники, без последующего ее использования ввиду отсутствия специалистов или пациентов. Сюда же можно отнести закупку нетипичных товаров, работ, услуг для данной категории заказчиков.
Технические спецификации под определенного поставщика	“Заточенность” документации под определенного поставщика Наличие требований, характерных только для одного производителя или поставщика. Избыточные требования к поставщику.
Примечание – составлено авторами на основе открытых источников и социологического опроса	

В закупках важную роль имеет своевременное выявление коррупционных рисков. Коррупционные риски, по нашему мнению, можно классифицировать по нескольким признакам, которые указаны в таблице 3.

Безусловно в данной таблице рассмотрены лишь часть классификации коррупционных рисков, они могут отличаться и дополняться в зависимости от площадок закупок, сектора закупок и вводимых обновлений в законодательство.

Подводя итоги сказанному, отметим, что сфера государственных закупок является в Казахстане одной из наиболее сложной для оценки в точки зрения коррупционных злоупотреблений, так как именно в ней сосредоточены огромные бюджетные ресурсы. Поскольку коррупция – очень деликатный вопрос для правительства, она не является легким предметом для исследования. В результате, как уровень коррупции, так и влияние антикоррупционной политики все еще оцениваются либо с помощью законодательных обзоров, либо на основе социологических опросов или балльной оценки. В то время как другие области государственной политики изучаются с помощью ряда измеримых показателей, коррупция по-прежнему остается областью недостаточно надежных оценок, за исключением данных по числу коррупционных преступлений и лиц, привлеченных к уголовной ответственности. Чтобы позволить борьбе с коррупцией стать такой же доказательной базой, как и другие стратегии, в Казахстане еще только формируются механизмы измерения коррупции в сфере государственных закупок (ГЗ), что позволит, среди прочего, избежать необходимости догонять событий коррупции при заключении государственных контрактов.

Таблица 3 – Классификация коррупционных рисков в закупках.

Признаки	Характеристики
По предмету	- Товар; - Услуга; - Работа;
По способу	- Из одного источника; - Электронный магазин; - Открытый конкурс; - Аукцион; - Запрос ценовых предложений;
По причинам возникновения	- наличие взяткодателей; - отсутствие необходимых сертификатов; - слабое знание нормативно-правовых актов; - бюрократические форм; - профессиональный круг общения; - заинтересованность определенных лиц;
По территориальному признаку	- Город; - Область; - Район; - Сельский округ;
По размерам хищения	- Крупный; - Средний; - Мелкий;
Примечание – разработано авторами на основании [11]	

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

В современном мире роль государственных закупок становится важным драйвером в экономическом развитии. Исследование темы государственных закупок и наличия коррупционных рисков достаточно объемно и требует тщательного точечного подхода. Результаты проведенного нами исследования позволяет нам сделать определенные выводы.

Анализ ситуации в данной сфере выявляет необходимость решения некоторых проблем с помощью формирования следующих шагов:

- создания Системы по контролю за распределением бюджетных средств (основной задачей Системы будет отслеживание движения государственных денег на всем этапе их освоения от заказчика или организатора до конечного поставщика, субподрядчика;
- ужесточения административного контроля и формы наказания для сотрудников, непосредственно принимающих участие в системе государственных закупок;
- разработки мобильного приложения для предпринимателей с учетом оперативной передачи информации в компетентные органы о предпринимаемых коррупционных деяниях со стороны сотрудников государственных учреждений;
- создания областных и региональных центров общественного контроля в сфере государственных закупок в форме общественных организаций. Создание подобных центров позволит повысить уровень информированности граждан как осуществлять общественный мониторинг государственных закупок.

По нашему мнению, центр общественного контроля в сфере государственных закупок будет обучать общественных активистов как осуществлять публичные закупки, проводить эффективные исследования в данном направлении, будет способствовать улучшению доступа местных жителей к информации о публичных закупках.

Учитывая накопленный опыт, следует также формировать базы данных и аналитические материалы о совершенных публичных закупках, случаях нарушений и злоупотреблений в этой сфере для предотвращения коррупционных проявлений.

ВЫВОДЫ

Коррупция в сфере государственных закупок Казахстана свидетельствует о том, что в республике применяется ограниченный арсенал антикоррупционных механизмов. Наиболее сильными механизмами являются правовые механизмы; мониторинг со стороны правоохранительных органов; создание специального Кодекса для государственных служащих, осуществляющих деятельности в сфере государственных закупок; планирование государственных закупок; конкурсное размещение государственных заказов; рекомендации, оценки и рейтинги международных организаций. Прочие механизмы, в числе которых: создание четких механизмов контроля за точным соблюдением правил; судебные механизмы; антикоррупционный мониторинг эффективности законодательства; национальные рейтинги; специальные межведомственные комиссии; независимый негосударственный надзорный орган; административный контроль; гражданский контроль; международные рейтинги государств; социологические опросы используются слабо.

По сравнению с другими областями государственной политики, которые исследуются с помощью ряда измеримых показателей, коррупция остается областью недостаточно надежных оценок, за исключением данных по числу коррупционных преступлений и лиц, привлеченных к уголовной ответственности. Проблема в том, что субъекты экономической деятельности, участвующие в государственных закупках, особенно субъекты малого и среднего предпринимательства, не имеют полноценного открытого доступа к отчетности государственных предприятий в отношении торгов, на данный момент невозможно выявить, каким образом представители органов исполнительной власти осуществляют правонарушения. По нашему мнению, в законодательстве Республики Казахстан должна присутствовать норма, согласно которой каждое государственное предприятие или предприятие с государственным участием обязано предоставлять финансовую отчетность и сведения о проведении государственных закупок. А Министерство финансов Республики Казахстан обязан отчитываться об эффективности расходования бюджетных ресурсов.

Оценка числа участников, объема, стоимости и прозрачности государственной закупочной деятельности выявила, что, несмотря на имеющиеся недостатки, Система электронных закупок динамично развивается, число ее участников с каждым годом увеличивается, растет число заключенных договоров и объем государственных закупок. Вместе с тем, среди наиболее выраженных недостатков закупочной деятельности Казахстана – низкая прозрачность, которая детерминирует высокие коррупционные риски в сфере государственных закупок.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Юзвович Л. И., Исакова Н. Ю. Система государственных закупок: теоретический и практический аспекты. – Изд-во Урал. ун-та, 2019. – 233 с.
2. Шмелева М. В. Категории "государственные закупки и "контрактная система" в теоретическом познании // Правовая политика и правовая жизнь. – 2018. – № 1. – С. 66-68.
3. Порезанова Е. В. Коррупционные риски в системе государственных закупок России // Журнал известия Саратовского университета. – 2015. – № 4. – С. 364-368. – DOI: 10.18500/1994-2540-2015-15-4-363-367.
4. Храбкин А. Противодействие коррупции в государственных закупках // Журнал «Бюджет». – 2007. – № 4. – Номер статьи 2.
5. Bosio E., Djankov S., Glaeser E., Shleifer A. Corruption in public procurement [Электронный ресурс] // VOXEU CEPR [web-портал]. – 2020. – URL: <https://voxeu.org/article/corruption-public-procurement> (Дата обращения: 13.10.2021).
6. Герасименко А. А. О понятии и принципах государственных закупок // Теология. Философия. Право. – 2020. – № 1(13). – С. 95-105.
7. Борисова Л. В., Саволайнен А. А. О понятии государственных электронных закупок // Самоуправление. – 2019. – Т. 2. – № 3(116). – С. 74-77.

8. Алтай А. Актуальные вопросы государственных закупок и система государственных закупок в РК // Сравнительное право и проблемы частноправового регулирования в России и зарубежных странах: сборник статей Международной научно-практической конференции. – Российский университет дружбы народов, 2016. – С. 133-139.
9. Романов А. А. Актуальные проблемы борьбы с коррупцией в системе государственных закупок РК // Евразийский союз ученых. – 2015. – № 6-5(15). – С. 31-35.
10. Портал государственных закупок Республики Казахстан [Электронный ресурс]. – 2021. – URL: <https://www.goszakup.gov.kz/> (Дата обращения: 03.10.2021).
11. Закон Республики Казахстан от 4 декабря 2015 года № 434-V ЗРК. [Электронный ресурс] // Әділет [web-портал]. – 2015. – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000434> (Дата обращения: 15.10.2021).
12. Corruption Perceptions Index 2012 brochure [Электронный ресурс] // Transparency International [web-портал]. – 2012. – URL: https://images.transparencycdn.org/images/2012_CPI_brochure_EN_200407_130607.pdf (Дата обращения: 03.10.2021).
13. Закон Республики Казахстан от 18 ноября 2015 года № 410-V ЗРК «О противодействии коррупции» (ред. от 01.01.2021) [Электронный ресурс] // ИАС «Әділет» [web-портал]. – 2015. – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410> (Дата обращения: 03.09.2021).
14. Закон Республики Казахстан от 4 декабря 2015 года № 434-V ЗРК «О государственных закупках» (ред. от 01.02.2021) [Электронный ресурс] // ИАС «Әділет» [web-портал]. – 2015. – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000434> (Дата обращения: 05.09.2021).
15. Закон Республики Казахстан от 14 октября 2014 года № 240-V ЗРК О ратификации Договора о Евразийском экономическом союзе [Электронный ресурс] // Әділет [web-портал]. – 2014. – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1400000240> (Дата обращения: 15.10.2021).
16. Zertteu Research Institute. Казахстан Оценка Законодательства Государственных Закупок [Электронный ресурс] // Transparent Public Procurement Rating [web-портал]. – 2016. – URL: [https://www.tpp-rating.org/public/uploads/data/43/AOL/5d1f131d5c562PPL_Assessment_Kazakhstan_\(RUS\).pdf](https://www.tpp-rating.org/public/uploads/data/43/AOL/5d1f131d5c562PPL_Assessment_Kazakhstan_(RUS).pdf) (Дата обращения: 01.10.2021).
17. Свыше 700 тысяч казахстанцев охвачено деятельностью проекта «Адалдық алаңы» [Электронный ресурс] // ИА «КАЗИНФОРМ» [web-портал]. – 2020. – URL: https://www.inform.kz/ru/svyshe-700-tysyach-kazahstancsev-ohvacheno-deyatel-nost-yu-proekta-adaldyk-alany_a3667916 (Дата обращения: 09.10.2021).
18. Отчет годовых планов [Электронный ресурс] // Портал государственных закупок [web-портал]. – 2021. – URL: https://v3bl.goszakup.gov.kz/ru/reports/plans_report_admin/?filterpu=y&filterp%5Byear%5D=2016&filterp%5Bcustomer_name%5D=&filterp%5Bcustomer_bin%5D= (Дата обращения: 15.10.2021).
19. Национальный доклад о противодействии коррупции за 2020 год [Электронный ресурс] // АПК Республики Казахстан [web-портал]. – 2021. – URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/152774?lang=ru> (Дата обращения: 05.05.2021).
20. Рейтинг стран мира по индексу восприятия коррупции 2020 [Электронный ресурс] // Гуманитарный портал: Исследования [web-портал]. – 2020. – URL: <https://gtmarket.ru/ratings/corruption-perceptions-index> (Дата обращения: 05.10.2021).

REFERENCES

1. Juzvovich, L. I. and Isakova, N. U. (2019). *Sistema gosudarstvennyh zakupok: teoreticheskij i prakticheskij aspekty*. Ural University Publishing House, 233 p. (In Russian).
2. Shmeleva, M. V. (2018). Kategorii "gosudarstvennye zakupki i "kontraktnaja sistema" v teoreticheskom poznanii. *Pravovaja politika i pravovaja zhizn*, 1, 66-68 (In Russian).
3. Porezanova, E. V. (2015). Korрупционnye riski v sisteme gosudarstvennyh zakupok Rossii. *Izvestiya of Saratov University*, 4, 364-368, DOI: 10.18500/1994-2540-2015-15-4-363-367 (In Russian).
4. Hramkin, A. (2007). Protivodejstvie korрупcii v gosudarstvennyh zakupkah. *Journal «Byudzhety»*, 4, Article number 2 (In Russian).

5. Bosio, E., Djankov, S., Glaeser, E. and Shleifer, A. (2020). Corruption in public procurement. *VOXEU CEPR*. Retrieved October 13, 2021, from <https://voxeu.org/article/corruption-public-procurement>.
6. Gerasimenko, A. A. (2020). O ponyatii i principah gosudarstvennyh zakupok. *Teologiya. Filosofiya. Pravo*, 1(13), 95-105 (In Russian).
7. Borisova, L. V. and Savolajnen, A. A. (2019). O ponyatii gosudarstvennyh elektronnyh zakupok. *Samoupravlenie*, 3(116), Vol. 2, 74-77 (In Russian).
8. Altay, A. (2016). Aktual'nye voprosy gosudarstvennyh zakupok i sistema gosudarstvennyh zakupok v RK. *Sravnitel'noe pravo i problemy chastnopravovogo regulirovaniya v Rossii i zarubezhnyh stranah: sbornik statej Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii*, Rossijskij universitet družby narodov, 133-139 (In Russian).
9. Romanov, A. A. (2015). Aktual'nye problemy bor'by s korrupciej v sisteme gosudarstvennyh zakupok RK. *Evrasijskij soyuz uchenyh*, 6-5(15), 31-35 (In Russian).
10. *Portal of public procurement of the Republic of Kazakhstan*. (2021). Retrieved October 3, 2021, from <https://www.goszakup.gov.kz/> (In Russian).
11. Zakon Respubliki Kazakhstan ot ot 4 dekabrya 2015 goda № 434-V ZRK. (2015). *Adilet*. Retrieved October 15, 2021, from <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000434> (In Russian).
12. Corruption Perceptions Index 2012 brochure. (2012). *Transparency International*. Retrieved October 3, 2021, from https://images.transparencycdn.org/images/2012_CPI_brochure_EN_200407_130607.pdf.
13. Zakon Respubliki Kazakhstan ot 18 noyabrya 2015 goda № 410-V ZRK «O protivodejstvii korrupcii» (red. ot 01.01.2021). (2015). *Adilet*. Retrieved September 3, 2021, from <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410> (In Russian).
14. Zakon Respubliki Kazakhstan ot 4 dekabrya 2015 goda № 434-V ZRK «O gosudarstvennyh zakupkah» (red. ot 01.02.2021). (2015). *Adilet*. Retrieved September 5, 2021, from <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000434> (Data obrashcheniya: 05.09.2021).
15. Zakon Respubliki Kazakhstan ot 14 oktyabrya 2014 goda № 240-V ZRK O ratifikacii Dogovora o Evrazijskom ekonomicheskom soyuze. (2014). *Adilet*. Retrieved October 15, 2021, from <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1400000240> (In Russian).
16. Zertteu Research Institute. (2016). Kazakhstan Ocenka Zakonodatel'stva Gosudarstvennyh Zakupok. *Transparent Public Procurement Rating*. Retrieved October 1, 2021, from [https://www.tpp-rating.org/public/uploads/data/43/AOL/5d1f131d5c562PPL_Assessment_Kazakhstan_\(RUS\).pdf](https://www.tpp-rating.org/public/uploads/data/43/AOL/5d1f131d5c562PPL_Assessment_Kazakhstan_(RUS).pdf) (In Russian).
17. Svyshe 700 tysyach kazahstancov ohvacheno deyatel'nost'yu proekta «Adaldyk alany». (2020). *IA «KAZINFORM»*. Retrieved October 9, 2021, from https://www.inform.kz/ru/svyshe-700-tysyach-kazahstancov-ohvacheno-deyatel-nost-yu-proekta-adaldyk-alany_a3667916 (In Russian).
18. Otchet godovyh planov. (2021). *Portal gosudarstvennyh zakupok*. Retrieved October 15, 2021, from https://v3bl.goszakup.gov.kz/ru/reports/plans_report_admin/?filterpu=y&filterp%5Byear%5D=2016&filterp%5Bcustomer_name%5D=&filterp%5Bcustomer_bin%5D= (In Russian).
19. Nacional'nyj doklad o protivodejstvii korrupcii za 2020 god. (2021). *APK Respubliki Kazakhstan*. Retrieved May 5, 2021, from <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/152774?lang=ru> (In Russian).
20. Rejting stran mira po indeksu vospriyatiya korrupcii 2020. (2020). *Centre for Human Technologies*. Retrieved October 5, 2021, from <https://gtmarket.ru/ratings/corruption-perceptions-index> (In Russian).

**MODERN PROBLEMS OF IMPLEMENTATION
OF PUBLIC PROCUREMENT IN KAZAKHSTAN**

Zh. M. Khamitov^{1*}, G. A. Junusbekova¹

¹Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan,
Nur-Sultan, Republic of Kazakhstan

ABSTRACT

The purpose of the research is to study the existing problems in the public procurement system and ways to solve them.

The methodological basis of the research is scientific, scientific-practical and publication studies that reveal the problems of public procurement management in the Republic of Kazakhstan.

In the article uses theoretical and empirical research methods, such as description, comparison and analysis. At the same time, official statistics are given and positive international experience in this area is studied, as well as a sociological research method is applied. The survey toolkit was developed by the authors and posted on the public procurement portal of the Republic of Kazakhstan (questionnaire).

The originality / value of the study. The sphere of public procurement acquires an important role in the development of the socio-economic direction, the results obtained can be applied in improving the procurement system.

Findings. The current situation in the field of public procurement monitoring in the Republic of Kazakhstan and the experience of advanced countries are analyzed, on the basis of which the problems of functioning in the analyzed area are highlighted. Procurement corruption manifests itself in different situations. In order to solve these problems and develop the institute of anti-corruption monitoring in the public procurement management system of the Republic of Kazakhstan, it is proposed to use the best practices of foreign countries. The necessity of strengthening public monitoring of public procurement and the creation of public control centers in the field of public procurement is substantiated. In conclusion, the article offers a number of recommendations aimed at improving the effectiveness of monitoring public procurement.

Keywords: public procurement, corruption risks, corruption, anti-corruption monitoring, electronic procurement.

ҚАЗАҚСТАНДАҒЫ МЕМЛЕКЕТТІК САТЫП АЛУДЫҢ ҚАЗІРГІ МӘСЕЛЕЛЕРІ

Ж. М. Хамитов^{1*}, Г. А. Джунусбекова¹

¹Қазақстан Республикасы Президентінің жанындағы Мемлекеттік басқару академиясы,
Нұр-Сұлтан, Қазақстан Республикасы

АҢДАТПА

Зерттеу мақсаты – мемлекеттік сатып алу жүйесіндегі бар проблемаларды және оларды шешу жолдарын зерттеу.

Әдіснамасы. Қазақстан Республикасында мемлекеттік сатып алуды басқару проблематикасын ашатын ғылыми, ғылыми-практикалық және жарияланымдық зерттеулер зерттеудің әдіснамалық негізі болып табылады.

Мақалада сипаттау, салыстыру және талдау сияқты теориялық және эмпирикалық зерттеу әдістері қолданылған. Бұл ретте ресми статистикалық мәліметтер келтіріліп, осы саладағы оң халықаралық тәжірибе зерделенді, сонымен қатар социологиялық зерттеу әдісі қолданылды. Сауалнама авторлармен әзірленді және Қазақстан Республикасының мемлекеттік сатып алу порталында орналастырылды.

Зерттеудің бірегейлігі / құндылығы. Мемлекеттік сатып алу саласы әлеуметтік-экономикалық бағытты дамытуда маңызды рөлге ие болады, алынған нәтижелер сатып алу жүйесін жетілдіруде қолданылуы мүмкін.

Зерттеу нәтижелері. Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік сатып алу мониторингі саласындағы ағымдағы жағдай және алдыңғы қатарлы елдердің тәжірибесі талданып, соның негізінде талданып отырған саладағы жұмыс істеу проблемалары айқындалды. Сатып алудағы сыбайлас жемқорлық әртүрлі жағдайларда көрінеді. Осы проблемаларды шешу және Қазақстан Республикасының мемлекеттік сатып алуды басқару жүйесінде сыбайлас жемқорлыққа қарсы мониторинг институтын дамыту мақсатында шет елдердің озық тәжірибесін пайдалану ұсынылады. Мемлекеттік сатып алудың қоғамдық мониторингін күшейту және мемлекеттік сатып алу саласында қоғамдық бақылау орталықтарын құру қажеттілігі негізделген. Мақаланы қорытындылай келе, мемлекеттік сатып алу мониторингінің тиімділігін арттыруға бағытталған бірқатар ұсынымдар жасалды.

Түйін сөздер: мемлекеттік сатып алу, сыбайлас жемқорлық тәуекелдері, сыбайлас жемқорлық, сыбайлас жемқорлыққа қарсы мониторинг, электрондық сатып алу.

ОБ АВТОРАХ

Хамитов Жаслан Мейрманович – докторант PhD, Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан, Нур-Султан, Республика Казахстан, e-mail: zhaslankadet@list.ru*

Джунусбекова Гультара Аширбаевна – кандидат экономических наук, профессор, Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан, Нур-Султан, Республика Казахстан, e-mail: gulsara.dzhunusbekova@apa.kz