

АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

**Институт управления**

на правах рукописи

**Едилова Венера**

**СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ  
В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК**

Образовательная программа «7М04105 - Государственная политика»  
по направлению подготовки «7М041 Бизнес и управление»

Магистерский проект на соискание степени  
магистра бизнеса и управления  
по образовательной программе «7М04105 - Государственная политика»

Научный руководитель: \_\_\_\_\_ Бектурова А.Т., м.ю.н.

Проект допущен к защите: « \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2023 г.

Директор Института управления \_\_\_\_\_ Гаипов З.С., д.п.н.

**Астана, 2023**

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>НОРМАТИВНЫЕ ССЫЛКИ .....</b>	<b>3</b>
<b>ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ .....</b>	<b>4</b>
<b>ВВЕДЕНИЕ .....</b>	<b>5</b>
<b>ОСНОВНАЯ ЧАСТЬ.....</b>	<b>8</b>
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....</b>	<b>40</b>
<b>СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ЛИТЕРАТУР .....</b>	<b>42</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЯ.....</b>	<b>46</b>

## **Нормативные ссылки**

В настоящем магистерском проекте использованы ссылки на следующие нормативные документы:

Указ Президента Республики Казахстан от 19 июня 2019 года №27 «О мерах по реализации предвыборной программы Президента Республики Казахстан "Благополучие для всех! Преемственность. Справедливость. Прогресс" и предложений, полученных в ходе общенациональной акции «Бірге»

Закон Республики Казахстан от 4 декабря 2015 года № 434-V ЗРК «О государственных закупках»

Закон Республики Казахстан от 30 декабря 2022 года № 177-VII ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам реализации отдельных поручений Главы государства»

Приказ Министра финансов Республики Казахстан от 30 ноября 2015 года № 598 «Об утверждении Правил проведения камерального контроля»

Приказ Министра финансов Республики Казахстан от 11 декабря 2015 года №648 «Об утверждении Правил осуществления государственных закупок»

Приказ Министра финансов Республики Казахстан от 28 декабря 2015 года № 697 «Об утверждении Правил переподготовки и повышения квалификации работников, осуществляющих свою деятельность в сфере государственных закупок»

Приказ Министра финансов Республики Казахстан от 29 декабря 2018 года № 1127 «Об определении перечней товаров, работ, услуг, по которым государственные закупки осуществляются единими организаторами государственных закупок»

## **Обозначения и сокращения**

ЗРК	-	Закон Республики Казахстан
ГЗ	-	государственные закупки
ТРУ	-	товары, работы и услуги
РК	-	Республика Казахстан
ООН	-	Организация объединенных наций
США	-	Соединенные Штаты Америки
ЕАЭС	-	Евразийский экономический союз
ЗГЗ	-	Законодательства государственных закупок
МФ РК	-	Министерство финансов Республики Казахстан
ВТО	-	Всемирная торговая организация
ВБ	-	Всемирный банк
ОЭСР	-	Организации экономического сотрудничества и развития
ЕБРР	-	Европейский банк реконструкции и развития
ИБР	-	Исламский банк развития
АБР	-	Азиатский банк развития
ЕОГЗ	-	Единый организатор в сфере государственных закупок
ВУЗ	-	Высшие учебные заведения
ЦЭФ	-	Центр электронных финансов
ГСМ	-	Горюче-смазочные материалы
СУР	-	Система управления рисками
ЦГО	-	Центральные государственные органы
МСХ РК	-	Министерство сельского хозяйства Республики Казахстан
МИИР	-	Министерство индустрии и инфраструктурного развития
РК	-	Республика Казахстан
МЮ РК	-	Министерство юстиции Республики Казахстан
НПП	-	Национальная плата предпринимателей
KPI	-	Key Performance Indicators

## Введение

Магистерский проект направлен на определение степени рисков в процессе проведения процедур государственных закупок, и исследование эффективности института государственных закупок и выявление пробелов в правовом регулировании норм государственных закупок, реализуемости и эффективности деятельности закупок для государственных органов.

**Актуальность.** Система государственных закупок представляет собой комплекс процедур, осуществляемых субъектами закупок по вопросу реализации программ с целью обеспечения государственных нужд, по приобретению товаров, осуществлению услуг и работ.

Сфера закупок сопряжена с особо высокими рисками, поскольку государством выделяются крупные денежные средства из бюджета.

Риски в сфере государственных закупок можно определить по нескольким критериям, первое, на этапе подготовки закупа, то есть на этапе планирования и составления бюджета могут возникнуть по причине неэффективного планирования закупок, несоответствие закупок общему процессу принятия инвестиционных решений, нереалистичное планирование бюджета и недостаток бюджета.

Второе, на этапе проведения закупа, необоснованный выбор закупочной процедуры, то есть использование неконкурсных процедур при отсутствии убедительных причин для этого, злоупотребление неконкурсными процедурами без оснований, предусмотренных законодательством в сфере государственных закупок, неточное указание затрат или цен в ценовых предложениях поставщиков, ведущее к увеличению цены договора (счета на завышенные суммы, искусственное взвинчивание прибыли).

Третье, риски, возникающие после заключения договора, злоупотребления со стороны поставщика при исполнении договора, в частности касающиеся качества, цены и сроков, существенное изменение условий договора, предусматривающее увеличение сроков и (или) повышение цен путем замена товара или ненадлежащее качество работ/услуг, не соответствующее договорной спецификации, неудовлетворительное разделение финансовых полномочий и (или) отсутствие контроля со стороны государственных должностных лиц, из чего проистекают недостоверность учета, ненадлежащее распределение расходов или перенос расходов из других договоров, фальсификация или дублирование счетов за товары и услуги, которые не были поставлены, или для внесения предварительной оплаты, из чего вытекают финансовые риски.

Проанализировав существующие процедуры и институты, государство на системной основе разрабатывает концепции по оптимизации процедур и правовые институты по пресечению и дублированию функций, неэффективных участков, и других причин нецелевого использования финансовых, человеческих ресурсов. Система государственных закупок в процессе постоянного совершенствования порождает необходимость ориентированности на эффективных и жизнеспособных закупочных процедурах, и при этом сохраняя приоритетность удовлетворения потребностей страны и граждан с применением

механизма преодоления бюрократизма и снижения административных затрат. Одним из рациональных подходов снижения рисков в государственных закупках - консолидирование определенных процедур государственных закупок.

Централизация финансовых потоков, стратегических и инвестиционных задач может повлиять на снижение издержек на их реализацию, повышение профессионализма сотрудников, выполняющих функций, аккумуляции механизма контроля и мониторинга цикла государственных закупок.

**Объект исследования:** система управления рисками в деятельности государственных закупок.

**Предмет исследования:** квалификация специалистов государственного закупа.

**Цель:** выработка рекомендации по снижению рисков при осуществлении государственных закупок, влияющих на образование финансовых нарушений.

**Задачи:**

- охват и объем применения нормативно-правовой базой: комплексный анализ нормативно-правовых актов, законодательств в сфере государственных закупок, анализ текущей ситуации системы государственных закупок, сопоставление международного опыта системы государственных закупок;

- мониторинг и управленческий потенциал: изучить области формирования причины возникновения рисков в процедурах государственных закупок; выявлять наиболее рискованных критерий в области организации и проведения процедур и нормотворческих процессов, и предложить пути их решения; провести опрос среди участников государственных закупок;

- концепции принятия управленческих решений: исходя из проблемных аспектов, сформировать рекомендации для повышения квалификации специалистов в сфере государственных закупок.

**Научная новизна исследования** в том, что на основе проведенного анализа и исследования области образования рисков в сфере государственных закупок даны рекомендации по повышению квалификации сотрудников в сфере государственных закупок, что приведет к минимизации нарушений, допускаемых сотрудниками государственных закупок, и эффективному использованию бюджетных средств, качественному осуществлению процедур государственных закупок.

**Ожидаемые результаты** данного проекта заключаются в разработке превентивных мер, которые смогут повлиять на снижение процедурных нарушений в сфере государственных закупок.

**Степень изученности темы:** Сфера государственных закупок исследована многими соискателями научных исследований, такие как, Загарских В.В., Куатова А., Рыманов А., Кулиш М., Молдабаев С.С., Катаев Н.А., и в их работах проведен анализ состояния правонарушений, совершаемых в сфере государственных закупок в целях выявления причин и условий совершения правонарушений, изучены международный опыт, предложены пути совершенствования системы государственных закупок.

**Практическая значимость:** максимальное применение на практике процедур обучения по повышению квалификации и переподготовки специалистов, осуществляющих процедур государственных закупок.

**Методы исследования:** В исследовании использовались следующие количественные и качественные методы: статистические данные, полученные из электронных информационных ресурсов (веб-портал государственных закупок), системный анализ существующей информации, обобщение и сравнение научных исследований по данной теме, международного опыта практики и социологических исследований с участниками государственных закупок.

В рамках исследования магистерского проекта были проанализированы нормативно-правовая база в сфере государственных закупок, отечественная система осуществления государственных закупок и порядок проведения государственных закупок, также опыт зарубежных стран и стран ЕАЭС.

Вместе с тем, в ходе проведения исследовательских мероприятий в рамках магистерского проекта были использованы методические материалы, научные статьи и рекомендации других соискателей в рамках исследуемого направления.

В том числе, были изучены рекомендации из отчета Всемирного банка и Организации экономического сотрудничества и развития при участии Европейского банка реконструкции и развития, Исламского банка развития и Азиатского банка развития «Оценка систем государственных закупок Республики Казахстан и Акционерного общества «Фонд национального благосостояния «Самрук - Қазына», с применением методологии оценки систем закупок (MAPS) [1].

**Публикации:** 1. статья на тему «Risk management system in the field of public procurement» в сборнике материалов Всероссийской научно-практической конференции молодых ученых «Актуальные проблемы современных общественных наук в условиях социально-политических и экономических трансформаций». Справка №1433-07 от 30.11.2022 года.

2. статья в сборнике XIII международной научно-практической конференции докторантов, магистрантов и студентов «Молодежь, Наука, Образование: Актуальные вопросы. Достижения и Инновации» общим объемом на 5 страницах на тему «Применение механизма ценообразования в сфере государственных закупок»,

## **Основная часть**

Государственные закупки являются ключевой экономической деятельностью государственного управления. Государственные закупки

занимают стратегическую роль для государства в предотвращении неэффективного управления и нерационального использования государственных средств.

Финансовые интересы и тесное взаимодействие между государственным и частным сектором делает государственные закупки главной областью риска.

Закон о государственных закупках не является эффективным, если он не гарантирует соотношение «цены и качества», соотношение «эффективность – качество», что часто не эквивалентно.

Мы не должны забывать, что государственные закупки – это не только производственный процесс, это вопрос расходования государственных средств, включая деньги налогоплательщиков, прозрачным и эффективным способом с гарантией того, что подрядные компании и государство получит то, что им действительно необходимо: здания и автотрассы, построенные на должном уровне; товары и услуги хорошего качества.

Процедура государственных закупок является лишь одним шагом всего цикла закупок, который заканчивается заключением договора и выполнением обязательств сторонами процесса закупок [2].

По мнению Борисовой Л. В., Саволайнен А. А., «государственная закупка – это приобретение товаров, работ и услуг на конкурентной основе заказчиком за государственные средства (в том числе в порядке централизованной закупки), с целью удовлетворения общественных потребностей в определенных ресурсах и обеспечения решения других задач государственной социально-экономической политики» [3].

По мнению советника судьи Суда Евразийского экономического союза медиатора, к.ю.н. доцента Амельченя Ю.А., «государственные закупки служат для эффективного освоения государственных средств при закупе товаров, работ и услуг, предназначенных для реализации целей и задач государства» [4].

В Законе «О государственных закупках» дается следующее определение: государственные закупки – закуп товаров, работ и услуг частично и (или) полностью за счет бюджетных средств или собственных доходов [5].

В своей научной статье «Эффективное функционирование системы государственных закупок как элемент обеспечения экономической безопасности в Республике Казахстан» научный соискатель Академии финансовой полиции Республики Казахстан Куатова А. определяет, что «государственные закупки - это область экономики, включающая ряд различных экономических субъектов, аккумулирующих общественные блага и осуществляющих взаимовыгодные обмены на основе установленной правовой базы. Хотя государственные закупки являются лишь частью бюджетных расходов всех уровней, они являются одними из самых важных и занимают значительную долю в структуре бюджетных расходов» [6].

Основными показателями, определяющими эффективность государственных закупок, являются: ресурсный потенциал, определяемый рыночными возможностями и их региональным масштабом (емкость рынка); уровень институционализации реформ на микроуровне; внедрение принципов

закупок в общую концепцию рынка; производственные, финансовые и кадровые возможности поставщиков и их заинтересованность в государственных закупках; государственная политика и ее нормативно-правовое обеспечение в сфере государственных закупок.

Основными критериями экономической безопасности в сфере государственных закупок являются бесперебойное функционирование и полное обеспечение национальных интересов, способность противостоять негативным явлениям и мошенничеству в сфере государственных закупок и способность формировать систему государственных закупок таким образом, чтобы создавались условия для эффективного функционирования национальной социально-экономической системы в целом.

Казахстан вступил в состав Всемирной торговой организации (ВТО) в 2015 году и в октябре 2016 присоединился к Соглашению о государственных закупках ВТО в статусе наблюдателя, что является признанием усилий Правительства Республики Казахстан по непрерывной модернизации национальной системы государственных закупок.

Сфера применения законодательств государственных закупок (ЗГЗ) очень неоднородна и охватывает около 27 000 закупающих организаций, 80% из которых организуют и проводят нецентрализованные мероприятия и процедуры по закупкам посредством либо своих внутренних отделов закупок, либо при поддержке отдела закупок другой закупающей организации, не учитывая закупающие организации среди субъектов квазигосударственного сектора и их дочерние организации.

Однако профессиональный уровень сотрудников в области закупок в Казахстане отстает от большинства стран Европы, и существует безотлагательная потребность профессионального развития и наращивания потенциала кадровых ресурсов в области закупок.

Создание институционально закреплённой и устойчивой программы по повышению потенциала в области закупок принесет огромные выгоды казахстанским кадровым ресурсам, работающим в сфере закупок и государственной службе в целом, а также положительно повлияет на экономическую эффективность операций государственного сектора [7].

Кроме того, в отчете оценки системы государственных закупок Республики Казахстан и АО «Фонд национального благосостояния «Самрук-Қазына» исследованы области применяемой модели управления государственными закупками и профессионализм специалистов, где даны оценки направлениям централизованного органа по закупкам - Единый организатор в сфере государственных закупок (ЕОГЗ), и предложены рекомендуемые меры, как провести оценку эффективности деятельности ЕОГЗ и рассмотреть возможность применения улучшенного механизма для осуществления централизованных/консолидированных закупок, в целях повышения общей и экономической эффективности [1].

По направлению «обучение, консультация и помощь» в части профессионализма специалистов отмечено отсутствие стратегии наращивания

потенциала и повышения профессионализма функции закупок и предложены рекомендации «рассмотреть возможность проведения инвентаризации в области наличия/отсутствия навыков и анализа потребностей в обучении с целью наращивания потенциала и профессионализации функции закупок при возможном партнерстве с местными ВУЗами [8].

Следовательно, по мнению Молдабаева С.С. и Катаева Н.А., стало очевидно, что «без профессионализма в сфере государственных закупок невозможно добиться качественных и эффективных результатов».

Их исследование показало, что одной из ключевых проблем в области государственных закупок остается недостаток профессионализма со стороны заказчиков/организаторов.

Несмотря на меры, принимаемые правительством, ситуация кардинально не изменилась. Из года в год заказчики/организаторы государственных закупок совершают одни и те же правонарушения, и существенных улучшений не наблюдаются [9].

Вопросы возможных экономических потерь, вопросы обеспечения профессионализма в деятельности государственных закупок являются актуальными.

Система управления рисками в государственных закупках имеет тенденцию развития, придерживаясь новых основ взаимодействий между государством, бизнесом и обществом.

Таким образом, анализ источников различных исследований в сфере государственных закупок показал, что на сегодня в сфере государственных закупок имеются основные проблемные аспекты, как неэффективное расходование бюджетных средств, высокая доля проводимых закупок и допущение финансовых нарушений впоследствии низкой квалифицированности специалистов в области государственных закупок.

### **Система государственных закупок в Республике Казахстан**

Правительство Республики Казахстан за последние двадцать лет предприняло существенные и последовательные усилия по совершенствованию

системы государственных закупок (СГЗ) и приведению ее ближе к международным стандартам.

История развития отечественной системы государственных закупок начиналась в 1997 году, когда впервые был принят закон о государственных закупках (далее по тексту – Закон), который основан на принципах ЮНСИТРАЛ 1994 года (UNCITRAL Model Law), и был введен в действие с 1 января 1998 года. Данный закон состоял из 3 глав 30 статьей, в которых рассматривались два способа проведения государственных закупок: 1) способом конкурса; 2) способом закупок из одного источника [10].

В 2002 году закон был обновлен, и количество статьей увеличилось до 5 глав 32 статьей, состоял из следующих способов осуществления закупок: 1) открытый конкурс; 2) закрытый конкурс, 3) выбора поставщика с использованием запроса ценовых предложений; 4) способом из одного источника; 5) закуп через открытые товарные биржи [11].

В 2007 году Закон был дополнен еще 4 главами и количество статьей стало 48. Конкурс осуществлялся с использованием двухэтапных процедур и аукцион [12].

В рамках формирования электронного правительства в октябре 2007 года начала функционировать информационная система «электронных закупок», далее с 2010 года создан портал государственных закупок по инициативе Министерства финансов Республики Казахстан [13].

Портал государственных закупок предоставляет единую точку доступа к электронным услугам в сфере государственных закупок. Такое внедрение информационных технологий способствует обеспечению прозрачности государственных закупок при соблюдении принципа бюджетной эффективности, также минимизации бумажной работы документооборота, упрощению действий потенциальных поставщиков и снижению мер на процедуры государственных закупок, в рамках содействия добросовестной конкуренции между участниками и социально - экономическому росту сектора.

С 1 июля 2012 года проведение государственных структурами закупок способом аукциона с возможностью предложения цены поставщиком задействованы исключительно в электронном формате. Действующая норма законодательства о государственных закупках функционирует с 2016 года [14].

В системе государственных закупок количество зарегистрированных заказчиков/организаторов на сегодня составляет - 27 104 единиц, из них 14 493 государственных учреждений (53,6%) и 6412 государственных предприятий (23,6%), поставщиков - 401 465 единиц, в том числе 5812 государственных предприятий (1,4%), информация указана ниже в таблице 1.

Таблица 1 – Статистика участников государственных закупок

Участники ГЗ	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016
--------------	------	------	------	------	------	------	------

<b>Поставщики</b>	<b>52233</b>	<b>50003</b>	<b>39045</b>	<b>36386</b>	<b>54170</b>	<b>61936</b>	<b>107692</b>
Государственные предприятия (ГП)	36	53	32	70	90	110	5421
Акционерные общества (АО)/ Товарищества с ограниченной ответственностью (ТОО)	9656	11400	12924	12249	20280	21173	40287
Индивидуальные предприниматели/ Крестьянские хозяйства (ИП/КХ)	41451	37055	24505	22369	32040	38956	55425
Участники с иной организационно-правовой формой (КОПФ)	1090	1495	1584	1698	1760	1697	6559
<b>Заказчик/ Организатор</b>	<b>594</b>	<b>458</b>	<b>1039</b>	<b>1111</b>	<b>1493</b>	<b>1348</b>	<b>21061</b>
Государственные учреждения (ГУ)	512	369	627	454	417	272	11842
Государственные предприятия (ГП)	43	54	34	72	92	116	6001
Акционерные общества (АО)/ Товарищества с ограниченной ответственностью (ТОО)	10	14	267	444	711	697	2163
Участники с иной организационно-правовой формой (КОПФ)	29	21	111	141	273	263	1055
Примечание – составлено автором на основе источников [13].							

Динамика участников государственных закупок свидетельствует (Рисунок 1) пользователями портала закупок являются Акционерные общества/Товарищества в качестве поставщиков, также государственные учреждения, выступающих в качестве организаторов/заказчиков.

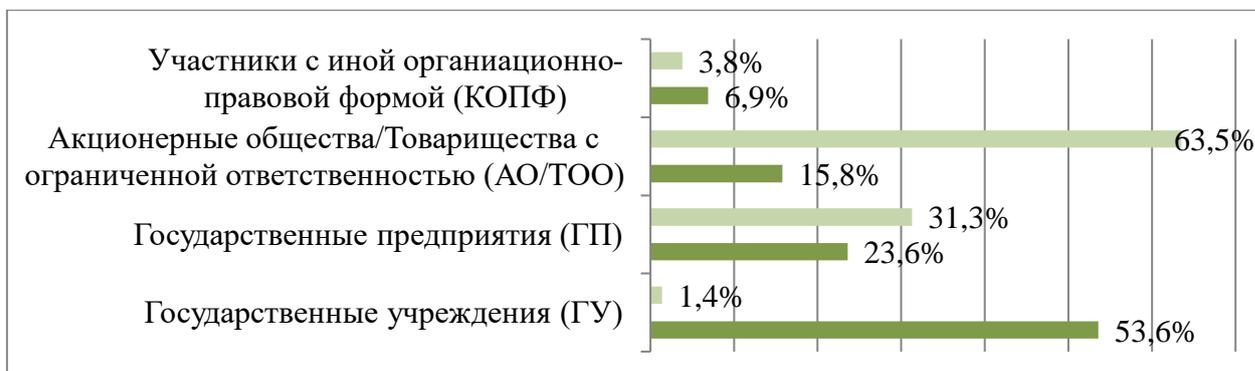


Рисунок 1 – Динамика участников государственных закупок

Примечание – составлено автором на основе источников [13].

Казахстан постепенно совершенствует свою систему электронных закупок, расширяя сферу ее применения и функциональность с учетом частых изменений в нормативно-правовой базе, регулирующей государственные закупки.

Как выше указано, по мере совершенствования правовой базы системы государственных закупок параллельно дорабатывалась система электронных государственных закупок, оператором системы электронных государственных закупок Правительством определено АО «Центр электронной коммерции (финансов)» (ЦЭФ), а само понятие электронных закупок было введено в законодательство страны в 2008 году.

Следовательно, Центром электронной коммерции (финансов) реализована пилотная версия электронной системы для выполнения функции государственных закупок способом запроса ценовых предложений (ЗЦП).

Далее, другие способы были добавлены в систему в течение последующих периодов.

Текущая версия системы функционирует с 2016 года и основана на Законе «О государственных закупках» и дополняющих его Правилах осуществления государственных закупок.

Эти показатели свидетельствуют об успехе автоматизации системы государственных закупок, повышении прозрачности и конкурентоспособности среди потенциальных поставщиков, желающих участвовать в государственных закупках.

Правительство Республики Казахстан добилось значительных результатов в переводе системы государственных закупок с бумажного формата на полномасштабный электронный формат.

Законодательная и институциональная база предусматривает проведение закупок посредством веб-портала закупок, электронной площадки государственных закупок, запущенной Министерством финансов в январе 2016 года.

С перехода на электронный закуп, в стране заказчики/организаторы и потенциальные поставщики начали активно переходить на электронный формат осуществления государственных закупок.

## Участники государственных закупок



Рисунок 2 – Динамика участников, зарегистрированных на электронном портале государственных закупок страны (ед.)

Примечание – составлено автором на основе источников [13].

Так, динамика роста количества зарегистрированных участников закупок в 2017 году (Рисунок 2) показывает высокий уровень прозрачности системы государственных закупок, и дает возможность повысить конкурентную среду среди поставщиков, избежать рисков лоббирования интересов конкретных поставщиков.

Если проанализировать финансовые показатели, основная доля государственного бюджета приходится на затраты в сфере закупок товаров, работ и услуг. В этом направлении необходимы постоянные улучшения, чтобы сделать государственные расходы более эффективными.

Правовая и регуляторная база: Законодательство Республики Казахстан о государственных закупках основывается на принципах:

1. оптимального и эффективного расходования денег, используемых для государственных закупок;
2. предоставление потенциальным поставщикам равных возможностей для участия в процедуре проведения государственных закупок, кроме ограничений, предусмотренных статьей 6 Закона «О государственных закупках»;
3. добросовестной конкуренции среди потенциальных поставщиков;
4. гласности и прозрачности процесса государственных закупок;
5. поддержки отечественных производителей [5].

Если останавливаться на принципе эффективности, применение данного принципа облегчает обоснование целей действий, также выявление преимуществ и недостатков альтернативных решений действия.

Заказчик/организатор, с лучшим из возможных соотношений цены и качества, в максимально полном объеме и в приемлемый срок должен удовлетворить потребности государства или общества.

Для этого важно определить, что именно на рынке соответствует потребностям организации, и приобрести это на лучших условиях. В каждой сфере деятельности компетентный специалист всегда имеет возможность анализировать рынок, и закупки должны осуществляться с наибольшей

эффективностью, с учетом затрат заказчика и экономической выгоды от приобретаемого товара.

Ежегодно государство в целях расширения социальной зоны населения, для приобретения социальных нужд в области здравоохранения, образования, инфраструктуры, и экономической стабильности населения посредством государственных закупок выделяет из бюджета средства.

Так, согласно проведенному анализу доля государственных закупок в расходной части республиканского бюджета в среднем составляет 50%: в 2019 году 46,21%; в 2020 году 54,38%; в 2021 году 53,98%, в 2022 году на 1,11% больше в сравнении предыдущим годом – 55,09% (таблица 2).

Таблица 2 – Сравнительный анализ финансовой части затрат, израсходованных на государственные закупки

Аспекты государственных закупок	Уровень финансирования			Управление рисками	Уровень профессионализма
Показатели эффективности	Доля государственных закупок в расходной части бюджета, (млрд. тенге, %)			Доля отмененных закупок по решению уполномоченного органа по выявленным нарушениям	Доля подтвержденных жалоб нарушений заказчиками/организаторами (ст. 47 ЗГЗ)
финансовый год	Расходы	Закуп	%	%	%
<b>2019</b>	11 469,0	5 300,2	46,2	2,7	56,3
<b>2020</b>	13 699,8	7 449,6	54,3	1,1	48,9
<b>2021</b>	14 786,7	7 982,2	53,9	5,1	49,7
<b>2022</b>	17 791,7	9 801,0	55,0	9,0	52,3

Примечание – составлено автором на основе источников [13], [14] .

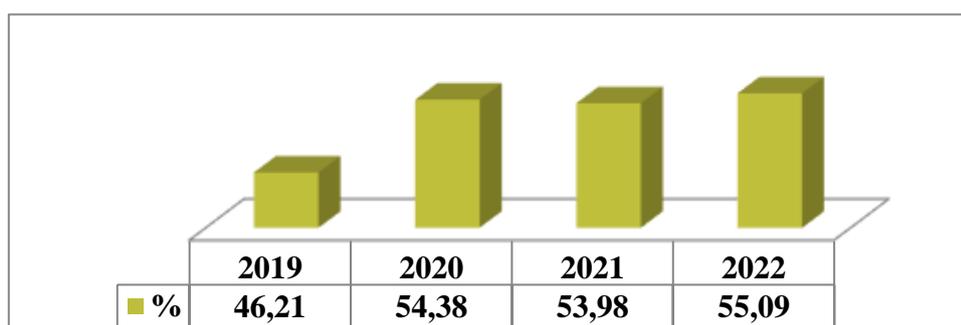


Рисунок 3 - Доля выделенных сумм в закуп в расходной части за 2019- 2022гг. (%)

Примечание - составлено автором на основе источников [13],[14].

Анализ статистики расходной части бюджета показывает, что большая доля расходов приходится на деятельность государственных закупок. Так, согласно динамике распределения бюджетных средств, огромные суммы денег тратятся на рынке государственных закупок. На данную сферу деятельности в среднем приходится порядка 50-55% всей расходной части государственного бюджета (Рисунок 3). Распределение бюджета по видам закупок выглядит следующим образом (Таблица 3).

Таблица 3 – Распределение бюджета по видам государственных закупок

№	Способ закупки	2020		2021		2022	
		сумма / млрд. тг.	%	сумма / млрд. тг.	%	сумма / млрд. тг.	%
1	Открытый конкурс	2 258,0	6,3	5 670,25	9,6	5 896,9	5,4
2	Закупка жилища	42,8	0,2	54,44	0,3	21,0	0,1
3	Запрос ценовых предложений	695,55	66,7	439,86	59,1	786,7	65,4
4	Конкурс с предварительным квалификационным отбором	1 921,92	2,4	182,64	2,7	79,8	0,8
5	Закупка по государственному социальному заказу	24,85	0,2	35,67	0,2	38,4	0,2
6	Из одного источника, по несостоявшимся закупкам	745,65	23,4	528,82	27,3	802,7	27,9
7	Аукцион (до 2022)	63,41	0,5	84,6	0,7	23,2	0,1
8	Конкурс с использованием рейтингово - бальной системы (с 2022)					463,8	0,1
<b>Всего:</b>		<b>5 752,2</b>	<b>100</b>	<b>6 996,3</b>	<b>100</b>	<b>8 112,8</b>	<b>100</b>
Примечание – составлено автором на основе источников [13].							

Таким образом, ежегодно доля выделенных сумм на проведение государственных закупок в целях обеспечения государственных нужд, также реализации государственной политики в области обеспечения потребности населения (строительство дорог; образовательных учреждений; установка оборудования и техническое оснащение национальной безопасности и т.д.) выделяются немалые суммы из бюджета государства. Следовательно, деятельность государственных закупок нуждается в анализе, мониторинге, управлении и регулировании вопросов риск - менеджмента в этой области.

## **Модели управления: зарубежный опыт управления государственными закупками**

В развитых странах, таких как США, Италия, Великобритания, Германия, использование методов управления рисками стало неотъемлемой частью государственной политики.

Вместе с тем, методы регулирования деятельности государственных закупок в разных странах имеют определенные направления.

Для выстраивания эффективной системы управления рисками в национальном уровне, в Республике Казахстан, необходимо изучить международный опыт управления рисками в государственном управлении и внедрить его с учетом особенностей национального стратегического плана.

В настоящее время в разных странах система государственных закупок организовывается с использованием разных моделей:

- централизованная модель;
- децентрализованная модель;
- смешанная (гибридная) модель (таблица 4).

*Централизованная модель* предполагает наличие квалифицированных кадров, повышение их квалификации, снижение риска нарушений и ошибок в документах, и процедурах, эффективное соблюдение норм законодательств и стандартов специалистами.

При этом основные недостатки данной модели возможность появления коррупционных рисков в лоббировании интересов определенных поставщиков, риск рецессии процессов поставки закупаемых товаров ввиду отдаленности от конечных пользователей. Ярким примером применения централизованной модели государственных закупок выступает Великобритания.

*Децентрализованная модель* особенность данной системы это, то что закупочные процедуры осуществляются самостоятельно подразделениями организации.

Ярким примером децентрализованной системы управления закупочными процедурами является Германия.

Смешанная модель основывается из двух моделей: централизованной и децентрализованной.

В центре, как правило, выполняются функции политического и стратегического характера, выбираются единые процедуры и универсальные механизмы закупок, а также осуществляется формирование кадров и персонала в этой области.

Децентрализованные закупки с административным аспектом. Смешанная (гибридная) система гибка и подвижна, поскольку в них используются сильные стороны структуры и накопленный опыт, а также осуществляется мониторинг закупочной деятельности.

В рамках смешанной модели можно наблюдать наиболее эффективное использование ресурсов.

Нечеткость разграничения обязанности, нехватка профессиональных кадров является одним из основополагающих недостатков такой системы.

Правительственные учреждения США используют инструменты управления рисками, которые используются в таких областях, как здравоохранение, безопасность дорожного движения, национальная безопасность, экономика, дипломатия, операции и модернизация.

Одной из стран, использующих смешанную систему управления закупками, является США.

Выбор модели управления государственными закупками может обусловлено рядом особенностей страны – географические, экономические, административные, социальные значимость страны.

В основном для эффективной координации закупочных процедур в масштабах государства создаются специализированные государственные органы, ответственные за государственные закупки и процедуры, наделенные им полномочиями.

Централизованная модель позволяет осуществлять закупки через центральных офисов и единых организаторов. Для модели характерны такие признаки, как четкость, измеримость, прозрачность в закупочных процедурах [15].

Для участия в публичных тендерах на основании итальянских законодательств, компании – кандидаты должны соответствовать определенным квалификационным требованиям. Механизм участия компаний в публичных тендерах на территории **Италии** («бюрократические» механизмы защиты рынка):

В соответствии со статьей 444 Уголовно-процессуального кодекса Италии, во-первых, это требования в экономическому и финансовому потенциалу компании, во-вторых, банковские поручительства, опыт работы не менее 5 лет, в третьих, **функционирования ассоциации специалистов по государственным закупкам** и логистики Италии, в-четвертых, функционирование работы внутреннего контроля государственных закупок, в пятых, соблюдение **Кодекса этики и прохождение сертификации** [16].

Итальянское законодательство, реализующее положение закона Мерлони, который предусматривал двухуровневую систему контроля критериев участия поставщиков в тендерах [17].

Портал закупок Италии называется AppaltiPOP. Задача системы AppaltiPOP состоит в том, чтобы начать с данных о тендерах, которые государственные администрации передают в Национальный орган по борьбе с коррупцией (Info) и превратить их в стандартный формат данных об открытом контракте, стандартный распространяющийся по всему миру. Сервис основан на индикаторах концепции красных флагов, который в свою очередь указывают на нарушения в виде концентрации признаков рисков на одного заказчика. Индикаторы подразделяются на несколько групп и содержат в себе информацию об активности поставщиков, информацию о поставщиках (если карточки поставщиков пусты либо не хранят в себе персональные данные), поставщики новички (зарегистрированные в системе менее года назад) и т.д. Пользователями

данной системы являются госслужащие по мониторингу рисков в закупках, независимые организации, бизнес-среда, частные организации закупок [18].

Система государственных закупок Великобритании является централизованной. Специальный компетентный административный орган (Office of Government Commerce - OGC) уже на стадии планирования вовлекается в процесс, и уполномочен проводить предварительную оценку необходимости и риска антисоциального и морального поведения со стороны государственных органов. Важным направлением в данном контексте является реализация Единой политики правительства в отношении государственных контрактов и предоставление услуг по отбору проектов отраслевым органам. Преимуществом системы Великобритании признается то, что Секретариат Правительства применяет» многоуровневую схему фильтрации «на этапе мониторинга контрактов до их утверждения.

В рамках этой системы каждый государственный контракт рассматривается на всех этапах его жизненного цикла до развертывания, включая обоснование необходимости, стратегию закупок и развертывания, предложение по контракту и условия ввода в эксплуатацию, организационные мероприятия по выполнению государственного контракта и результаты эксплуатации построенного объекта [19].

Система управления государственными заказами **Германии** для размещения государственных заказов используют следующие процедуры:

1. Открытые конкурсы (open procedure).
2. Закрытые конкурсы (restricted procedure).
3. Процедура конкурентного диалога (competitive dialogue procedure).
4. Процедура переговоров (negotiated procedure)

Система контроля состоит из двух инстанции: апелляционной – в форме независимого учреждения; судебной – в форме судебного органа [20].

Основной целью немецкого закона о государственных закупках является обеспечение интересов предприятий и участников торгов, а также контроль за тем, чтобы три принципа государственных контрактов, а именно: прозрачность, конкуренция и равное обращение, – выполнялись. Федеральное министерство экономики отвечает за разработку национального законодательства и политики в области закупок. За мониторинг и контроль ответственны Федеральное аудиторское ведомство и руководящие органы. Федеральное ревизионное ведомство проводит аудит государственных закупок, чтобы убедиться, что они отвечают нуждам и требованиям государственных органов, обеспечивают экономическую эффективность и соблюдение правовых норм.

Закон о государственных закупках совершенствуется в рамках Форума государственных закупок-общественной организации экспертов и ученых, где происходит обмен мнениями и формируется отношение к новым изменениям в сфере государственных закупок на национальном и международном уровнях. В качестве примера можно привести введение системы контроля качества для государственных закупщиков и подрядчиков в целях борьбы с коррупцией.

Экспертные и научные мнения, сформулированные рабочими группами Форума, доводятся до сведения правительства.

Таким образом, в Германии мониторинг деятельности системы государственных закупок структурирован так, чтобы затраты бюджета находились на постоянном контроле экспертов, общественных организаций, даже рабочих органов форума из числа специалистов в этой области и ученых. Использование немецкого опыта в вопросах построения эффективной системы государственных закупок позволит снизить те значительные риски, которые несут характерную основу в управлении [21].

Таблица 4 – Сравнительный анализ систем государственных закупок

Модель	Страны, реализующие данную модель	Преимущества	Недостатки
1	2	3	4
Централизованная модель	Великобритания Чехия, Италия, Болгария, Эстония, Венгрия, Латвия, Литва, Мальта, Словакия, Канада	<ul style="list-style-type: none"> <li>- отсутствие дублирования функций по закупочной деятельности;</li> <li>- наличие государственного органа для обеспечения централизованной организации закупочной деятельности;</li> <li>- унификация законодательства, стандартизация ТРУ, библиотеки типовых документов;</li> <li>- централизованность подготовки и повышение квалификации кадров;</li> <li>- эффективность системы управления и контроля;</li> <li>- оптимальность соблюдения законодательных норм и профессиональных стандартов;</li> <li>- делегированность закупочных функций с различными бюджетными организациями и органами.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- риск появления коррупции в особо крупных размерах, закупка ТРУ, отдаленность от реальных потребностей конечных получателей;</li> <li>- риск бюрократизации и стагнации процессов, заставляющих систему;</li> <li>- отсутствие единой методики оценки эффективности закупочной деятельности;</li> <li>- отсутствие прозрачности выполнения обязательств.</li> </ul>

продолжение таблицы 4

1	2	3	4
Децентрализованная модель	Китай, Япония, Бразилия, Германия, Испания	<ul style="list-style-type: none"> <li>- снижение уровня бюрократизации при согласовании конкурсной документации;</li> <li>- гибкость закупок к потребностям конечного потребителя;</li> <li>- местное окно закупок является преимуществом в случае чрезвычайной ситуации или непредвиденных обстоятельств;</li> <li>- отсутствие единого центра управления (контроль осуществляют местные органы управления), и скорость принятия решений при удовлетворении срочных потребностей.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- отсутствие унифицированной типовой документации;</li> <li>- рост количества нарушений, разрозненная система нормативно-правовой регламентации.</li> </ul>
Смешанная (гибридная) модель	США, Польша, Румыния	<ul style="list-style-type: none"> <li>- консолидации спроса;</li> <li>- концентрация и распределение профессиональных кадров.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- отсутствие единой системы мониторинга и контроля;</li> <li>- отсутствие идентичности информационной системы.</li> </ul>
Примечание – составлено автором на основе источников [20].			

### **Анализ системы государственных закупок Республики Казахстан при переходе в централизованную модель управления**

В настоящее время вопрос повышения эффективности государственных закупок крайне важен, так как занимает важное место в бюджете страны, и уровень доверия граждан правительству в государственных расходах бюджета имеет значимую роль.

Подобный анализ позволяет определить уровень доступности к бюджетной информации страны и степень вовлеченности общественности в такой важный процесс, как надзор за государственным расходованием.

Увеличение расходов страны на социальное обеспечение, здравоохранение и образование в первую очередь на себе должно ощутить население страны и оценить, насколько они эффективны [22].

Возникает необходимость проведения оценки рисков и упущенных возможностей с точки зрения, например, экономии затрат и экономической эффективности применения модели управления в организации государственных закупок.

Переход национальной системы на уровень централизации потребует усиления мер мониторинга для обеспечения результативности конечных закупок.

Мониторинг государственных закупок, как правило, состоит из таких мероприятий, как сбор и анализ данных, и распространение информации о различных аспектах государственных закупок с соблюдением принципов прозрачности, открытости, конкуренции и эффективности.

Информация, собранная в ходе мониторинга, полезна в целях разработки положений, определения эффективности финансовых затрат и разработки выводов в части соблюдения основополагающих принципов государственных закупок и выполнения определенных планов и установленных задач.

Результаты мониторинга дают базу для подготовки регулярных отчетов о ходе функционирования системы государственных закупок, в частности для реализации рекомендации и предложений относительно дальнейшего ее развития [23].

В нашей стране в 2013 году на заседании Правительства Республики Казахстан впервые было предложено о централизации процедур государственных закупок в целях искоренения рисков в сфере государственных закупок.

Наряду с этим, пунктом 64 Плана действий, Министерству финансов поручено разработать законопроект по совершенствованию законодательной и правоприменительной практики в сфере закупок в государственном и квазигосударственном секторе, включая централизацию, для обеспечения полного доступа отечественных компаний, повышения эффективности и прозрачности и сокращения коррупционной практики [24].

С 1 января 2019 года на базе существующего единого организатора, ответственным органом на республиканском уровне является Комитет государственных закупок при Министерстве финансов РК на региональном уровне, также стало управление государственных закупок на региональном уровне. Координатором процедур на уровне района является управление/отдел государственных закупок при районных акиматах.

Следует отметить, что Единый организатор обеспечивает реализацию процедур государственных закупок путем формирования конкурсной комиссии, совместной с заказчиком (аукционной комиссии) в соответствии с перечнем ТРУ, определенным уполномоченным органом, и объединение однородных ТРУ и в единое требование, вне зависимости от поставки (выполнения или оказания), в соответствии с заявкой заказчика на закупку ТРУ, отсутствующих в перечне товаров.

Централизованные закупки позволяют обеспечить единый подход к осуществлению государственных закупок одной организационной структурой.

Это также позволяет потенциальным поставщикам знать потребности всей Республики, чтобы планировать свои финансовые затраты, также предварительно подготовить необходимую для участия в закупках конкурсную

документацию. Преимущество централизованных закупок – экономия средств за счет эффективного и оптимального использования.

Целью централизации процедур государственных закупок является освобождение руководителей государственных органов от неисполнительных функций и устранение вмешательства политических служащих в государственные закупки.

В основном для эффективной координации закупочных процедур в масштабах государства создаются специализированные государственные органы, ответственные за государственные закупки и процедуры, наделенные им полномочиями. Структура процедур, выполняемых ответственными уполномоченными органами за организацию, проведения и контроля (мониторинга) государственных закупок определены следующим образом.

Министерство финансов Республики Казахстан является уполномоченным органом по формированию и реализации государственной политики в сфере государственных закупок, координации процедур государственных закупок, также, по методологическому обеспечению и разработке нормативно-правовых актов. И его структурные подразделения, Комитет казначейства МФ РК выступает как единый организатор проведения государственных закупок по централизованной модели управления государственной политики в сфере государственных закупок.

Комитет казначейства МФ РК – как Единый организатор осуществляет организацию, и проведение централизованных государственных закупок согласно перечню ТРУ, определяемому уполномоченным органом;

- осуществляет контроль при проведении платежей со счетов государственных закупок в рамках казначейского сопровождения;

- разрабатывает (утверждает) проекты конкурсных документации представленного заказчиком задания;

- осуществляет формирование и ведение республиканских реестров в сфере государственных закупок, электронного депозитария в сфере государственных закупок;

- формирует и ведет реестр недобросовестными участниками государственных закупок [25].

Департамент законодательства государственных закупок и закупок квазигосударственного сектора МФ РК осуществляет: - формирование и реализация государственной политики в сфере государственных закупок и закупок квазигосударственного сектора;

- методологическое обеспечение и разработка нормативных правовых актов государственных закупок;

- координация работы информационных систем в сфере государственных закупок и закупок квазигосударственного сектора;

- выработка предложений по определению порядка переподготовки и повышения квалификации специалистов в сфере государственных закупок;

- формирование и ведения функционалов на портале государственных закупок совместно с единым оператором АО ЦЭФ [26].

Комитет внутреннего государственного аудита МФ РК осуществляет мониторинг и контроль процедур государственных закупок на предмет соответствия процедур законодательству о государственных закупках, осуществляет контроль за соблюдением законодательства РК о государственных закупках, в том числе камеральный контроль, при необходимости проверяет достоверность отчетных данных, материалов и информации, предоставленных участниками государственных закупок;

- принимает решение об отмене либо отказе в отмене итогов государственных закупок;

- организует деятельность по подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных аудиторов, осуществляющих внутренний государственный аудит;

- направляет материалы в правоохранительные органы по нарушениям процедур закупок по аудиторскому заключению [27].

Кроме того, в рамках оптимизации и совершенствованию законодательств и процедур проведения государственных закупок, и в целях обеспечения гибкого регулирования нормы законодательства в области государственных закупок Правительством утверждена Дорожная карта по реализации пилотного проекта «Централизованные государственные закупки» [28].

В пилоте были задействованы МФ РК, МЮ РК, МИИР РК, МСХ РК, акиматы г.Астана, Западно-Казахстанской области, Восточно-Казахстанской области, Костанайской области и Кызылординской области.

В рамках пилота на республиканском уровне Комитет по государственным закупкам Министерства финансов был реорганизован путем присоединения к Комитету казначейства Министерства финансов, которому переданы организация государственных закупок ЦГО-участников пилота и их территориальных подразделений (*единый организатор республиканского значения*).

В регионах на областном и районном уровнях организация государственных закупок передана соответственно управлениям государственных закупок акиматов областей (*единый организатор областного значения*) и отделам государственных закупок районных акиматов (*единый организатор районного значения*).

Единые организаторы осуществляют централизованные государственные закупки в соответствии с утвержденными перечнями товаров, работ и услуг [29], а также государственных учреждений-участников, которые были включены в пилотный проект.

Вместе с тем, участниками пилотного проекта отмечены следующие положительные аспекты и проблемные вопросы.

Акиматом Западно-Казахстанской области отмечено о необходимости централизации планирования расходов по материально-техническому обеспечению государственных учреждений и подведомственных организаций через разработку и утверждение единых планов государственных закупок. Для этого требуется внесение поправок в Единую бюджетную классификацию в

части дополнения новой бюджетной программой «Эксплуатация, обслуживание и обеспечение коммунального имущества и имущества подведомственных организаций акимата области».

Акимат Костанайской области отмечено, что реализация пилотного проекта позволила частично освободить заказчиков от не свойственных им функций, особенно по закупкам в сфере строительства и социальной сфере.

Согласно представленной информации ввиду большого объема проводимых государственных закупок значительно растет опыт и профессионализация специалистов единых организаторов городов и районов области. При этом имеется ряд внешних негативных факторов, препятствующих укреплению штатной численности единых организаторов, в том числе низкая заработная плата и отсутствие квалифицированных специалистов в областях знаний, соответствующих предмету государственных закупок (*медицина, образование, строительство, сельское хозяйство и т.п.*).

Вместе с тем отмечено, что необходимо полное исключение заказчиков из состава конкурсных и аукционных комиссий, так как на практике существуют ситуации, когда члены конкурсных комиссий не могут прийти к единому мнению (*например: в части расчета наличия опыта работы потенциальных поставщиков*).

Акимат г.Астана отметил об активной работе по реализации пилотного проекта и отмечает реализацию на веб-портале государственных закупок функциональности по публикации объявления по объединенному лоту для нескольких заказчиков.

Акимат Кызылординской области отметил положительные стороны централизации выражены в минимизации коррупционных рисков, увеличении доли экономии бюджетных средств, высвобождении потенциала руководителей и работников заказчиков от выполнения несвойственных функций, формирование единой практики.

Вместе с тем, отмечены технические проблемы, возникающие на веб-портале государственных закупок.

Акиматом Восточно-Казахстанской области обозначена проблема низкой квалификации имеющихся специалистов, как у заказчиков, так и у единых организаторов.

При этом, МСХ РК отметил о длительности рассмотрения заявок заказчика на организацию государственных закупок, что влияет на несвоевременное освоение бюджетных средств.

МИИР РК рассматривает внедрение пилотного проекта положительно, так как централизация государственных закупок обеспечит максимальную прозрачность и оптимальность бюджетных трат, а также снижение уровня коррупциогенности.

Министерством юстиции Республики Казахстан отмечено, что одним из положительных аспектов централизованных государственных закупок является качество проводимых процедур и снижение рисков нарушения законодательства о государственных закупках. При проведении конкурсных процедур

обеспечивается «взаимный контроль» и снижается риск ненадлежащего влияния на процесс закупок.

Вместе с тем, Министерством финансов, в целях полной централизации государственных закупок внедрены новые способы государственных закупок – конкурс с применением рамочных соглашений и электронный магазин.

Данные меры необходимы для централизации часто закупаемых бюджетными учреждениями товаров и услуг, такие как канцелярские и хозяйственные товары, оргтехники, ГСМ, услуги связи и т.д.

В целом, пилотный проект показал положительные результаты, такие как формирование единообразной практики, стандартизация закупок, оптимизация расходов, в том числе путем исключения дублирования функций. Так, методологическое обеспечение и разработка нормативных актов в сфере закупа выглядит следующим образом (Таблица 5) [30] .

Таблица 5 – Сравнительный анализ правовой базы

№	Текущая ситуация	Международный опыт
1	2	3
1	<p>Закон «О государственных закупках» в действующей редакции состоит из 52 статей.</p> <p>В целом действующая система государственных закупок Казахстана выстроена на основе международных стандартов государственных закупок и соответствует им.</p> <p>Вместе с тем, некоторые положения Закона чрезмерно детализированы, что не позволяют урегулировать ситуации исходя из справедливости и целесообразности.</p> <p>В свою очередь, видится целесообразным закрепить в Законе основные принципы и положения регулирующих тот или иной процесс закупок, при этом более подробный механизм предусмотреть на уровне подзаконного акта.</p>	<p>Основными международными документами в области государственных закупок, которые служат ориентиром в качестве передовой международной практики для всех стран мира, в том числе для Казахстана являются:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Типовой закон о публичных закупках ООН (UNCITRAL);</li> <li>2) Соглашение о государственных закупках ВТО (GPA – Government Procurement Agreement);</li> <li>3) Европейские директивы о закупках (2014/23/EU; 2014/24/EU; 2014/25/EU; 2009/81/EU; 89/665/EC; 92/13/EC);</li> <li>4) Правила закупок ведущих международных финансовых институтов, таких как Всемирный Банк и ЕБРР.</li> </ol>
2	<p>Действующий Закон «О государственных закупках», принятый 4 декабря 2015 года, введен в действие с 1 января 2016 года.</p> <p>С принятием Закона все процедуры, начиная от планирования, заканчивая оплатой переведены на электронный формат. Внедрен камеральный контроль и электронное обжалование.</p>	<p>В Казахстане сформирована институциональная основа, имеется специальный Закон о государственных закупках, создана эффективная система контроля и обжалования, функционирует единая электронная платформа государственных закупок.</p>

продолжение таблицы 5

1	2	3
	<p>В связи с полной оцифровкой системы государственных закупок обеспечена полная прозрачность и открытость закупок.</p> <p>Электронная система закупок Казахстана заняла 3 место в мировом рейтинге доступности данных госзакупок согласно Global Data Barometer.</p> <p>Несмотря на полную прозрачность и открытость закупок остаются нерешенными вопросы, связанные с качествомкупаемых ТРУ.</p> <p>Одной из основных причин является преобладание ценовых критериев над качественными.</p>	<p>Вместе с тем, в международной практике имеется очень много креативных решений и подходов, которые можно было бы заимствовать из международной практики в систему закупок Казахстана. Среди них основными и первоочередными являются следующие подходы.</p> <p>Первое, необходимо пересмотреть роль государственных закупок, то есть рассматривать государственные закупки не как управленческую функцию (где главное освоить бюджет), а в качестве инструмента для достижения стратегических целей по устойчивому (глобальному) развитию в области экологического, экономического и социального развития.</p> <p>Второе, это пересмотр подходов по выбору поставщика – переход от ценового критерия к качественным. Внедрить широкое применение критериев на основе стоимости жизненного цикла.</p> <p>Широкое применение информационных систем в процессе выбора поставщика используется в Южной-Корейской системе государственных закупок (KONEPS).</p> <p>Применение инструментов устойчивых закупок все чаще используется в таких странах как Финляндия, Швеция, США, Канада, а также других странах Европейского союза, Южной Америки.</p>
3.	<p>Текущая ситуация показывает разрозненность закупочных систем как на законодательном, так и на реализационном (техническом) уровнях.</p>	<p>В соответствии с Европейскими директивами, Правил закупок Всемирного Банка и ЕБРР, отсутствует понятие квазигосударственного сектора.</p> <p>Тем самым, все закупки, осуществляемые государством, а также компаниями принадлежащим государству осуществляются в соответствии с едиными требованиями, а также на Единой информационной площадке.</p>
<p>Примечание – составлено автором на основе источников [1], [7].</p>		

Правовая база системы государственных закупок в силу реализации подвергалась множествам изменений и нововведению. За последнее время появилось целый ряд технологических решений: электронный депозитарий; электронный каталог; оффтейк - контракт; рамочное соглашение; электронный кошелек и т.д. в целях оптимизации и совершенствования системы, упрощения

процессов организации и осуществления государственных закупок, как для заказчиков, так и для поставщиков (бизнес среды).

Частые изменения законодательств, также порядка проведения процедур государственных закупок порождают риски увеличения количества ошибок, совершаемых специалистами в сфере государственных закупок ввиду отставания от ритма принимаемых новшеств.

Анализ законодательных норм в области закупок показывает, что, в отличие от передовых стран мира, национальная система государственных закупок не построена на принципе профессионализма. Однако на практике система государственных закупок оказалась в довольно серьезных проблемах из-за непрофессиональной подготовки сотрудников, ответственных за закупки, и недостаточного знания законодательства.

### **Управление государственными закупками: риски в системе государственных закупок**

Управление рисками в государственном секторе должно быть направлено на снижение риска до приемлемого уровня, чтобы предотвратить перерасход средств и возникновение новых рисков событий. Управление рисками в государственном секторе должно оценивать влияние решений и действий на общество.

Процесс управления государственными закупками основывается на следующих этапах:

- планирование закупок;
- обоснование закупок;
- нормирование закупок;
- обсуждение закупок;
- проведение закупа;
- мониторинги аудит закупок (контроль).

Значительным фактором доминирования негативных тенденций в области государственных заказов, расходования бюджетных средств при осуществлении государственных закупок является недостаточная степень разработанности концептуальных положений системы управления государственным заказом с учетом рисков и методологических основ, необходимых в закупочной деятельности.

Процесс управления рисками обычно включает в себя системный подход, направленный на минимизацию рисков, которые могут повлиять на достижение ключевых целей процесса закупок.

В своей исследовательской работе авторы Маслова Н.С. и Кузнецова И.А. отметили, что «методика управления рисками базируется на двух основных подходах: технологический, то есть, в совокупности правил, устанавливающих последовательность действий процессов от планирования до завершения закупа, включая мониторинг и контроль; и процессный, который включает в себя описание бизнес-процессов по управлению оптимизации и автоматизации закупочного цикла».

Закупки включают в себя ряд административных, центральных и вспомогательных процессов, направленных на удовлетворение потребностей государства или общества в товарах, работах и услугах.

Центральные процессы закупок должны образовывать систему закупок, в которой важную роль играют не только центральные процессы, но и процессы управления и повторных закупок.

Согласно процессному подходу, риски закупок возникают как в центральном процессе, так и в процессе управления и повторных закупок. Поэтому риски закупок необходимо выявлять на каждом этапе цикла закупочного процесса [31].

Вместе с тем, во исполнение пункта 1.17. протокольного поручения Президента Республики Казахстан от 21.01.2022 года «О необходимости ужесточения контроля и повышения ответственности за серьезные (не процедурные) нарушения правил в сфере государственных закупок и в целях соблюдения основополагающих принципов государственных закупок», Министерством разработан и вынесен на согласование законопроект Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам реализации поручений Главы государства», включающий поправки в части введения сплошного метода проверки заявок потенциальных поставщиков при проведении камерального контроля [32].

Кроме того, Законом о государственных закупках установлены нормы по проведению контроля и мониторинга проведения государственных закупок (ст.18 гл.3 ЗРК «О государственных закупках»).

Органы государственного аудита и финансового контроля осуществляют контроль соблюдения Закона о государственных закупках участниками государственных закупок в рамках полномочий, предусмотренных Законом о государственном аудите и финансовом контроле. Задачей органов государственного аудита является координация и организационное обеспечение деятельности по вопросам камерального контроля, обеспечение полного охвата рискованных закупок, своевременное пресечение в целях недопущения нарушений объектами аудита, мониторинг результатов камерального контроля, взаимодействие с единым оператором в области государственных закупок по вопросам сопровождения и совершенствования камерального контроля на веб-портале государственных закупок, актуализация подсистем «Финансовый контроль», «Система управления рисками» и камерального контроля на веб-портале электронных государственных закупок в рамках совершенствования законодательства.

В соответствии с Приказом Министра финансов Республики Казахстан от 30 ноября 2015 года № 598 «Об утверждении Правил проведения камерального контроля» проводится камеральный контроль методом сопоставления данных, полученных из различных источников и информационных систем, по деятельности объектов государственного аудита по итогам применения системы управления рисками (СУР).

Правилами проведения камерального контроля установлены следующие такие определения, как «риск – вероятность несоблюдения бюджетного и иного законодательства Республики Казахстан, неблагоприятного воздействия события или действия на объект и предмет государственного аудита, которая приведет к финансовым нарушениям, хищениям (растрате) бюджетных средств и нанесению экономического ущерба государству, а также вероятность недостижения или неисполнения в полном объеме целевых индикаторов и показателей, предусмотренных в программных документах и стратегических планах государственных органов»; «профиль риска представляет собой набор информации о деятельности аудируемого лица, определяемый путем анализа ряда условий данных, и создается для выявления мошенничества» [33].

Также, Правилами проведения камерального контроля определены элементы камерального контроля государственных закупок и порядок действий устранения нарушений. В таблице 6 указаны анализ нарушений, выявленные органами госаудита путем камерального контроля.

Для отбора данных определены следующие критерии СУР: государственные закупки способом открытого конкурса, государственные закупки путем предквалификации, государственные закупки, по которым была подана жалоба в компетентный орган внутреннего аудита в соответствии со статьей 47 Закона о государственных закупках.

По таким критериям СУР определен «Перечень профилей рисков камерального контроля» по государственным закупкам.

Так, в соответствии с пунктом 49 операционного плана Министерства [24] орган государственного аудита нацелен на обеспечение максимального охвата камеральным контролем рискованных процедур государственных закупок (80%).

Таблица 6 – Статистика нарушений процедур государственных закупок, подтвержденных органами государственного аудита

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Нарушения подтверждены:	20	7377	13010	7786	16196	11707
в том числе, полностью	18	4050	6532	4479	10124	6554
частично	2	3357	6478	3307	6072	5153
Примечание – составлено автором на основе источников [13].						

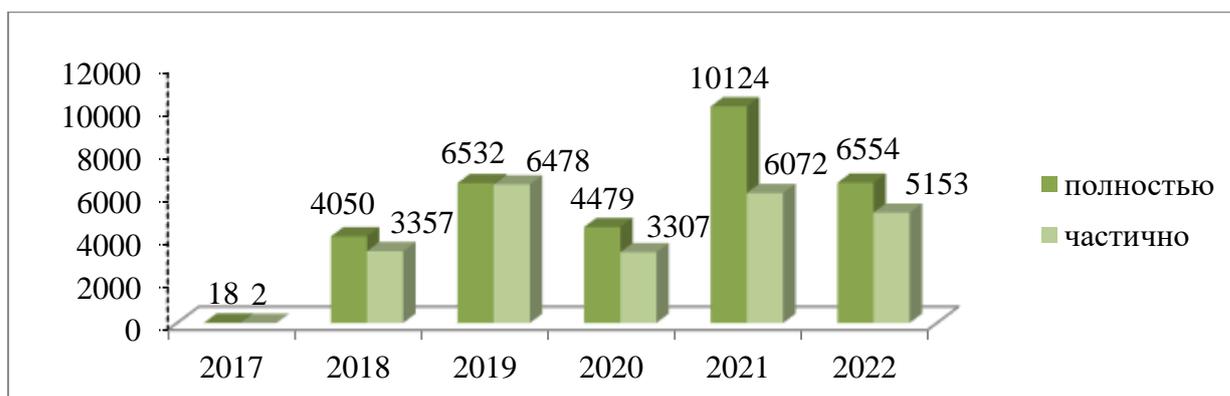


Рисунок 4 – Динамика поступлений жалоб на нарушение процедур закупок  
Примечание – составлено автором на основе источников [13].

Динамика подтвержденных нарушений органами государственного аудита (Рисунок 4) показывает значительный рост их количества, это свидетельствует и на некомпетентность специалистов в области государственных закупок, допускающих процедурные нарушения, что влияет на качество процедур.

Согласно анализу данных веб-портала установлены следующие часто допускаемые нарушения при осуществлении процедур государственных закупок заказчиками/организаторами за последние 3 года.

Таблица 7 – Основные критерий нарушений, допускаемые при проведении процедур государственных закупок.

№	Суть нарушений	2020		2021		2022	
		КОЛ-ВО	%	КОЛ-ВО	%	КОЛ-ВО	%
1	Завышенные/ необоснованные требования	510	2,73%	922	2,36%	1165	4,37%
2	Не разделение на лоты	13	0,07%	42	0,11%	55	0,21%
3	Неправомерное отклонение заявки	4494	24,09%	8589	21,99%	6189	23,28%
4	Неправомерный допуск к участию в конкурсе	7146	38,30%	15968	40,89%	11133	41,64%
5	Неприменение или неправомерное применение условных скидок	6495	34,81%	13530	34,65%	8136	30,50%
6	<b>Закупки с нарушениями</b>	<b>18658</b>	<b>100%</b>	<b>39051</b>	<b>100%</b>	<b>26678</b>	<b>100%</b>
7	<b>Отмененные закупки уполномоченным органом</b>	<b>8098</b>	<b>43,4%</b>	<b>10135</b>	<b>25,9%</b>	<b>15425</b>	<b>57,8%</b>
Примечание – составлено автором на основании источника [13].							

Проведенный анализ веб-портала государственных закупок показывает (таблица 7) низкий уровень профессионализма специалистов, участвующих в организации процедур государственных закупок, отсутствие единых подходов к повышению квалификации в сфере закупок, необходимость качественного методологического сопровождения специалистов. Допускаемые нарушения и ошибки государственных заказчиков/организаторов имеет тенденцию постоянства, последствия которых приводят к ущербу бюджета страны.

Управление рисками содержит несколько ключевых этапов:

- выявление рисков, оценка вероятности их реализации, масштаба последствий и определение максимально возможного убытка;
- оценка рисков, оценка вероятности их реализации, масштаба последствий и определение максимально возможного убытка;
- выбор методов и инструментов для управления выявленными рисками;
- разработка стратегии управления рисками для снижения вероятности реализации рисков и минимизации возможных негативных последствий;
- реализация стратегии управления рисками.
- оценка достигнутых результатов и корректировка стратегии управления рисками. Важным этапом управления рисками считается выбор методов и инструментов управления рисками. Критерий рисков в сфере государственных закупок указаны ниже в таблице 8.

Таблица 8 – Критерий рисков в сфере государственных закупок

<b>Риски на этапе планирования</b>	Неэффективное планирование и расходование бюджетных средств	Отсутствует определенная методика планирования. План закупок составляется на основании прайс-листов от поставщиков и сметных заявок
<b>Риски на этапе закупки</b>	Выбор процедуры закупки. Определение победителя	Злоупотребление конкурентными требованиями, способом проведения процедур, необоснованный отказ и недопуск потенциальных поставщиков. Ограничение конкурентной среды для потенциальных поставщиков за счет усложнения или развития для отдельных поставщиков
<b>Риски после завершения конкурса</b>	Уклонение от подписания. При исполнении обязательства поставщиком по договору	Злоупотребление со стороны поставщика при подписании договора, в частности отказ от подписания или нарушение срока подписания  Злоупотребление при исполнении договора, в частности, в отношении качества, цены и сроков поставки
<b>Риски на этапе исполнения договора</b>	Подача жалоб другими участниками государственных закупок	Замедляет процесс выполнения обязательств в срок на момент рассмотрения дела. В случае отмены закупа поставщик теряет время и ресурсы, трудовые и финансовые, на этапе исполнения договора после подписания контракта
Примечание – составлено автором на основании [8].		

Согласно действующему алгоритму мониторинга и контроля закупок товаров (работ, услуг), уполномоченным органом формируются рисковые закупки путем проведения камерального контроля на стадии проведения государственных закупок.

Сфера государственных закупок с момента формирования прошла множество этапов совершенствования по мере возникновения необходимости как процедурных, так и регулирования нормативно – правовой политики.

Концепция эффективного регулирования сферы государственных закупок рассматривает повышение эффективности и результативности системы с соблюдением норм законодательства о государственных закупках.

Вместе с тем, в процессе внедрения управления рисками они могут столкнуться с такими проблемами, как отсутствие понимания и приверженности, отсутствие правил и операционных процедур, нечеткая синхронизация с организационными процессами и проблемы с персоналом.

В системе государственных закупок, как и в любой другой сфере, участие человеческого ресурса в процессе закупок рассматривается как значительно.

В этой части, и в сфере государственных закупок преемственность образовательных программ должна поддерживаться на всех уровнях профессионального образования, чтобы можно было реализовать принципы непрерывности, роста и развития профессионального образования и обучения.

Цель непрерывного обучения:

- поддерживать профессиональную компетентность;
- повышать уровень профессиональности;
- расширять сферу профессиональной деятельности;
- повысить профессиональную адаптивность, активность и мобильность.

Деятельность государственных закупок товаров, работ и услуг – это обособленная часть профессиональной деятельности по обеспечению государственных нужд учреждений, министерств и ведомств, организаций, также нужд национальных компаний, на основе и с соблюдением установленных стандартов и норм законодательств [34].

Специалисты по государственным закупкам должны обладать предметно-ориентированными знаниями в области юриспруденции и экономики, а также навыками организации и ведения переговоров, использования электронных ресурсов.

Подготовка квалифицированных специалистов в области государственных закупок требует разработки специализированных образовательных программ и создания необходимой качественной образовательной среды: современных учебных материалов и технической инфраструктуры, современного учебно-методического обеспечения, профессионального преподавательского состава.

Стандартные функциональные обязанности государственных закупщиков в Казахстане:

- разработка и составление проекта годового плана государственных закупок;
- проведение исследования рынка и информации о ценах товаров, работ, услуг;
- обработка, формирование и хранение данных, документов, полученных от поставщиков/ подрядчиков и разработка и анализ конкурсной документации для закупок совместно с заказчиком;
- подготовка и направление приглашений к определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) различными способами;
- подготовка и публичное размещение извещения об осуществлении закупки, документации о закупках, проектов договора;
- обработка заявок, проверка банковских гарантий, заявок обеспечения, оценка результатов и подведение итогов закупочной процедуры, и

осуществление мониторинга поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и заказчиков в сфере закупок, размещение итогов закупок на веб - портале государственных закупок,

- обеспечение направления проекта договора для подписания поставщику и контроль исполнения обязательств поставщиком в соответствии с требованиями договора;

- рассмотрение и исполнение уведомления по итогам камерального контроля уполномоченного органа;

- подготовка и направление пояснения по исковым требованиям поставщиков, подготовка материалов и участие в судебных процессах.

Основной задачей профессиональной деятельности специалистов по государственным закупкам должны быть повышение эффективности использования бюджетных средств в деятельности закупок, качества товаров (работ, услуг), предоставляемых для государственных нужд, профессионального уровня и мотивации сотрудников.

В свою очередь, пунктом 2 Правил переподготовки и повышения квалификации работников, осуществляющих свою деятельность в сфере государственных закупок, утвержденных приказом Министра финансов Республики Казахстан от 28 декабря 2015 года № 697 (далее по тексту – Правила) установлено, что «переподготовка и повышение квалификации работников, осуществляющих свою деятельность в сфере государственных закупок (далее – специалисты) проводится организациями образования» [35].

Также, пунктом 3 Правил определено, что организации образования разрабатывают и утверждают учебные программы по переподготовке и повышению квалификации специалистов (далее – учебные программы) в соответствии со статьей 43 Закона Республики Казахстан от 27 июля 2007 года «Об образовании» [36].

Так, в рамках исследовательских мероприятий в уполномоченный орган по координированию деятельности методологического обеспечения и разработки нормативных правовых актов государственных закупок, в Департамент законодательства государственных закупок и закупок квазигосударственного сектора МФ РК был направлен запрос (Приложение 1 – письмо исх.№ЖТ-2023-00153070 от 30.01.2023 года).

В рамках запроса были направлены запросы, какие учебные заведения/организации разрабатывают и утверждают учебные программы, и осуществляют переподготовку и повышение квалификации специалистов в сфере госзакупок в рамках вышеуказанных Правил, также, в рамках исследовательских мероприятий предоставить сведения по количеству лиц, получивших документ о прохождении учебных программ переподготовки и повышения квалификации, на основании данных, предоставленных в уполномоченный орган организациями образования согласно абзацу второму пункта 6 Правил.

Ответом от уполномоченного органа (Приложение 1.1. письмо №ДЗГЗ-01-0/37766-вн от 21.02.2023 года) сообщено, что учебные программы в

обязательном порядке содержат следующие темы семинаров: этапы подготовки и утверждения конкурсных документации, технических спецификаций и других документов, подготовленных в процессе государственных закупок; практические курсы по работе с обращениями юридических и физических лиц в части разъяснения норм закона о государственных закупках, включающие основные аспекты аудита соответствия в сфере государственных закупок.

При этом ввиду отсутствия информации по учету сведений по количеству лиц, получивших документ о прохождении учебных программ по переподготовке и повышению квалификации, информация отсутствует.

Вместе с тем, рынок услуг по переподготовке и повышению квалификации работников является конкурентным и в стране семинары/тренинги проводятся на платной основе. Изучив рынок платных курсов по подготовке специалистов закупщиков, можно отметить уровень доступности для каждого специалиста данных образовательных курсов недостаточным, и примерные прайсы курсов указаны ниже в таблице 9.

Таблица 9 – Список учебных центров, обучающих специалистов в сфере государственных закупок

Название центра	Сайт	Прайс семинаров	Место проведения
Учебный центр «Все закупки»	<a href="https://vsezakupki.kz/prajs-list">https://vsezakupki.kz/prajs-list</a>	28 000 - 163 200	г. Астана
Учебный центр «Эрудит Астана»	<a href="https://eruditastana.kz/gos-zakupki">https://eruditastana.kz/gos-zakupki</a>	50 000	г. Астана
Центр электронных финансов	<a href="https://ecc.kz/ru/training">https://ecc.kz/ru/training</a>	от 20 000	г. Астана
Центр IB inside	<a href="https://inside-b.kz/">https://inside-b.kz/</a>	от 30 000	г. Астана
Институт бухгалтеров и аудиторов «Высшая школа экономики»	<a href="https://hseipaa.kz/obuchenie/gos-zakupki">https://hseipaa.kz/obuchenie/gos-zakupki</a>	60 000 и выше	г. Алматы
Международный центр финансово-экономического развития	<a href="https://seminar.m CFR.kz/">https://seminar.m CFR.kz/</a>	25 000 и выше	г. Алматы г. Астана
Примечание – составлено автором на основе источников, указанных в таблице.			

Система образования служит основой формирования и подготовки квалификационного уровня профессиональных кадров.

Как видно из результатов проведенных анализов, исследований вопроса рисков областей системы государственных закупок в процедурных нарушениях, основной причиной становится проблема человеческого капитала, наличие высококвалифицированных специалистов в этой области, и порождает необходимость развития закупочной деятельности и внедрение лучших мировых практик [37].

В заключение следует подчеркнуть, что двигателем любого прогресса всегда является человек, и совершенствование навыков специалистов на прямую повлияет на эффективное проведение процедур закупок и снижению финансовых нарушений.

## **Проблемы: предлагаемые пути решения описанных проблем**

1. Чрезмерная зарегламентированность закупочного процесса на уровне Закона «О государственных закупках». Длительность процедур закупок. Ограниченный перечень оснований внесения изменений в договор о государственных закупках. Как следствие отсутствие возможности вносить изменения в подзаконные акты в связи с прямыми нормами, установленными Законом «О государственных закупках».

Пути решения: с учетом передового международного опыта, а также в соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 13 апреля 2022 года № 872 «О мерах по деbüroкратизации деятельности государственного аппарата» предлагается закрепить в Законе основные принципы и положения регулирующих тот или иной процесс закупок. При этом более подробный механизм предусмотреть на уровне подзаконного акта.

Преимущества: Исключение чрезмерной регламентации. Гибкость и оперативность в принятии решений. Повышение эффективности закупок за счет гибкого регулирования закупочного процесса на подзаконном уровне.

2. Недостаточное количество качественных критериев выбора победителя государственных закупок, а также преобладание ценовых критериев над качественными. Высокие риски, в связи с наличием человеческого фактора в процессе определения победителя закупок.

Пути решения: Перейти от ценовых критериев выбора поставщика на качественные критерии, такие как квалификация поставщика, его благонадежность и репутация, которые будут определяться веб-порталом автоматически на основе широкого применения данных информационных систем государственных органов и организаций.

С помощью больших данных на веб-портале будет формироваться рейтинг потенциальных поставщиков. Рейтинг предлагается формировать путем оценки и присвоения баллов потенциальным поставщикам по перечню индикаторов, характеризующих его квалификацию, благонадежность и репутацию.

К примеру, одним из индикаторов квалификации потенциального поставщика будет наличие в штате потенциального поставщика квалифицированных специалистов. Данный индикатор будет определяться размером фонда оплаты труда, подтвержденным налоговыми и пенсионными отчислениями. Чем больше фонд оплаты труда, тем больше будет балл за данный индикатор.

Преимущества: повышение квалификации поставщиков, а также качества закупаемых товаров, работ, услуг, а именно стимулирование поставщиков к повышению своей квалификации, и, соответственно, поставка качественных товаров, работ, услуг; минимизация коррупционных рисков за счет исключения человеческого фактора (исключение института конкурсных и аукционных комиссий).

3. В случаях, когда не имеется другого достаточно точного способа описания характеристик объекта закупок предоставить заказчикам право указывать на фирменные наименование товаров с обязательным дополнением

слов «или эквивалент (аналог)». Такой подход позволит с одной стороны исключить риски приобретения контрафактной продукции, с другой, приобрести качественные товары.

Пути решения: Пересмотреть подходы проведения государственных закупок способом запроса ценовых предложений, где решающим условием выбора поставщика является цена. В частности, предлагается определять победителей с применением рейтинга потенциальных поставщиков. Такой подход позволит комбинировать ценовые и неценовые критерии.

Широко применять государственные закупки с использованием стоимости жизненного цикла, что позволит делать акцент не на цену, а на качество закупаемых товаров, работ, услуг.

Внедрить элементы «Устойчивых государственных закупок», то есть осуществление закупок с учетом экологических, социальных и экономических аспектов. (*Справочно: - экологический аспект (зеленые закупки, защита окружающей среды, возобновляемые источники энергии, минимальные выбросы и утилизация); - экономический аспект (выбор поставщика на основании критерия всей стоимости жизненного цикла, инновации, поддержка МСБ); - социальный аспект (поддержка лиц с инвалидностью и иных категорий граждан).*)

4. В Послании Президента отмечено «Закупки государственных и квазигосударственных организаций необходимо перевести на единую платформу». Разрозненность закупочных площадок. Перевод на единую платформу всех государственных и квазигосударственных организаций [38].

Пути решения: Для решения данного вопроса предлагается внести изменения в некоторые законодательные акты Республики Казахстан. В частности, в новом Законе о государственных закупках и в Законе о закупках отдельных субъектов квазигосударственного сектора предлагается закрепить норму о том, что веб-портал закупок является единым порталом доступа к участию не только в государственных закупках, но и в закупках квазигосударственного сектора.

Преимущества: Единые подходы, открытость и прозрачность по всем регулируемым закупкам. Заблаговременный анализ и планирование к участию в закупках для потенциальных поставщиков. Единая IT-платформа на базе АО «Центр электронных финансов», объединяющие в себе государственные закупки, закупки квазигосударственного сектора, а также Фонда «Самрук-Казына».

#### **Влияние предлагаемых путей решения**

1. Социальное развитие (уровень измерения человеческого капитала)

Внедрение элементов «Устойчивых государственных закупок», в том числе социальных аспектов (*поддержка лиц с инвалидностью и иных граждан категорий с ограниченными возможностями*).

2. Развитие предпринимательства: поддержка отечественных товаропроизводителей, также малого и среднего бизнеса.

3. Органы государственной власти: приобретение качественных товаров, работ, услуг. Снижение бюрократических барьеров.

4. Экономическая система: внедрение элементов «Устойчивых государственных закупок», с учетом экономических аспектов (*энергоэффективность, стоимость жизненного цикла, сервисной модели обслуживания*). Эффективное и оптимальное расходование бюджетных средств.

5. Экологическая среда: внедрение элементов «Устойчивых государственных закупок», в том числе с учетом экологических, социальных и экономических аспектов. Приобретение экологически чистых товаров, товаров, переработанных их вторичного сырья т.д.

6. Объемы доходов и расходов государственного бюджета: переход от ценовых критериев выбора поставщика на качественные критерии позволит снизить объемы расходов государственного бюджета.

#### **Возможные риски (в том числе социальные риски)**

- несогласие субъектов бизнеса с отдельными положениями предлагаемого проекта Закона «О государственных закупках».

Причины: недостаточность в оповещении, раскрытии, а также положительных мер предлагаемых изменений.

- несогласие Операторов закупок квазигосударственного сектора ([eep.mitwork.kz](http://eep.mitwork.kz)) и закупок Фонда «Самрук-Казына» ([skc.kz](http://skc.kz)) на объединение и переходом на платформу государственных закупок ([goszakup.gov.kz](http://goszakup.gov.kz)).

Причины: наличие собственных реализованных закупочных площадок.

**Система управления рисками** - широкое проведение разъяснительной работы с НПП «Атамекен», а также субъектами бизнеса;

- создание Единой ИТ-платформы по закупкам на базе АО «Центр электронных финансов».

### **Методы исследования**

Для анализа текущего состояния государственных закупок в стране были использованы количественные и качественные методы исследования: анкетирование (*социологический опрос участников государственных закупок*); анализ статистических данных, информационной базы портала государственных закупок.

В опросе приняли участие 2705 респондентов, заказчики и организаторы ЦГО, министерств, сотрудники квазигосударственного сектора (Приложение 1.3.).

Респондентам были направлены 17 вопросов, в том числе 5 уточняющих; 3 вопросов в рамках установления проблемных вопросов в деятельности системы государственных закупок; 8 вопросов в рамках исследуемой темы магистерского проекта; 1 вопрос в целях установления в целом рекомендации участников системы закупок по совершенствованию правовой базы и технической работы портала государственных закупок.

Причина допущения финансовых и процедурных нарушений в сфере государственных закупок согласно результатам опроса на 68,7% по причине частого изменения норм законодательства, 55,6% по причине низкой квалифицированности специалистов государственных закупок (Рисунок 5).

Результаты опроса показали, что 78,8% специалистов закупа из опрошенных респондентов повышают свои квалификации через платные семинары/тренинги, 68,7% самообучением, что характерно допущению нарушений (Рисунок 6).

По необходимости сертифицировать специалистов государственных закупок 58,2% опрошенных ответили - есть необходимость, лишь 20,4% ответили - нет (Рисунок 7).

В части повышения квалификации специалистами за счет каких средств - 69,8% опрошенных обучения проходят за счет организации; 29,2% за счет собственных средств (Рисунок 8).

По вопросу функционирования работы портала государственных закупок 48,5% опрошенных участников ответили удовлетворительно, 27,3% хорошо, то показывает, портал технически функционирует стабильно, как установлено отчетом Всемирного банка и ОЭСР «Оценка системы государственных закупок РК» (Рисунок 9).

## **Заключение**

Эффективно построенная и функционирующая система государственных закупок приносит благо как с позиции стимулирования и развития малого, среднего и крупного предпринимательства, так и с позиции простого потребителя таких услуг.

В данном исследовании изучены области образования рисковых показателей в деятельности государственных закупок, так, в корне повышение рациональности расходования бюджета в сфере закупа занимает важное место в эффективном управлении государственными ресурсами.

Сфера государственных закупок совершенствуется, и повышение квалификации и профессионализма специалистов приведет к следующим положительным факторам, как:

- снижение рисков бюджетных нарушений;
- минимизация вероятности допущения специалистами процедурных нарушений и рисков нецелевого использования бюджетных средств, выделенных для государственных закупок; снижение возможных негативных

последствий по привлечению к административным ответственностям администраторов бюджетных средств;

- повышение эффективности рационального использования ресурсов: удобство обучения специалистов Единого организатора и вероятность минимизации расходов на обучение новшествам законодательств и правил проведения государственных закупок;

- сокращение бюрократизации в системе государственных закупок при осуществлении процедур закупа (в частности согласования протоколов; централизованное определение поставщика);

- искоренение вероятности рисков коррупционного характера при выборе победителя – поставщика;

- повышение прозрачности конкурентной среды для участников закупа;

- продвижение принципов совершенствования и устойчивого развития системы государственных закупок в стране.

Таким образом, в целях повышения качества и минимизации рисков в сфере государственных закупок предлагаются следующие приоритетные вопросы, требующие решения:

- сертифицировать специалистов в сфере государственных закупок для целесообразного осуществления процедур закупа по аналогии системы Италии;

- провести переподготовку и повышение квалификации кадров в сфере государственных закупок в соответствии с Правилами № 697 [35];

- выделить как отдельную специализацию «государственных закупщиков» для удержания талантов в сфере государственных закупок, так как объем и ответственность намного больше, и существует риски применения административных ответственности специалистов в связи с частым совершенствованием законодательств и технических функционалов в системе государственных закупок.

### **Рекомендации**

Проведенное исследование деятельности государственных закупок страны определило пробелы в системе государственных закупок, и их можно распределить по следующим классификациям:

#### **Классификация существующих пробелов**

(i) охват и объем применения нормативно-правовой базой

(ii) мониторинг и управленческий потенциал: создание среды для общественного обсуждения и мониторинга

(iii) концепции принятия управленческих решений: выработка критерий оценки результативности профессиональной деятельности и присуждения статуса «государственный закупщик. Удержание высококвалифицированных государственных закупщиков (талантов) на государственной службе.

#### **Существующие пробелы**

(i) Переподготовка и повышение квалификации работников, осуществляющих свою деятельность в сфере закупок осуществляются организациями или собственными средствами на основе платных семинаров/тренингов.

(ii) Концепцию мониторинга, как она определена выше, следует отличать от методов и процедур, используемых для выявления и устранения нарушений правил публичных закупок (аудит, инспекция и управление соблюдением). При этом выявление и устранение нарушений правил закупок является важным средством достижения целей закупок, мониторинг является более широким понятием и не ограничивается только контролем за соблюдением правил.

(iii) На государственной службе отсутствует квалификация "государственный закупщик», заработная плата предусмотрена как главного эксперта/эксперта. При этом объем работы, и требуемые навыки к специалисту закупщику, также ответственность за допущение нарушений высокие. Отсутствует методика оценки для государственных закупщиков.

### **Рекомендуемые меры**

1. На базе образовательных программ для государственных служащих проводить семинары/тренинги для сотрудников государственных органов и бюджетных организации в сфере государственных закупок обучения совместно с Академией государственного управления при Президенте РК и Агентством Республики Казахстан по делам государственных служащих.

2. Признание деятельности в сфере закупок как профессии, так как, процедуры государственных закупок осуществляется специалистами административного блока, в процессе осуществления необходимо знания в области юриспруденции, экономики, финансиста, аналитика рынка, логистики, и/ или в области градостроительных норм при подсчете опыта потенциального поставщика при участии в сфере оказания услуг.

3. Определение по критериям должностного функционала отдельный KPI, для объективной оценки работы закупщика, сертифицировать с условиями отмены в случае неоднократного допущения нарушений, определить шкалу заработной платы по показателям деятельности специалиста.

### **Список использованных источников**

1 Методология оценки систем закупок (MAPS) // MAPS Publishing. – 2018. – URL: <https://www.mapsinitiative.org › methodology>. Дата обращения: 10.11.2022 г.

2 Пособие по осуществлению государственных закупок в Республике Казахстан для организаторов и заказчиков // изд. под ред. Министерства финансов РК. – Астана, 2011. – С. 5-6.

3 Борисова Л. В., Саволайнен А. А. О понятии государственных электронных закупок // Самоуправление. – 2019 – Т.2. – № 3(116) – С. 74-77.

4 Амельчан Ю.А. Государственные закупки в ЕАЭС // Сборник материалов международной конференции «Новые вызовы интеграции ЕАЭС: правовое измерение» – Минск: Колорград, 2021. – 325 с.

5 Закон Республики Казахстан от 4 декабря 2015 года № 434-V ЗРК «О государственных закупках» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000434>. Дата обращения: 12.11.2022 г.

6 Куатова А. Эффективное функционирование системы государственных закупок как элемент обеспечения экономической безопасности в Республике Казахстан // Республиканский юридический научно-практический журнал «Фемида» – №10 (202) – Алматы, 2012. – С. 14-16.

7 WTO. Официальный сайт World Trade Organization // электронный ресурс: – URL: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/gproc\\_e/memobs\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm)

Дата обращения: 20.11.2022 г.

8 OECD. Государственные закупки в Казахстане: «Реформирование системы в целях повышения эффективности» // официальный сайт OECD iLibrary.org – URL: <https://www.oecd-ilibrary.org> Дата обращения: 20.11.2022 г.

9 Молдабаев С.С., Катаев Н.А. Профессионализм заказчика в сфере государственных закупок // Вестник Московского университета МВД России – №1/2021 – Москва, 2021. – С. 84-44.

10 ООН. Руководство по принятию Типового закона ЮНСИТРАЛ о публичных закупках – Нью-Йорк, 2014 //электронный ресурс – URL: <https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/ru/guide-enactment-model-law-public-procurement-r.pdf>. Дата обращения: 20.11.2022 г.

11 Закон Республики Казахстан от 16 мая 2002 года № 321 «О государственных закупках» по состоянию на 01.01.2008 г. // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z020000321> . Дата обращения: 20.11.2022 г.

12 Закон Республики Казахстан от 21 июля 2007 года № 303-III «О государственных закупках» по состоянию на 01.01.2016 г. // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z070000303> . Дата обращения: 20.11.2022 г.

13 Веб-портал государственных закупок // электронный ресурс – URL: <https://goszakup.gov.kz>. Дата обращения: 07.02.2023 г.

14 Статистический бюллетень Министерства финансов Республики Казахстан «Исполнение республиканского бюджета»// официальный сайт Министерства финансов Республики Казахстан – URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/minfin/documents/details/418599?lang=ru>.

Дата обращения: 02.12.2022 г.

15 RIBA Holdings. Policy And International Relations // – URL: <http://www.-architecture.com/Files/RIBAHoldings/PolicyAndInternationalRelations/Policy/PublicAffairs/2012/ComparativeProcurement.pdf>. – 2012. – 3 с.

16 Механизмы проведения госзакупок в Италии // журнал «StudRef» – URL: [https://studref.com/311755/ekonomika/mehanizmy\\_provedeniya\\_goszakupok\\_italii](https://studref.com/311755/ekonomika/mehanizmy_provedeniya_goszakupok_italii). Дата обращения: 25.02.2023 г.

17 Ведомство CONSIP — центральный орган по закупкам / Закон от 11 февраля 1994 – № 109. // электронный ресурс: – URL: <http://www.acquisition.gov/far/> URL: <http://www.gosbroker.ru/>. Дата обращения: 25.02.2023 г.

18 Портал по проведению закупок в Италии // Электронный ресурс: – URL: <https://www.appaltipop.it/it/about>. Дата обращения: 25.02.2023 г.

19 Налбандян А.А. Сравнительный анализ опыта развитых стран в организации системы государственных закупок // электронный журнал «Вестник РУДН», серия Экономика – № 5/2013 – Москва, 2013. – С. 118-126.

20 Проданова Н.А., Лытова К.И. Особенности системы государственных закупок Федеративной Республики Германия // – электронный журнал: «Аудит и финансовый анализ» – №4'2015 – Москва, 2015. – С. 373-376.

21 Ведомство CONSIP — центральный орган по закупкам // Закон от 11 февраля 1994 г. №109 – An official website of the United States Government — [URL: http://www.gosbroker.ru/ Federal Acquisitions regulations](http://www.gosbroker.ru/Federal_Acquisitions_regulations). Дата обращения: 25.02.2023 г.

22 Хамитов Ж.М. Анализ и мониторинг государственных расходов в сфере государственных закупок Республики Казахстан // Экономическая серия вестника ЕНУ имени Л.Н. Гумилева – № 3/2020 – 2020. – С. 200-205.

23 Коженко Я.В. Модели управления государственными закупками: Теоретик правовой аспект – Журнал ««Colloquium – journal» – №5(29), 2019/ JURISPRUDENCE» – Ростов, 2019. – С. 117-118.

24 Операционный план Министерства финансов РК, утвержденный приказом руководителя аппарата Министерства финансов Республики Казахстан от 28 декабря 2021 года № 1338 // Информационно - правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – [URL:https://adilet.zan.kz/rus/docs/U190000027U](https://adilet.zan.kz/rus/docs/U190000027U). Дата обращения: 12.11.2022 г.

25 Приказ Первого заместителя Премьер-Министра Республики Казахстан – Министра финансов Республики Казахстан от 27 декабря 2019 года «Об утверждении Положения о Комитете казначейства Министерства финансов Республики Казахстан» // Информационно - правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – [URL:https://adilet.zan.kz/rus/docs/G19E0001431](https://adilet.zan.kz/rus/docs/G19E0001431). Дата обращения 20.01.2023 г.

26 Положение о Департаменте законодательства государственных закупок и закупок квазигосударственного сектора Министерства финансов Республики Казахстан от 5 января 2015 года № 3, утвержденный приказом ответственного секретаря Министерства финансов Республики Казахстан // Информационно - правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – [URL: https://www.gov.kz/memleket/entities/minfin/about/structure/departments/position/4567/1?lang=ru](https://www.gov.kz/memleket/entities/minfin/about/structure/departments/position/4567/1?lang=ru). Дата обращения 20.01.2023 г.

27 Приказ Министра финансов Республики Казахстан от 11 мая 2016 года № 224 «Об утверждении Положения о Комитете внутреннего государственного аудита Министерства финансов Республики Казахстан» // Информационно - правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – [URL:https://www.gov.kz/memleket/entities/kvga/about?lang=ru](https://www.gov.kz/memleket/entities/kvga/about?lang=ru). Дата обращения: 20.01.2023 г.

28 Постановление Правительства Республики Казахстан от 2 октября 2019 года № 732 «Об утверждении Дорожной карты по реализации пилотного проекта «Централизованные государственные закупки»» // Информационно - правовая

система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – URL:<https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1900000732>. Дата обращения 10.03.2023 г.

29 Приказ Министра финансов Республики Казахстан от 29 декабря 2018 года № 1127 «Об определении перечней товаров, работ, услуг, по которым государственные закупки осуществляются единими организаторами государственных закупок» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1800018120>. Дата обращения 10.03.2023 г.

30 МФ РК. Аналитическая справка Департамента законодательства государственных закупок и закупок квазигосударственного сектора Министерства финансов Республики Казахстан // Материалы производственной практики – Астана, 2023.

31 Маслова Н.С., Кузнецова И.В. Оценка рисков как институт управления обеспечением государственных нужд» // электронный журнал Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» – Москва, 2012. – С. 482-490.

32 Закон Республики Казахстан от 30 декабря 2022 года № 177-VII ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам реализации отдельных поручений Главы государства» // Информационно - правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2200000177>. Дата обращения 10.10.2022 г.

33 Приказ Министра финансов Республики Казахстан от 30 ноября 2015 года № 598 «Об утверждении Правил проведения камерального контроля» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» – URL:<https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500012599>. Дата обращения 10.10.2022 г.

34 Метлина А.Е. Профессиональное обучение и подготовка специалиста в сфере государственных закупок» // журнал «Вестник» – №2020 6(212) – Томский государственный педагогический университет – Томск, 2020 – С. 158-159.

35 Приказ Министра финансов Республики Казахстан «Об утверждении Правил переподготовки и повышения квалификации работников, осуществляющих свою деятельность в сфере государственных закупок» от 28 декабря 2015 года № 697 // Информационно - правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500012667>. Дата обращения 10.10.2022 г.

36 Закона Республики Казахстан от 27 июля 2007 года «Об образовании» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z070000319>. Дата обращения 10.03.2023 г.

37 Кулиш М.С. Роль человеческого капитала при построении эффективной системы закупочной деятельности // Электронный журнал «Человеческий капитал и профессиональное образование» – № 4(12) – 2014.

38 Послание Главы государства К.К. Токаева народу Казахстана «Справедливое государство. Единая нация. Благополучное общество» //официальный сайт Президента Республики Казахстан – [URL: https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-181130](https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-181130). Дата обращения 07.04.2023 г.

Приложение 1 – запрос в уполномоченный орган



№ \_\_\_\_\_

**Департамент законодательства  
государственных закупок и закупок  
квазигосударственного сектора  
Министерства финансов РК**

Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан (*далее по тексту – Академия*) сообщает, что магистрантом 2-курса программы «Государственная политика» проводятся исследовательские мероприятия в рамках магистерского проекта на тему «Система управления рисками в сфере государственных закупок».

Так, в рамках данного проекта Академия направляет запрос следующего содержания.

Пунктом 2 Правил переподготовки и повышения квалификации работников, осуществляющих свою деятельность в сфере государственных закупок, утвержденных приказом Министра финансов Республики Казахстан от 28 декабря 2015 года № 697 (*далее по тексту – Правила*) установлено, что переподготовка и повышение квалификации работников, осуществляющих свою деятельность в сфере государственных закупок (*далее – специалисты*) проводится организациями образования.

Также, пунктом 3 Правил определено, что организации образования разрабатывают и утверждают учебные программы по переподготовке и повышению квалификации специалистов (*далее – учебные программы*) в соответствии со статьей 43 Закона Республики Казахстан от 27 июля 2007 года «Об образовании».

Вопрос: какие учебные заведения/организации разрабатывают и утверждают учебные программы, и осуществляют переподготовку и повышение квалификации специалистов в сфере государственных закупок в рамках вышеуказанных Правил?

Далее, согласно абзацу второму пункта 6 Правил, организации образования ежегодно представляют в уполномоченный орган по государственным закупкам списки лиц, получивших документ, указанный в пункте 4 настоящих Правил.

Астана қаласы, Абаи даңғылы, 33а,  
tel: +7 (7172) 75-31-37, e-mail: info@apa.kz  
010000 Қорғас Астана қаласын Астана 33а,  
tel: +7 (7172) 75-31-37, e-mail: info@apa.kz

Blank copy of the document is not to be used. It is intended for use only in the original form. It is not to be used for any other purpose. It is not to be used for any other purpose.

004441

Так, в рамках исследовательских мероприятий просим предоставить сведения по количеству лиц, получивших документ о прохождении учебных программ по переподготовке и повышению квалификации за период с 2017 года по 2021 год в разрезе отчетного года.

Вице-ректор по  
академической деятельности

**Б. Боксаев**

Иск. Еушарова В.  
Тел. +7778 2702082

**"Қазақстан Республикасы Қаржы министрлігінің Қазынашылық комитеті" республикалық мемлекеттік мекемесі**

Қазақстан Республикасы 010000,  
Сарыарқа ауданы, Жеңіс Даңғылы 11



**Республиканское государственное учреждение "Комитет казначейства Министерства финансов Республики Казахстан"**

Республика Казахстан 010000, район  
Сарыарқа, Проспект Жеңіс 11

21.02.2023 №ЖТ-2023-00153070

ЕДИЛОВА ВЕНЕРА

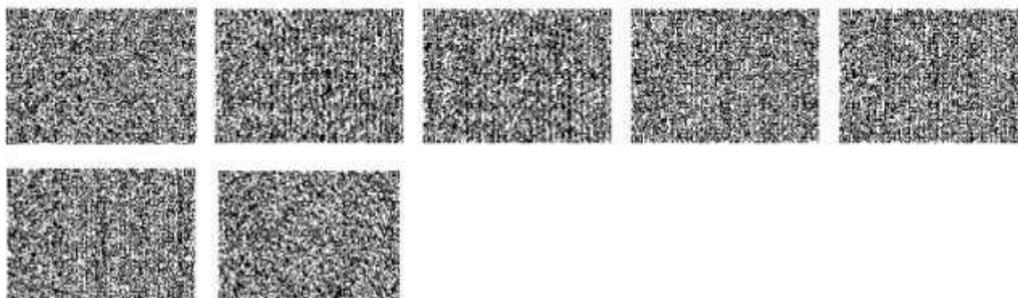
КАЗАХСТАН, АСТАНА, ЕСИЛЬСКИЙ РАЙОН,  
УЛИЦА Роза Багланова, 3, 74

На №ЖТ-2023-00153070 от 30 января 2023 года

На вх. № ЖТ-2023-00153070 от 30.01.2023г. Комитет казначейства Министерства финансов Республики Казахстан, рассмотрев ваше обращение от 30 января 2023 года, направляет ответ согласно приложению. В случае несогласия с настоящим ответом, Вы вправе обжаловать принятое решение в порядке, определенном главой 13 Административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан. Приложение: на 3 листах.

Заместитель председателя Комитета  
казначейства МФ РК

**ЖЕКЕМБИН МАРАТ БОРИБАЕВИЧ**



Исполнитель:

**БЕКБОЛҚЫЗЫ ГҮЛНАР**

тел.: 7172717705

Осы құжат «Электрондық құжат және электрондық цифрлық қолтаңба туралы» Қазақстан Республикасының 2003 жылғы 7 қаңтардағы N 370-II Заңы 7 бабының 1 тармағына сәйкес қағаз тасығыштағы құжатпен бірдей.  
Данный документ согласно пункту 1 статьи 7 ЗПК от 7 января 2003 года N370-II «Об электронном документе и электронной цифровой подписи» равнозначен документу на бумажном носителе.

Активация Wind

Приложение 1.2. – ответ ДЗГЗ на запрос

№ ДЗГЗ-01-0/3776-ВН от 21.02.2023

**ҚК**

*30.01.2023ж. №ЖТ-2023-00153070 хатына*

Мемлекеттік сатып алу және квазимемлекеттік секторының сатып алу заңнамасы департаменті «Құқықтық актілер туралы» Заңының 60-бабының 4 тармағына сәйкес Едилова Венераның хатын қарап, өз құзыреті шегінде қосымшаға сәйкес ақпаратты жолдайды.

*Қосымшасы: \_\_ парақта.*

**М. Әділханов**

*? А.Кабдрашев  
(75-03-35)*

***По первому вопросу***

Согласно подпункту 8) статьи 16 Закона «О государственных закупках» (*далее – Закон*), уполномоченный орган утверждает правила переподготовки и повышения квалификации работников, осуществляющих свою деятельность в сфере государственных закупок.

При этом, подпунктом 14) статьи 2 Закона определено, что государственные закупки – приобретение заказчиками товаров, работ, услуг полностью или частично за счет бюджетных средств и (или) собственных доходов, за исключением доходов, связанных с оказанием услуг нерезидентам Республики Казахстан.

Правила переподготовки и повышения квалификации работников, осуществляющих свою деятельность в сфере государственных закупок (*далее – Правила*) утверждены приказом Министра финансов Республики Казахстан от 28 декабря 2015 года № 697.

В соответствии с пунктом 2 Правил, переподготовка и повышение квалификации работников, осуществляющих свою деятельность в сфере государственных закупок проводится организациями образования.

При этом, пунктом 1 Правил установлено, что организации образования – учебные заведения, реализующие образовательные учебные программы дополнительного образования.

Вместе с тем, согласно пункту 3 Правил, организации образования разрабатывают и утверждают учебные программы по переподготовке и повышению квалификации специалистов в соответствии со статьей 43 Закона Республики Казахстан от 27 июля 2007 года «Об образовании».

Таким образом, организации образования разрабатывают и утверждают учебные программы по переподготовке и повышению квалификации специалистов в соответствии со [статьей 43](#) Закона Республики Казахстан от 27 июля 2007 года «Об образовании».

При этом, отмечаем, что рынок услуг по переподготовке и повышению квалификации работников является конкурентным.

***По второму вопросу***

Согласно второму абзацу пункта 6 Правил, организации образования ежегодно представляют в [уполномоченный орган](#) по государственным закупкам списки лиц, получивших документ, указанный в пункте 4 Правил.

Так согласно пункту 4 Правил, обучение специалистов производится согласно утвержденным учебным программам.

Учебные программы в обязательном порядке содержат следующие темы семинаров:

1) разработка и утверждение конкурсной документации, технической спецификации и иных документов, формируемых в процессе проведения государственных закупок;

2) практический курс по рассмотрению обращений юридических и физических лиц по разъяснению норм законодательства в сфере государственных закупок;

3) практический курс по изучению основных аспектов аудита соответствия соблюдения законодательства в сфере государственных закупок.

Специалистам, прошедшим переподготовку и повышение квалификации, выдается документ в соответствии с [законодательством](#) Республики Казахстан в области образования.

Вместе с тем, учитывая отсутствие информации, указанной в пункте 6 Правил от организаций образования, направление запрашиваемой информации не представляется возможным.

## Приложение 1.2.1

### Дорожная карта

по реализации «Правил переподготовки и повышения квалификации работников, осуществляющих свою деятельность в сфере государственных закупок», утвержденных Приказом Министра финансов Республики Казахстан от 28 декабря 2015 года № 697

№ п/п	Наименование мероприятия	Действие	Форма завершения	Ответственные за исполнение	Срок исполнения
1	Сформировать список государственных служащих, которые осуществляют функции закупа	предоставить список государственных служащих в АДГС	письмо	Акиматы, ЦГО, Министерства  АДГС	август 2023
2	Разработать и утвердить учебные программы по переподготовке и повышению квалификации специалистов	подготовить типовые вопросы, которые необходимо изучать	перечень тематических вопросов	МФ АГУ	ноябрь 2023
3	Согласование учебной программы	направить проект тематических вопросов, которые необходимо включить в учебную программу	проект учебной программы	АГУ МО	декабрь 2023
4	Сформирование преподавательского состава	привлечение к преподавательской деятельности специалистов государственных органов, организаций образования и физических лиц, имеющих опыт работы в сфере государственных закупок не менее 2 лет	ППС	АГУ (ГО, ФЛ, квазигоссектор)	февраль 2024
5	Обучение специалистов, осуществляющих государственные закупки	Проведение на базе Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан курсов обучения	вебинары/ семинары	АГУ	1 раз в полгода
6	Специалистам, прошедшим переподготовку и повышение квалификации, выдавать документ о прохождении курсов квалификации	Проводить тестирование на знание изученных материалов	сертификат	АГУ	по завершению курсов
7	Информация в соответствии с пунктом 6 Правил	представлять в уполномоченный орган (ДЗГЗ МФ) по государственным закупкам списки лиц, получивших	информация	АГУ (МФ)	1 раз в полгода

Приложение 1.3.

**ПРОГРАММА  
ПРОВЕДЕНИЯ СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО ОПРОСА**

**по теме магистерского исследования «Система управления рисками в сфере государственных закупок»**

<b>Магистрант</b>	Едилова Венера
<b>Научный руководитель</b>	Бектурова Арманай Турсыновна
<b>Консультант</b>	Тынышбаева Ане Арзиевна

**Астана, 2023**

## Содержание

### **Введение**

#### **Методологический раздел социологического исследования**

**Проблема исследования:** допущение нарушений в процедурах государственных закупок специалистами при осуществлении закупок

**Цель опроса:** установить причины допущения нарушений специалистами

**Объект опроса:** заказчики/организаторы центральных государственных органов, осуществляющие государственные закупки

**Предмет опроса:** процедура осуществления государственных закупок

**Задачи опроса:** - выявить причины допущения нарушений специалистами;

- установить уровень функционирования работы портала государственных закупок;

- определить пробелы в законодательствах о государственных закупках, также правилах осуществления государственных закупок;

**Параметры и индикаторы исследования** (*интерпретация и операционализация основных понятий*)

#### **Процедурный (методический) раздел социологического исследования**

**Метод исследования:** анкетирование

**Выборочная совокупность респондентов:** заказчики/организаторы центральных государственных органов и министерств, сотрудники квазигосударственного сектора.

**Полевые исследования.** Сбор первичных данных.

Обработка социологических данных

Итоговый отчет результатов отразить в магистерском проекте

### **Приложение**

*Приложение 1.3.* Вопросы анкетирования. Социологический опрос по вопросу повышения квалификации и переподготовки специалистов по государственным закупкам

*Приложение 1.3.1.* Сетевой График проведения социологического опроса, диаграммы

1. Жасыңызды көрсетіңіз/

Укажите Ваш возраст

\*

22-28 жас/22-28 лет

29-39 жас/29-39 лет

40-50 жас/40-50 лет

51-61 жас/51-61 лет

61 жастан жоғары/свыше 61 года

2. Жынысыңызды көрсетіңіз/

Укажите Ваш пол

ер адам/ мужчина

әйел адам/ женщина

3. Мемлекеттік сатып алу саласындағы Сіздің мәртебеңіз? / Ваш статус в сфере государственных закупок?

\*

ұйымдастырушы (тапсырыс беруші)/организатор(заказчик)

бірыңғай ұйымдастырушы/единый организатор

әлеуетті өнім беруші/потенциальный поставщик

квазимемлекеттік сектор маманы/ сотрудник квазигосударственного сектора

өзге тұлға/иные лица

4. Сіз мемлекеттік сатып алу бойынша біліктілік арттыру оқытудан өттіңіз бе?/Проходили ли Вы обучение по повышению квалификации по государственным закупкам?

\*ия/да

жоқ/нет

5. Мемлекеттік сатып алу бойынша біліктілікті арттыруды қашан өттіңіз?/

Когда проходили обучение по повышению квалификации по государственным закупкам?

\*ешқашан өткен жоқпын/ никогда не проходил(а)

соңғы 1-3 жыл ішінде өттім/ проходил-(а) за последние 1-3 года

соңғы 4-5 жыл ішінде өттім/ проходил-(а) за последние 4-5 года

5 жылдан жоғары/ свыше 5 лет

6. Мемлекеттік сатып алу бойынша қандай біліктілікті арттыру оқу

орындарын/орталықтарды білесіз?/ Какие образовательные учреждения/центры по повышению квалификации по государственным закупкам знаете?

7. Мемлекеттік сатып алу бойынша біліктілікті арттыруды қандай оқыту орнында/орталықта өттіңіз?/ В каком образовательном учреждении/центре проходили обучение по повышению квалификации по государственным закупкам?

8. Сіз өзіңіздің кәсіби біліктілігіңізді қандай қаражат есебінен арттырасыз?/ За счет каких средств Вы повышаете свою профессиональную квалификацию?  
\*мекеменің қаражат есебінен /за счет организации;  
өз қаражаты есебімен / за счет собственных средств;  
демеушілік серіктестер қаражаты есебінен/за счет средств спонсорских партнеров

9. Сіздің ойыңызша мемлекеттік сатып алу бойынша заңнамалары қаншалықты жұмыс істейді?/ По Вашему мнению насколько функционируют нормы законодательства в области государственных закупок?  
нашар /плохо  
әлсіз/ слабо  
қалыпты/ стабильно  
жетілдіру қажет/ нужны доработки

10. Мемлекеттік сатып алу веб-порталын жақсартуда Сіздің ұсынысыңыз?/ Ваше предложения по улучшению веб-портала государственных закупок?

11. Мемлекеттік сатып алу саласындағы заңнамаға өзгерістер мен толықтырулар қаншалықты жиі жүргізіледі?/  
Как часто проводятся изменения и дополнения в законодательства в сфере государственных закупок?  
жиі / часто  
жиі емес / не часто  
бақылап үлгермеймін/ не успеваю отслеживать  
жауап беру қиын / затрудняюсь ответить

12. Мемлекеттік сатып алу саласында өз кәсіби деңгейіңізді қалай арттырасыз? (бірнеше жауап нұсқасын таңдауға болады) /Как Вы повышаете свой профессиональный уровень в сфере государственных закупок? (можно выбрать несколько вариантов ответа)  
вебинарлар (ақылы семинарлар/тренингтер)/ вебинары (платные семинары/тренинги);  
мемлекеттік органдардың ақпараттық жүйелері және баспасөз хабарламалары инфосистемы и пресс-релизы госорганов/  
мессенджерлердің тақырыптық чаттары арқылы/ через подписку на тематические чаты мессенджеров  
өзін-өзі оқыту (өзін-өзі дамыту)/ самообучение (саморазвитие)

13. Мемлекеттік сатып алу веб-порталының жұмысын бағалаңыз ? /Как Вы оцениваете функционал веб-портала государственных закупок?  
жақсы /хорошо  
нашар/плохо  
қанағаттандырылық /удовлетворительно  
техникалық қолдау қойылған міндеттерді жоймайды/ техническая поддержка не устраняет поставленные задачи  
пайдаланушы нұсқаулары маңызды емес/ инструкции пользователей не актуальны  
басқа мемлекеттік органдардың басқа инфожүйелерімен әлсіз интеграция/  
слабая интеграция с другими инфосистемами других государственных органов

14. Мемлекеттік сатып алушыларды сертификаттау қажет пе? /Необходимо ли сертифицировать государственных закупщиков?  
иә/ да  
жоқ/ нет  
жауап беру қиын / затрудняюсь ответить

15. Білім беру мекемелерінде Мемлекеттік сатып алу саласындағы білім беру курсы оңтайландыру қажет пе?/  
Необходимо ли оптимизировать дисциплину в сфере государственных закупок в образовательных учреждениях ?  
иә/ да  
жоқ/ нет  
жауап беру қиын/ затрудняюсь ответить

16. Мемлекеттік сатып алу саласындағы процедуралық және қаржылық бұзушылықтар себебі?/ Причина допущения финансовых и процедурных нарушений в сфере государственных закупок?  
заңнамалардың жиі өзгеруі / частые изменения законодательства  
біліктілікті жетілдірудің төмен деңгейі/ низкий уровень повышения квалификации  
техникалық оқыту деңгейінің төмендігі/ низкий уровень технического обучения  
мамандардың біліктілігінің жеткіліксіздігі/ низкая квалифицированность специалистов

17. Сауалнамаға қатысқаныңыз үшін алғыс білдіріп, мемлекеттік сатып алу саласын жақсартудағы Сіздің ұсынысыңыз / Спасибо за участие в опросе и Ваше предложение по улучшению сферы госзакупок.

## Приложение 1.3.1. – Анализ результатов опроса

Рисунок 5. Причины допущения финансовых и процедурных нарушений



Рисунок 6. Специалисты повышают профессиональный уровень

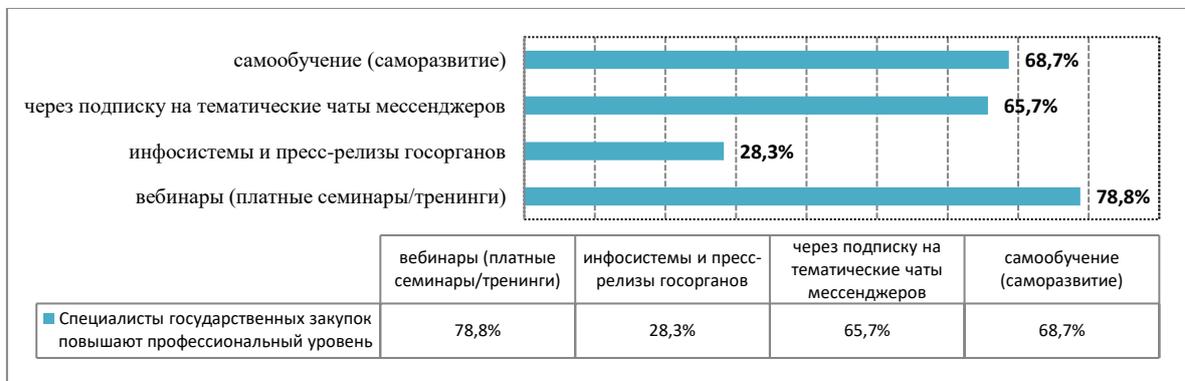


Рисунок 7. Сертифицировать государственных закупщиков

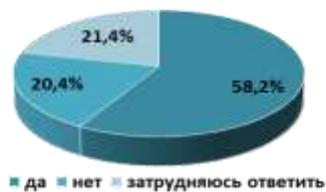


Рисунок 9=8. Повышение квалификации

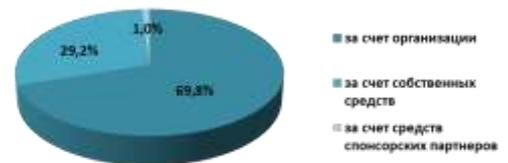


Рисунок 9. Функционирование портала государственных закупок



## Приложение 1.4.

### Аналитическая записка

Автор проекта: Едилова В.

Научный руководитель: Бектурова А.Т.

Идея проекта	Система управления рисками в сфере государственных закупок. Развитие кадрового потенциала.
Проблемная ситуация (кейс)	<p>Несмотря на концептуальные различия и целевую направленность систем управления рисками в разных государствах, процесс внедрения методов риск-менеджмента проводился поэтапно. Во-первых, была разработана методологическая база риск-менеджмента, основанная на корпоративном управлении, но с учетом специфики/сферы государственного управления.</p> <p>И в сфере государственных закупок было проведено изменение организационной культуры государственных органов и подготовка специалистов данного профиля.</p> <p>Предусматривалось внедрение системы управления рисками с постоянным контролем результатов работы.</p> <p>В среднем данные этапы занимают 3–4 года, но могут быть разными в зависимости от готовности государственного аппарата, и в том числе специалистов в этой отрасли.</p> <p>В своем Послании народу Президент РК отметил, что предстоит выстроить качественно новую систему государственных закупок. В приоритете должно быть качество закупаемых товаров и услуг, а не минимальная цена. [1].</p> <p>Квалификация специалистов дает совершенствование навыков специалистов, и на прямую повлияет на эффективное проведение процедур закупа и снижению финансовых нарушений.</p> <p>Из практики можно определить, что по причине низкой квалифицированности специалистов процедуры закупа могут обжаловаться в суде, и по спорам, связанным с нарушением законодательства в сфере государственных закупок рассмотрены в 2020 году 39304 исковых требований, из которых 22313 исков или 56,7% удовлетворены, в 2021 году из 33278 исковых требований 17554 дел или 52,7% удовлетворены, то есть нарушения процедур закупок подтверждаются [2].</p>
Имеющиеся решения	Система государственных закупок в процессе системного совершенствования порождает необходимость ориентированности на эффективных и жизнеспособных

данной проблемы	<p>закупочных процедурах, и при этом сохраняя приоритетность удовлетворения потребностей страны и граждан с применением механизма преодоления бюрократизма и снижения административных затрат.</p> <p>Для аффективного управления в сфере закупок необходимо:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- знание нормативно-правовой базы закупочной деятельности;</li> <li>- планирование, организация, осуществление и контроль закупок и оценка эффективности закупочной деятельности;</li> <li>- организация, осуществление и контроль закупок и оценка эффективности закупочной деятельности;</li> <li>- опыт выполнения специализированных функций: составление и мониторинг закупочной документации; экспертиза товаров и документов.</li> </ul> <p><b>Преимущества:</b> Профессиональная компетентность, готовность и способность выполнять профессиональные обязанности специалистов в рамках установленных полномочий и прав снижает нарушения в деятельности закупок.</p> <p><b>Недостатки:</b> - процесс функционирования системы управления рисками может столкнуться с такими проблемами, как непонимание и недостаточная заинтересованность, отсутствие регламента и порядка деятельности, неясность процесса синхронизации системы с организационными процессами, кадровые проблемы;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- низкий профессионализм специалистов приведет к отмене закупа; задержки закупа нужд государства; к затратным рискам поставщика перед рабочими и подрядчиками; судебным разбирательствам; затягиванию завершения процесса закупа.</li> <li>- необходимость специализированных средств (программные продукты и аппаратно-программные комплексы, тренажеры электронных торговых площадок, агрегаторы электронных закупок) для обучения в сфере государственных закупок</li> </ul>
Предлагаемое решение данной проблемы	<p><b>Возможности:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- снижение рисков бюджетных нарушений;</li> <li>- сокращение вероятности допущения специалистами процедурных нарушений;</li> <li>- минимизация рисков нецелевого использования бюджетных средств, выделенных для государственных закупок;</li> <li>- снижение возможных негативных последствий по привлечению к административным ответственностям администраторов бюджетных средств</li> </ul> <p><b>Риски:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- уход на другую работу специалистов закупа, утечка высококвалифицированных специалистов данной сферы;</li> </ul>

	- учитывая потенциал сектора, динамизм правовой реформы, технологические изменения, институциональные, имеется риск роста потребности в систематическом обучении по вопросам государственных закупок
Ожидаемый результат	Рыночный спрос на подготовку специалистов по государственным закупкам создает потребность в подготовке квалифицированных кадров с необходимым уровнем квалификации и компетенции. И профессионализм сотрудников может послужить к сокращению уровней финансовых и процедурных нарушений, это способствует эффективному использованию ресурсов в государственном управлении в системе закупок.
Литература	<p>1 Послание Главы государства К.К.Токаева народу Казахстана «Справедливое государство. Единая нация. Благополучное общество» //официальный сайт Президента Республики Казахстан</p> <p>2 Официальный сайт Верховного суда Республики Казахстан</p> <p>3 OECD. Государственные закупки в Республике Казахстан: «Реформирование системы в целях повышения эффективности» // официальный сайт OECD iLibrarylogo – URL: <a href="https://www.oecd-ilibrary.org">https://www.oecd-ilibrary.org</a> Дата обращения: 20.11.2022г.</p> <p>4 Молдабаев С.С., Катаев Н.А. Профессионализм заказчика в сфере государственных закупок // Вестник Московского университета МВД России – №1/2021 – Москва, 2021. – С. 84-44.</p>