

МРНТИ 06.75.02
УДК 658.71 (574)

Ж.М. ХАМИТОВ,¹

докторант.
Академия государственного управления
при Президенте Республики Казахстан¹

АНАЛИЗ И МОНИТОРИНГ СОВРЕМЕННОГО СОСТОЯНИЯ ЗАКУПОК В КВАЗИГОСУДАРСТВЕННОМ СЕКТОРЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Аннотация

В данной статье рассматриваются вопросы, касающиеся мониторинга деятельности системы квазигосударственных закупок в Республике Казахстан. Исследуемая тема является одной из актуальных на сегодняшний день, так как государству приходится сталкиваться с возросшим давлением на государственный бюджет в условиях финансового кризиса и нестабильной экономической ситуации в мире. В целом возникает необходимость уделить внимание расходованию бюджетных средств в квазигосударственном секторе путем мониторинга и тщательного анализа для эффективности проведения процедур закупок в данном секторе и исключения ненужных расходов. Статья посвящена исследованию современного состояния, проблем и перспектив создания и внедрения механизма мониторинга закупок в квазигосударственном секторе, выявлению административных и коррупционных рисков. Доля закупок, приходящаяся на субъекты квазигосударственного сектора, занимают особую роль на рынке закупок. Поэтому столь важно создание благоприятных условий, лишенных коррупционной составляющей в сфере закупок, и эффективных мер при расходовании государственных средств, наличие прозрачной действенной системы государственного финансового мониторинга. В статье приведен сравнительный анализ масштабов закупок в квазигосударственном секторе, изложены меры по снижению коррупционных рисков и обеспечению прозрачности проводимых закупок. В результате проведенного анализа по существующей проблеме в сфере закупок квазигосударственного сектора автором предложен ряд рекомендаций, которые позволили бы привести к сокращению коррупционных составляющих в данной сфере.

Ключевые слова: закупки, эффективность, квазигосударственный сектор, коррупционные риски, мониторинг, финансовые затраты, прозрачность закупок.

Социально значимым вопросом в организации жизнедеятельности общества является на сегодняшний день сфера закупок товаров, работ и услуг. Она напрямую связана с обеспечением общественных потребностей, развитием региональной экономики, инновациями, мерами, направленными на улучшение здоровья населения, трудовых отношений и другие социально-экономические проблемы.

Согласно данным открытого бюджета Республики Казахстан общий объем расходов в 2019 г. составил 14,2 трлн тенге [1].

При этом в 2019 г. ущерб от коррупции в сфере государственных закупок составил 2,5 млрд тенге [2].

Как утверждает директор Института госзакупок Российской академии государственной службы А. Храмкинтовой, закон ЮНСИТРАЛ сыграл роль модельного закона о закупках, где в основе законодательства о закупках Казахстана, Российской Федерации и ряда других постсоветских стран были заимствованы некоторые положения и подходы из документа ЮНСИТРАЛ [3].

По мнению авторов из Украины (Iryna Ksonzhyk, Maryna Dubinina), в странах Европейского союза для снижения коррупционных рисков ведется мониторинг государственных закупок, который включает такие виды деятельности, как сбор данных, анализ, распространение информации о различных аспектах государственных закупок (таких, как прозрачность, открытость, конкурентоспособность и эффективность).

Информация, собранная в ходе мониторинга, полезна для целей разработки правил, определения эффективности финансовых затрат и выработки выводов о соответствии основополагающим принципам государственных закупок и реализации предопределенных задач и планов.

Результаты мониторинга обеспечивают основу для подготовки регулярных отчетов о функционировании системы закупок, и в частности, для выработки рекомендаций и предложений по ее дальнейшему развитию [4].

Причинами высоких коррупционных рисков в сфере закупок по-прежнему являются заинтересованность причастных к процессу лиц и крупные суммы государственных средств. Учитывая, что коррумпированность в этой сфере приводит к увеличению расходов на приобретение товаров и услуг примерно на 20–60%, требуется не только регламентация процедур и жесткий контроль, но и создание здоровой конкурентной среды как для поставщиков, так и для заказчиков. Остается открытой на сегодняшний день и вызывает вопросы прозрачность закупок квазигосударственного сектора, расходующего бюджетные средства. Доля закупок здесь занимает особое место и требует объективного мониторинга.

В ходе исследования рассмотрена деятельность национальных холдингов, проведен анализ системы закупок, изучены факторы, способствующие прозрачности и сокращению коррупционных рисков в этой сфере.

В бюджетном кодексе РК от 4 декабря 2008 г. № 95 дано толкование понятия, кто является «субъектами квазигосударственного сектора», – это структура, основанная с участием государства, кроме того, такие государственные предприятия, акционерные общества (АО), товарищества с ограниченной ответственностью (ТОО), а также национальные управляющие холдинги (НУХ), дочерние и иные юридические лица, акционером которых непосредственно является государство.

По приведенным данным проекта по мониторингу экономики «Energy Prom Kazakhstan», к августу 2019 г. в стране численность предприятий составила 297 тысяч, доля компаний с участием государства составила 8,3%. В 2018 г. количество предприятий с участием государства было больше – 9,2% [5].

Основное количество всех госпредприятий в стране входят в три холдинга, такие, как АО ФНБ «Самрук-Казына», НУХ «КазАгро» и НУХ «Байтерек».

Проводимый мониторинг по закупкам в квазигосударственном секторе должен строиться на оценке эффективности, а также достижении поставленных целей. Несомненно, и сама концепция мониторинга должна отличаться от методов и процедур, используемых для выявления и устранения нарушения правил закупок в квазигосударственном секторе (аудиты, внутренние проверки и т.п.). Ее цели гораздо масштабнее и не ограничиваются исключительно контролем соблюдения правил закупок.

При этом необходимо учитывать, что, несмотря на постоянное совершенствование системы закупок, а также важность прозрачности их проведения, национальным законодательством до сих пор не урегулированы в соответствии с установленными нормами закупки национальных управляющих холдингов, национальных предприятий, национальных фондов и других квазигосударственных учреждений.

Так, в Законе РК «О государственном имуществе» от 1 марта 2011 г. № 413 надзор за государственными предприятиями осуществляется соответствующими отраслевыми министерствами, такими, как Министерство национальной экономики РК и Министерство финансов РК, однако в положении АО ФНБ «Самрук-Казына» от 2012 г. в первом разделе 12 статьи оговорено что правительство Республики Казахстан в оперативную деятельность фонда не имеет права вмешиваться, так как является коллегиальным органом, руководящей системой органа исполнительной власти.

В 2019 г. АО ФНБ «Самрук-Казына» израсходовало на закупки 3,5 трлн тенге, национальные компании «Байтерек» – 33,7 млрд тенге и «КазАгро» – 8,6 млрд тенге (рисунок 1, стр. 242).

Примечательным остается тот факт, что доля закупок, осуществляемая способом из одного источника в государственном и квазигосударственных секторах Казахстана, не снижается, так, в 2018 г. более 90% закупок квазигосударственного сектора осуществлялись именно из одного источника.

По данным Министерства национальной экономики (МНЭ) РК, основной проблемой в системе закупок является способ закупок из одного источника. Если посмотреть данные за 2014–2018 гг., то закупки, осуществляемые квазигосударственным сектором, только выросли, объемы закупок способом из одного источника составили 60–70% [6].

Вместе с тем Министерство финансов РК предпринимает такие меры, как мониторинг закупок с помощью введения реестра поставщиков и заказчиков. Со стороны министерства данный реестр вводится в первую очередь для снижения объемов закупок способом из одного источника, который не допустит необоснованного заключения договоров способом из одного источника между заказчиком и поставщиком.



Рисунок 1 – Сумма тендеров, проведенных НУХ РК в 2019 г.

Согласно аналитическому отчету, предоставленному Организацией экономического сотрудничества и развития, составлены данные (таблица 1), где видно, что в квазигосударственном секторе Казахстана просматривается тенденция, которая указывает на то, что закупки осуществляются из одного источника все чаще, а открытые конкурсы проводятся все реже [7].

Таблица 1 – Закупки АО ФНБ «Самрук-Казына», НУХ «Байтерек» и НУХ «КазАгро», млн тенге

Способ осуществления закупок	АО ФНБ «Самрук-Казына»		АО НУХ «Байтерек»		АО НУХ «КазАгро»	
	2015 г.	2016 г.	2016 г.	2017 г.	2016 г.	2017 г.
Закупки из одного источника	2 895 287	3 566 823	1 401	1 110	65 297	112 872
Конкурс	565 783	531 206	478	155	1000	1225

В Мажилисе Парламента 12 марта 2020 г. был презентован проект Закона «О возможном внесении дополнений и изменений в законодательные акты Республики Казахстана по вопросам закупок». Разработчики предложили новый подход в конкурсных процедурах в виде рейтингово-балльной системы для снижения коррупционных рисков. По их мнению, это способствует снижению коррупционных рисков и сокращению фактов человеческого участия в системе закупок.

В целом мы видим, что действия по сокращению закупок способом из одного источника правительством ведутся, предпринимаются различные меры, однако необходимо помнить и о мониторинге, который должен вестись эффективно и без отрицательных воздействий на многие факторы экономики при расходовании государственного бюджета.

Проведенное исследование показало, что сфера закупок – это многогранная система взаимоотношений, требующая постоянного совершенствования, направленного на сокращение коррупционных рисков. В ходе исследования выявлено соответствие закупок квазигосударственного сектора Казахстана правилам государственных закупок.

Вместе с тем рекомендуется увеличить закупки конкурсным способом, сокращая при этом закупки способом из одного источника, что сократит предпосылки коррупционных рисков в сфере закупок.

Если обратить внимание на международный опыт закупок, можно привести в качестве примера Южную Корею. В данной стране государственными закупками занимается отдельная служба закупок Южной Кореи (Public Procurement Service).

Южная Корея придерживается единой централизованной системы, способствующей открытости и эффективности работы в сфере закупок и предоставляющей все услуги через сеть интернет.

Служба закупок Южной Кореи закупает товары от лица государственных органов и квазигосударственного сектора, тем самым обеспечивает баланс спроса и предложения и неизменность цены, а также все процедуры, связанные с закупками, проводятся исключительно в электронном варианте, это заключение договора, торги, оплата и проверка доставки товара.

Все проходит в онлайн-режиме, через систему KONEPS (Korean on-line electronic procurement service) [8].

Роль и значение системы закупок в Соединенных Штатах Америки значительно отличается от закупок в Казахстане, к примеру, основное внимание уделяют построению правильных отношений с поставщиками, деловому сотрудничеству с подрядчиками, придавая исключительное значение добросовестности, эффективности деятельности и качеству. В законодательстве закупок США уделяется особое значение малому бизнесу, где заказчик госзаказа обязан распределять определенный объем на субъекты малого и среднего предпринимательства.

Значительным и принципиальным отличием двух систем является то, что в США система государственных закупок является централизованной, в Казахстане – децентрализованной. В обеих системах, безусловно, есть свои минусы и плюсы, но, как показывает практика, централизованная система является более стабильной и надежной, хотя менее оперативной и более бюрократизированной. Однако главным преимуществом централизованной системы является низкий уровень коррупции. Это связано с тем, что основной процесс закупок производится крупными центрами, которые выполняют функцию госзакупок за других [9].

Закупки квазигосударственного сектора являются одной из важных основ экономической эффективности государства.

Несмотря на то что формирование рынка государственных закупок в Казахстане происходило с 1998 г., а, к примеру, в США – с 1792 г., фундаментальные преобразования и колоссальные изменения в этой сфере являются характерной чертой для США. В Казахстане же постепенно разработали нормативную базу, подготовили платформу для внедрения системы электронных закупок, мы были вынуждены пройти этот сложный путь за короткий промежуток времени.

Исследование коррупционной составляющей в сфере закупок показало, что решить этот вопрос исключительно одним законом не представляется возможным ввиду того, что сама тема требует более системного подхода, затрагивающего цели не только заинтересованных лиц, но и их бенефициаров.

Наличие постоянно актуальной (обновляемой) базы данных реальных покупателей и поставщиков, системный мониторинг и создание работающего механизма, способного обеспечить закупки на единой площадке, значительно ускорят процесс совершенствования сферы закупок и дадут толчок для формирования уникальной нормативно-правовой платформы.

Проведенный теоретический и эмпирический анализ позволил сформулировать ряд рекомендаций для повышения уровня эффективности процедур, которые учитывали бы уникальную институциональную среду, а также деятельность потенциальных поставщиков и заказчиков:

- ♦ необходим комплекс мер, включающий в себя мероприятия, основанные на передовом зарубежном опыте и имеющихся положительных результатах в сфере отечественных закупок;
- ♦ назрела потребность создания правового поля, позволяющего размещать поступающие заказы на едином интернет-портале с возможностью прямой подачи заявки. Это исключит разночтения в применении акционерными обществами, национальными холдингами правил закупок, затрудняющих анализ и мониторинг состояния закупок, и тем самым сократит коррупционную составляющую в этом процессе;

- ♦ создать постоянный правовой режим путем сокращения количества вносимых изменений и дополнений в законодательство о закупках, что негативно отражается на деятельности как поставщиков, так и самих заказчиков;
- ♦ создать здоровую конкурентную среду посредством предоставления возможности осуществления закупок способом из одного источника по закупкам, признанным несостоявшимися, и постепенно снижать коэффициент закупок путем прямого заключения договора;
- ♦ создать независимый орган по надзору проведения закупок в Казахстане.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 Открытая база данных о госбюжете Казахстана: <http://openbudget.kz/data/government> (дата обращения: 06.06.2020 г.).
- 2 Елюбаева А. Ущерб от коррупции в сфере госзакупок составил 2,5 млрд тенге: <https://kapital.kz/gosudarstvo/83641/ushcherb-ot-korrupsii-v-sfere-goszakupok-sostavil-2-5-mlrd-tenge.html> (дата обращения: 05.06.2020 г.).
- 3 Храпкин А. Международный опыт построения системы госзакупок: <http://bujet.ru/article/46008.php> (дата обращения: 05.06.2020 г.).
- 4 Dubinina M., Ksonzhyk I. Monitoring of the activity of Procurement system in Ukraine. – *Baltic journal of economic studies*, 2017. – P. 238–243.
- 5 Госпредприятия планомерно сокращают значимость присутствия в экономике страны: сайт EnergyProm: <http://www.energyprom.kz/ru/a/monitoring/gospredpriyatiya-planomerno-sokrashayut-znachimost-prisutstviya-v-ekonomike-strany-na-konec-iyulya-tekushego-goda-ih-dolya-sostavila-83-godom-ranee-92> (дата обращения: 06.06.2020 г.).
- 6 Константинов А. Счетный комитет предлагает изменить правила закупок для госхолдингов: сайт «Курсив»: <https://kursiv.kz/news/finansy/2020-06/schetnyy-komit-et-predlagaet-izmenit-pravila-zakupok-dlya-goskholdingov> (дата обращения: 29.06.2020 г.).
- 7 Отчет ОЭСР. Государственные предприятия – порядок осуществления закупок на госпредприятиях: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/49746e55-ru/index.html?itemId=/content/component/49746e55-ru> (дата обращения: 06.06.2020 г.).
- 8 Опыт передовых технологий из страны утренней прохлады: сайт «Цифровые закупки», 5.04.2019 г.: <https://zakupki-digital.ru/za-rubezhom/opyt-peredovyh-tehnologij-iz-strany-u/> (дата обращения: 07.06.2020 г.).
- 9 Дайрабаева Н.К. Зарубежный опыт организации государственных закупок на примере США, 2017 г.: <https://articlekz.com/article/17777> (дата обращения: 07.06.2020 г.).

Ж.М. ХАМИТОВ,¹

докторант.

Қазақстан Республикасы Президентінің
жанындағы Мемлекеттік басқару академиясы¹

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНДАҒЫ КВАЗИМЕМЛЕКЕТТІК СЕКТОРДАҒЫ САТЫП АЛУЛАРДЫҢ ҚАЗІРГІ ЖАҒДАЙЫН ТАЛДАУ ЖӘНЕ МОНИТОРИНГІЛЕУ

Андатпа

Бұл мақалада Қазақстан Республикасындағы квазимемлекеттік сатып алулар жүйесінің қызметіне мониторинг жүргізу мәселелері қарастырылады. Зерттеліп отырған тақырып бүгінгі күннің өзекті мәселелерінің бірі болып табылады, себебі мемлекет қаржы дағдарысы мен әлемдегі тұрақсыз экономикалық ахуал жағдайында мемлекеттік бюджетке қысымның жоғарылауымен күресуге мәжбүр. Жалпы алғанда, квазимемлекеттік сектордағы бюджет шығыстарына осы сектордағы сатып алу рәсімдерінің тиімділігі мен қажетсіз шығындарды жою үшін мониторинг және мұқият талдау арқылы назар аудару қажет. Мақала квазимемлекеттік секторда сатып алулар мониторингінің тетіктерін құру мен енгізу, әкімшілік және сыбайлас жемқорлық тәуекелдерін анықтаудың қазіргі жағдайын, мәселелері мен болашағын зерттеуге арналған. Сатып алулар нарығында квазимемлекеттік сектор субъектілеріне қатысты сатып алулардың үлесі

ерекше рөлге ие. Сондықтан, сатып алу саласындағы сыбайлас жемқорлық құрамдас бөлігінен айырылған қолайлы жағдайлар мен мемлекеттік қаражатты жұмсаудың тиімді шараларын құру, мемлекеттік қаржылық бақылаудың ашық, тиімді жүйесінің болуы өте маңызды. Мақалада квазимемлекеттік сектордағы сатып алу көлемінің салыстырмалы талдауы келтірілген, сыбайлас жемқорлық тәуекелдерін азайту және сатып алудың ашықтығын қамтамасыз ету шаралары баяндалған. Квазимемлекеттік сектордағы сатып алулар саласындағы проблемаларды талдау нәтижесінде автор осы саладағы сыбайлас жемқорлық компоненттерінің төмендеуіне әкелетін бірқатар ұсынымдарды әзірледі.

Тірек сөздер: сатып алу, тиімділік, квазимемлекеттік сектор, сыбайлас жемқорлық тәуекелі, мониторинг, қаржылық шығындар, сатып алудың ашықтығы.

ZH.M. KHAMITOV,¹

PhD student.

Academy of Public Administration
under the President of Kazakhstan¹

THE ANALYSIS AND MONITORING OF THE CURRENT STATE OF PROCUREMENT IN THE QUASI-PUBLIC SECTOR OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

Abstract

This article discusses issues related to the monitoring of the quasi-public procurement system in the Republic of Kazakhstan. The topic under study is one of the relevant to date, as the state has to face with the increased pressure on the state budget in the context of the financial crisis and unstable economic situation in the world. In general, attention needs to be paid to budget spending in the quasi-public sector through monitoring and careful analysis to ensure the effectiveness of procurement procedures in the sector and to avoid unnecessary expenditure. The article is about the study of the current state, problems and prospects of creating and realization of the mechanism for monitoring procurement in the quasi-public sector, identifying administrative and corruption risks. The share of procurement in quasi-public sector entities has a special role in the procurement market. Therefore, it is so important to create favourable conditions devoid of corruption in the field of public procurement and to have a transparent and effective system of the state financial control. The article provides a detailed analysis of the scope of procurement in this area, describes measures to reduce corruption risks and ensure transparency of procurement. The author proposed a number of recommendations that would lead to a reduction in corruption components in this area as a result of the analysis on the existing problem in the procurement sector of the quasi-public sector.

Key words: procurement, efficiency, quasi-public sector, corruption risks, monitoring, financial costs, procurement transparency.