



MAPS

Methodology for Assessing
Procurement Systems

ASSESSMENT OF THE PUBLIC PROCUREMENT SYSTEMS OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN AND THE SOVEREIGN WEALTH FUND SAMRUK-KAZYNA

2019





Методология оценки систем
закупок (MAPS)

Казахстан

Оценка систем государственных закупок Республики Казахстан и Акционерного общества «Фонд национального благосостояния «Самрук-Қазына»

2019 г.



Содержание

Аббревиатуры	5
Выражение признательности	6
Краткий обзор	7
Общая система закупок государственного сектора	15
Направление I – Правовая и регуляторная база	15
Направление II – Институциональная основа и управленческий потенциал	21
Направление III – Операции по закупкам государственного сектора и коммерческая практика	23
Направление IV – Подотчетность, добросовестность и прозрачность	26
Обзор системы государственных закупок: Обзор степени соответствия показателям MAPS	29
Система закупок АО «Фонд национального благосостояния «Самрук – Казына» (СК)	33
Направление I – Правовая и регуляторная база	33
Направление II – Институциональная основа и управленческий потенциал	37
Направление III – Операции по закупкам государственного сектора и коммерческая практика	40
Направление IV – Подотчетность, добросовестность и прозрачность системы государственных закупок	44
Система государственных закупок Самрук - Казына: обзор степени соответствия показателям MAPS	49
Рекомендации для развития в приоритетном порядке	54
Приоритеты для развития государственной системы закупок	54
Приоритеты для развития государственной системы закупок «Самрук-Казына»	55
1. Введение	58
2. Анализ условий страны	61
2.1. Политическая, экономическая и геостратегическая ситуация в стране	61
2.2. Система государственных закупок и ее взаимосвязь с системами управления государственными финансами и государственного управления	63
2.3. Задачи национальной политики и цели устойчивого развития	64
2.4. Реформирование системы государственных закупок	65
2.5. Акционерное общество «Фонд национального благосостояния «Самрук-Казына» и его структура управления	67
2.6. Портфельные компании Самрук – Казына и план приватизации	69



2.7.	Программа трансформации в СКГС и Самрук – Казына	70
2.8.	Реформа системы закупок Самрук – Казына	71
Оценка 74		
3.	Том 1: Оценка системы закупок государственного управления	75
3.1.	Направление I – Правовая, регуляторная и политическая база	75
Показатель 1. Законодательная база государственных закупок обеспечивает согласованные принципы и соответствует применимым обязательствам.		79
Показатель 2. Подзаконные акты и инструменты в поддержку законодательной базы		91
Показатель 3. Правовая база и политика поддерживают устойчивое развитие страны и выполнение международных обязательств		92
3.2.	Направление II – Институциональная основа и управленческий потенциал	93
Показатель 4. Преобладание системы государственных закупок и её надлежащая интеграция с системой управления государственными финансами		96
Показатель 5. В стране имеется институт, исполняющий нормативно-регуляторную функцию		98
Показатель 6. Закупающие организации и их полномочия четко установлены		99
Показатель 7. Государственные закупки встроены в эффективную информационную систему		100
Показатель 8. Система государственных закупок обладает сильным потенциалом для развития и улучшения		102
3.3.	Направление III – Операции по закупкам государственного сектора и коммерческая практика	103
Показатель 9. Методы государственных закупок достигают поставленных целей		105
Показатель 10. Рынок государственных закупок полностью функциональный		111
3.4.	Направление IV – Подотчетность, добросовестность и прозрачность системы государственных закупок	113
Показатель 11. Прозрачность и привлечение общественности усиливают добросовестность в сфере государственных закупок		115
Показатель 12. В стране имеются эффективные системы контроля и аудита		117
Показатель 13. Эффективные и действенные механизмы апелляции в связи с закупками		120
Показатель 14. В стране существует кодекс этики и антикоррупционные меры		123
4.	Том 2: Оценка системы государственных закупок «Самрук-Қазына»	132
4.1.	Направление I - Правовая, регуляторная и политическая база	132
Показатель 1. Законодательная база государственных закупок обеспечивает согласованные принципы		



и соответствует применимым обязательствам	133
Показатель 2. Подзаконные акты и инструменты поддерживают законодательную базу	139
Показатель 3. Нормативно-правовая база поддерживает устойчивое развитие страны и реализацию международных обязательств	140
4.2. Направление II - Институциональная основа и управленческий потенциал	141
Показатель 4. Преобладание системы государственных закупок и ее надлежащая интеграция с системой управления государственными финансами	142
Показатель 5. В стране имеется институт, исполняющий нормативную и -регуляторную функцию	143
Показатель 6. Закупающие организации и их полномочия четко установлены	145
Показатель 7. Государственные закупки встроены в эффективную информационную систему	147
Показатель 8. Система государственных закупок обладает сильным потенциалом для развития и улучшения	149
4.3. Направление III – Операции по закупкам государственного сектора и коммерческая практика	151
Показатель 9. Практика государственных закупок достигает поставленных целей.	152
Показатель 10. Рынок государственных закупок полностью функциональный	156
4.4. Направление IV – Подотчетность, добросовестность и прозрачность системы государственных закупок	158
Показатель 11. Прозрачность и привлечение общественности повышают добросовестность в сфере государственных закупок	159
Показатель 12. В стране имеются эффективные системы контроля и аудита	161
Показатель 13. Эффективные и действенные механизмы апелляции в связи с закупками	164
Показатель 14. В стране существует этика и антикоррупционные меры	166
5. Сводные рекомендации	
169	
Рекомендации для расстановки приоритетов	169
Приоритеты для развития государственной системы закупок	169
Приоритеты для развития государственной системы закупок «Самрук-Казына»	171
6. Информация подтверждающая выводы (валидация)	
173	
Процесс подтверждения выводов	173
Приложения	
174	



Приложение III: Исходные документы	175
Приложение IV: Дополнительная информация о системе государственных закупок в секторе общего государственного управления (Том 1)	184
Приложение V: Критерии количественной оценки	187
Приложение VI: Анализ информации о заинтересованных сторонах	191

Список Таблиц

Таблица 1 - Расхождения и рекомендации по Направлению I.....	17
Таблица 2 - Расхождения и рекомендации по Направлению II.....	22
Таблица 3 - Расхождения и рекомендации по Направлению III.....	24
Таблица 4 - Расхождения и рекомендации по Направлению IV.....	27

Список Рисунков

Рисунок 1. Ключевые системные реформы Стратегии 2025 в поддержку эволюционного пути из семи приоритетных политик Стратегии «Казахстан 2050»	65
Рисунок 2. Сравнительный анализ систем государственных закупок, 2017 г.....	66
Рисунок 3. Доля направлений деятельности, %	69
Рисунок 4. Соотношение способов закупок в 2014-2016гг, %.....	73
Рисунок 5. Соотношение способов закупок в 2017 году.....	76
Рисунок 6. Функции и обязанности.....	94



Аббревиатуры

АСЕАН	Ассоциация государств Юго-Восточной Азии
СНГ	Содружество независимых государств
ОГО	Организация гражданского общества
ОДКБ	Организация договора коллективной безопасности
СЕАП	Совет Евро-атлантического партнерства
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
ОЭС	Организация экономического сотрудничества
ЕАЭС	Евразийский экономический союз
ПРК	Правительство Республики Казахстан
МВФ	Международный валютный фонд
МОМ	Международная организация по миграции
МАРС	Методология оценки систем закупок
МФ	Министерство финансов Республики Казахстан
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ОИС	Организация исламского сотрудничества
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
РЕФА	Государственные расходы и финансовая подотчетность
ЗГЗ	Закон о государственных закупках
СГЗ	Система государственных закупок
ШОС	Шанхайская организация сотрудничества
ЦУР	Цель устойчивого развития
СКГС	Субъект квазигосударственного сектора
ЮНСИТРАЛ	Комиссия ООН по праву международной торговли
ООНВТО	Всемирная туристская организация при ООН
ГВБ	Группа Всемирного банка



Выражение признательности

Оценка систем государственных закупок Республики Казахстан и АО «Фонд Национального благосостояния «Самрук-Казына» проводилась под руководством Всемирного банка (ВБ) и Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) при участии Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР), Исламского банка развития (ИБР) и Азиатского банка развития (АБР).

Команда по оценке Всемирного банка и ОЭСР хотела бы выразить признательность и благодарность за плодотворное сотрудничество и рекомендации со стороны Правительства Республики Казахстан, в частности, команде коллег из Министерства финансов во главе с господином Русланом Бекетаевым, Вице- Министром финансов РК, господином Сабитом Ахметовым, Директором департамента законодательства в сфере государственных закупок и господином Владимиром Магай, Заместителем директора департамента законодательства в сфере государственных закупок; и команде коллег из АО «Самрук-Казына», а именно госпоже Юлии Архиповой, и.о. Руководителя Службы методологии закупок в период проведения оценки и господину Олжасу Курманбек, господину Бахтияру Исеvu, Директору Департамента контроля и мониторинга закупок, господину Темиржану Абдрахманову, Заместителю генерального директора ТОО «Самрук-Казына Контракт» и господину Мухиту Магажанову, Руководителю службы методологии закупок на момент начала проведения оценки.

Команда по оценке благодарна за вклад и рекомендации, полученные от многих должностных лиц и экспертов из государственных органов Казахстана и «Самрук-Казына», ассоциаций частного сектора, гражданского общества, научных кругов и НПО.

Оценка системы государственных закупок в Республике Казахстан проходила под руководством г-на Ахмеда Мерзук, Ведущего специалиста по закупкам, ВБ, при содействии команды экспертов, в которую входили г-н Нурбек Курманалиев, Старший специалист по закупкам, ВБ, г-жа Белита Манка, Старший юрист в сфере закупок, ВБ, г-н Гарик Сергеев, Старший специалист по финансовому управлению, ВБ, г-жа Алия Ким, Специалист по финансовому управлению, ВБ, г-н Хант Ла Кашиа, Старший специалист по закупкам, ВБ, г-жа Алма Нуршаихова, Специалист по государственному управлению, ВБ, г-н Эль-Хадж Малик Сумаре, Ведущий специалист по закупкам проектов, ИБР, г-н Эка Зармен Хурсама Путра, Старший специалист по закупкам проектов, ИБР, г-н Девеш Чандра Мишра, Консультант, ВБ, г-н Наушад А. Кхан, Консультант, ВБ, г-н Куат Султан, Консультант, ВБ и г-жа Татьяна Чурсова, Консультант, ВБ.

Оценка системы закупок АО «Самрук-Казына» была проведена командой ОЭСР под руководством г-на Паоло Магина, Руководителя отдела государственных закупок и г-жи Лены Дизенг, Специалиста по политике, Отдела Инфраструктуры и государственных закупок, при участии г-на Антони Комп, на момент проведения оценки Младшего специалиста по политике Отдела государственных закупок и г-жи Астжик Соломонян, независимого консультанта. Команда хотела бы выразить благодарность за поддержку и ценный вклад в работу г-ну Евгению Смирнову, Вице-директору, Советнику по политике, Департамента по политике и консультационным услугам в области закупок, ЕБРР.



Краткий обзор

1. В данном отчете представлены результаты оценки системы государственных закупок Республики Казахстан, с применением Методологии оценки систем закупок (MAPS),¹ включающей различные этапы, в том числе процесс подтверждения (валидации). В Казахстане сложилась двойная система закупок, т.е. отдельные системы для а) государственных закупок осуществляемых учреждениями общего государственного управления и б) закупок, осуществляемых Фондом национального благосостояния «Самрук – Казына», на которые приходится большая часть расходов государственных закупок. Проведенная оценка MAPS охватывает две системы. Учитывая особенность системы, оценка MAPS состоит из двух взаимосвязанных частей а) системы государственных закупок и б) системы закупок Самрук-Казына. В отчете о проведенной оценке представлены основные выводы, сильные стороны сложившихся систем закупок и сохраняющиеся расхождения, а также приводится ряд рекомендаций для решения выявленных сложностей и дальнейшие пути возможного улучшения.
2. Настоящая оценка с применением обновленной Методологии оценки систем закупок (MAPS) была инициирована в апреле 2018 года **по запросу Правительства Республики Казахстан о проведении оценки системы государственных закупок (СГЗ) и системы закупок Фонда национального благосостояния «Самрук – Казына» (СК)**. Мероприятие реализуется Правительством Республики Казахстан в тесном сотрудничестве с международными партнерами - Всемирным банком, основной партнер, Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР), Азиатским банком развития (АБР) и Исламским банком развития (ИБР).
3. Оценка MAPS охватывает систему государственных закупок Казахстана, регулируемую Законом «О государственных закупках», принятым в 2015 году и соответствующими правилами, и нормативными актами, с изменениями к Закону от 26 декабря 2018 года, и последующими изменениями в правила и процедуры, которые были введены в действие с января по март 2019 года. Оценка системы закупок СК охватывает отдельные действующие правила и положения по закупкам. не охватывает изменения в закупках СК, которые вступят в силу в январе 2020 года, как предусмотрено изменениями к Закону «О фонде национального благосостояния», от 26 декабря 2018 года. Дополнительные пояснения о прогрессе, отмеченные в ходе Круглого стола для подтверждения выводов, были предоставлены СК и доступны в Приложении.
4. Данный отчет состоит из двух томов: **Том 1** – закупки, осуществляемые согласно Закону о государственных закупках (ЗГЗ), и **Том 2** – закупки, регулируемые другими правилами и нормативно-правовыми актами, применяемыми к АО «Фонд национального благосостояния «Самрук – Казына» (СК). Такой подход отражает отличительную черту системы закупок в Казахстане, согласно которой разные правила применяются для государственных закупок и для закупок СК. Закупки СК, включая большое количество дочерних компаний, входящих в Холдинг, обеспечивают предоставление важных государственных услуг и составляют наибольшую долю в системе закупок в Казахстане. В связи с этим, концепция оценки MAPS была адаптирована, чтобы провести полноценную оценку MAPS в отношении системы закупок СК, в дополнение к оценке общей системы закупок государственного управления, с целью проанализировать всю систему закупок в стране. В своей заключительной части отчет содержит консолидированные рекомендации, касающиеся общих тем для обеих систем.

¹ www.mapsinitiative.org



5. Оговорка применяется к некоторым аспектам оценки MAPS Самрук-Казына: из-за отсутствия доступа к информации, команда по оценке не смогла в полном объеме провести оценку а) системы электронных закупок, б) эффективности закупок, в) структуры аудита и контроля, и г) системы апелляции. В то время как руководство Самрук-Казына поддержало проведение оценки MAPS через участие во встречах/интервью и предоставление информации, хотя и ограниченной, представители Самрук-Казына не предоставили доступ к данным о закупках или репрезентативной выборке договоров, несмотря на неоднократные запросы со стороны команды по оценке. Также «Самрук-Казына» не предоставили основополагающие документы или доступ к ним для проведения анализа, таким как правила системы аудита, контроля и апелляций, или доступа к полным функциональным возможностям системы электронных закупок.
6. В концептуальной записке оценки MAPS предполагался возможный риск, что команда по оценке не будет иметь доступа к необходимым данным и информации. В отчете представлены выводы на основе обзора данных из производных источников, а также интервью. Оценка проводилась по методологии MAPS, и были предприняты все необходимые меры для обеспечения ее точности. Тем не менее, с точки зрения теории применения, оценка может считаться неполной без доступа к данным или существенной части документов о закупках. В результате, команда по оценке рекомендует, чтобы для принятия политических решений, касающихся Самрук-Казына, была проведена дополнительная оценка, которая позволит принимать обоснованные политические решения.
7. Настоящий Краткий обзор относится полностью ко всей оценке. Первая часть данного Краткого обзора – описательная. Она обобщает основные выводы обоих Томов оценки, предоставляя лаконичный обзор состояния дел в системе закупок Казахстана. Вторая часть Краткого обзора представляет собой структурированный, разбитый по направлениям² обзор выводов каждого из Томов оценки, включая области для усовершенствования, согласно методологии.

Страновой контекст

8. Казахстан является девятой по величине страной в мире по площади и самой большой страной, не имеющей выхода к морю. Страна состоит из 14 областей с населением около 18 миллионов человек, в состав которого входят более 125 национальностей, причем наибольшие сегменты составляют казахи и русские, насчитывающие примерно 66% и 20%, соответственно.
9. В 2010 году Казахстан присоединился к России и Беларуси в создании Таможенного союза в целях повышения притока иностранных инвестиций и улучшения уровня торговли. В 2012 году Таможенный союз трансформировался в Единое экономическое пространство и в Евразийский экономический союз (ЕАЭС) в январе 2015 года. Экспорт Казахстана в страны ЕАЭС увеличился на 30,2% в 2017 году. Импорт из стран ЕАЭС вырос на 24,1%.
10. Согласно официальным статистическим данным Валовой внутренний продукт (ВВП) Казахстана в 2017 году составил 162,9 млрд. долларов США. Годовые темпы роста ВВП составили 4% в 2017 году. ВВП Казахстана по паритету покупательной способности (ППС) оценивается в 26,490 долларов США (в 2017). ВВП Казахстана на душу населения по паритету покупательной способности (ППС) оценивается в 26,490 долларов США (в 2017).³

² Оценка структурирована исходя из четырех Направлений методологии MAPS: Направление I – Правовая и регуляторная база; Направление II – Институциональная основа и управленческий потенциал; Направление III – Государственные операции по закупкам и коммерческая практика; и Направление IV – Подотчетность, добросовестность и прозрачность.

³ <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD?locations=KZ>



11. За последние два десятилетия Казахстану удалось реализовать фундаментальные реформы, направленные на построение основ «социально ориентированной рыночной экономики». Казахстан занял 91-е место из 193 стран по Индексу эффективности государственного управления Всемирного банка в 2016 г. и 28-е место в исследовании Всемирного банка «Ведение бизнеса» 2019 г.
12. **Общий объем расходов на государственные закупки составил 21 миллиард долларов США, или 13% от ВВП в 2017 году.⁴ Из этой суммы, объем государственных закупок, выполненных с применением Закона о государственных закупках, составил 6 млрд.долларов США (или 4% от ВВП), в согласно отчетности на веб – портале государственных закупок. Для сравнения, общие расходы СК, а также расходы на закупки в 2017 году осуществляемые национальными управляющими холдингами, национальными холдингами, национальными управляющими компаниями и национальными компаниями, (т.е. прочими субъектами квазигосударственного сектора (СКГС)) оцениваются примерно в 15 миллиардов долларов США (9 % от ВВП), согласно планам государственных закупок, находящимся в открытом доступе. По последним данным, предоставленным СК, объем закупок в 2016 году составил 12 млрд.долл.США (8% от ВВП). Все эти субъекты квазигосударственного сектора (СКГС) руководствовались отдельными правилами и нормативно-правовыми актами по закупкам. В целом, закупки СКГС, большая часть из которых приходится на СК, по оценкам в два раза превышают объем закупок государственного сектора.**
13. Первый Закон о государственных закупках (ЗГЗ) вступил в действие в 1997 году и был основан на принципах ЮНСИТРАЛ 1994 года (UNCITRAL Model Law). С этого момента Правительство Республики Казахстан не прекращало усилий по непрерывному совершенствованию национальной СГЗ и обеспечению соответствия требованиям международных стандартов. Действующий ЗГЗ был принят в 2015 году и существенные изменения и дополнения были приняты 26 декабря 2018 года, вступившие в силу с 1 января 2019 года.
14. Самрук – Казына (СК) был создан в 2008 году Указом Президента в качестве Фонда национального благосостояния. На данный момент в Фонд входят 404 портфельных компании, осуществляющих свою деятельность в различных отраслях, включая нефть, газ, электроэнергетику, железные дороги, почтовую связь и т.д. Казахстан поставил цель сократить долю участия государства в экономике в своем Комплексном плане приватизации на 2016 – 2020 гг.
15. Реформы самого СК также затронут процедуры закупок, значительно усовершенствованные за последние годы. Недавние изменения и дополнения в Закон «О фонде национального благосостояния», вошедшие в общий пакет реформ системы закупок от 26 декабря 2018 года, существенно изменил систему закупок СК, но их автономность осталась неизменной.

Оценка

16. **Правительство Республики Казахстан за последние два десятилетия предприняло существенные и последовательные усилия по усовершенствованию системы государственных закупок (СГЗ) и приведению ее ближе к международным стандартам. Действующий ЗГЗ был принят в 2015 году, в основном, для обеспечения соответствия с**

⁴ На основе информации, полученной на веб – портале Министерства финансов, а также в результате расчетов, основанных на планах закупок субъектов квазигосударственного сектора (СКГС).



требованиями Договора о Евразийском экономическом союзе (Договор о ЕАЭС) в сфере государственных закупок. С этого момента Правительство Республики Казахстан не прекращало усилий по непрерывному совершенствованию национальной СГЗ. Была упорядочена нормативно-правовая база, которая была организована в правильную иерархию с подробной идентификацией официальных правил и процедур закупок. Кроме того, был создан веб-портал государственных закупок (полномасштабная единая электронная система государственных закупок), которая обеспечивает прозрачность и увеличение объема публикуемой документации по закупкам, уведомлений о закупках и основных решений Правительства Республики Казахстан в сфере закупок. **Эта открытая государственная платформа с бесплатным доступом к государственным правилам и нормативно-правовым актам в области государственных закупок является большим вкладом в достижение принципа прозрачности процесса государственных закупок, установленного ЗГЗ Республики Казахстан.** Однако сфера действия законодательства о государственных закупках не охватывает весь объем закупок товаров, работ и услуг (включая консультационные услуги), осуществляемых за счет средств государства.

17. **Факт того, что основная часть деятельности в области закупок в Казахстане не регулируется единой законодательной и нормативно – правовой базой, создает препятствия на пути к общей и экономически- эффективной практике государственных закупок.** Значительная часть объема закупок в Казахстане управляется субъектами квазигосударственного сектора, включая «Фонд национального благосостояния «Самрук – Казына». Системы закупок вышеуказанных организаций, в целом, отражают реформы общей системы государственных закупок, ее правил, процедур и практики применения. Однако их законодательная и нормативная основа остается отдельной, создавая неоднородные условия с разнообразными и сложными для отслеживания законодательными нормами, что создает дополнительную нагрузку на поставщиков и на заинтересованные стороны разных системах закупок. При этом, справедливо будет признать, что недавняя реформа приблизила СКГС к общей системе государственных закупок, посредством требования о применении единого набора правил. Тем не менее, Фонд «Самрук – Казына», на который приходится львиная доля расходов на государственные закупки в Казахстане, остается не охваченным общей системой государственных закупок.
18. **Казахстан вступил в ВТО в 2015 году и в октябре 2016 присоединился к Соглашению о государственных закупках ВТО в статусе наблюдателя,⁵ что является признанием усилий Правительства Республики Казахстан по непрерывной модернизации национальной системы государственных закупок.**
19. **Правила и институты системы государственных закупок Республики Казахстан достигли определенного уровня развития, который потенциально может послужить импульсом для роста экономики и рынка, инноваций и экологически устойчивого развития.** В частности, система государственных закупок может использоваться для стимулирования развития МСБ посредством особых положений, облегчающих доступ МСБ к коммерческим возможностям, открывающимся благодаря государственным закупкам и содействия их эффективному участию в конкурсах, проводимых государственными органами.
20. **Правительство Республики Казахстан создает все большие возможности для эффективной связи между системой государственных закупок и общей системой государственного финансового и государственного управления для стимулирования должного уровня участия общественности в процессе принятия решений и мониторинга**

⁵ https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm



исполнения бюджета.

Процедуры закупок

21. Законодательная и нормативно - правовая база государственных закупок способствовала развитию довольно хорошо устоявшейся практики по планированию закупок, на основе анализа потребностей в товарах, работах и услугах, которая начинает осуществляться в первой половине предыдущего (финансового) года, и завершается подготовкой ежегодных бюджетных заявок в рамках процесса бюджетного планирования на следующий финансовый год. Однако такая практика не применяет структурированный и всеобъемлющий подход к планированию закупок, позволяющий определить оптимальный подход к рынку и выбрать наилучший способ закупок для достижения справедливого уровня конкуренции и оптимального соотношения цены и качества.
22. Оценка текущих показателей закупок показала, что высокий уровень экономической эффективности был достигнут благодаря обязательному использованию системы электронных закупок, и в среднем на закупку товаров, работ и услуг с использованием способа открытого конкурса уходит 56 дней по сравнению с максимально допустимым сроком в 58 дней, установленным ЗГЗ. Несмотря на это и на стремление закупающих организаций проводить закупки способом открытого конкурса, результаты ниже оптимальных. В 2017 году только 32% от всех процедур с использованием открытого способа закупок привели к присуждению контракта; 68% процедур были признаны несостоявшимися, а для повторных закупок использовался способ «из одного источника», доля которого в 2017 году составила 81,79% от всех способов закупок.
23. Причины такого высокого процента несостоявшихся конкурсов не лежат на поверхности, но, возможно, частично заключаются в том, что ЗГЗ допускает сразу применять способ из одного источника после признания открытого конкурса несостоявшимся, не обязывая закупающие организации исследовать причины таких неудачных конкурсов. Изменения и дополнения в ЗГЗ от декабря 2018 года упразднили такую возможность и теперь необходимо отслеживать принесут ли такие усовершенствования результат на практике. Более того, использование неценовых характеристик при оценке не является частой практикой, а нормативно - правовая база не предусматривает принципов расчета затрат в течение жизненного цикла.
24. Тогда как, на первый взгляд, законодательная и нормативно – правовая база не устанавливает никаких барьеров для участия иностранных потенциальных поставщиков, требование о необходимости получения электронно – цифровой подписи (ЭЦП) иностранными участниками конкурса для получения возможности использовать веб – портал, в совокупности с недавно внесенным изменением о внедрении тарифа за использование веб – портала для всех участников конкурса, а также требование обеспечения электронной заявки, которая может быть получена в банках второго уровня Казахстана, создает серьезные барьеры для иностранных участников конкурса. Наличие подобных ограничительных политик, в целом, объясняет почему в 2017 году 99,7% всех контрактов было присуждено местным частным компаниям и физическим лицам.
25. Практика применения способов закупок, допустимых ЗГЗ, демонстрирует определенные признаки неэффективности, в особенности, в части использования способа открытого конкурса. В 2017 году 68% всех закупок с применением данного способа были несостоявшимися или признаны недействительными, что в дальнейшем привело к использованию неконкурентных способов, например, из одного источника. Существующая практика применения способа открытого конкурса также характеризуется высоким уровнем (50%) заявок, не соответствующих основным критериям, что сокращает вероятность



конкурентных результатов конкурсных процессов. Помимо этого, практика применения фиксированных скидок для неценовых характеристик, дающих дополнительные преимущества, представляется неподходящей, так как некоторые требования носят общий характер и не всегда напрямую связаны с природой объекта закупок, а также не позволяют дифференцировать качественные характеристики с точки зрения их важности или актуальности в достижении целей закупок и конечных результатов каждой отдельной операции по закупкам. Данная практика может быть усовершенствована и, по возможности, приведена в соответствие с лучшей международной практикой, путем придания определенного веса техническим и финансовым требованиям, а также требованиям по расчету затрат на протяжении жизненного цикла, для повышения результативности закупок и достижения оптимального соотношения цены и качества.

26. **Касательно оценки практики закупок СК, команда по оценке на основе методологии MAPS не смогла произвести более или менее содержательную оценку, как предусмотрено методологией, ввиду недостаточного доступа к данным и документации по закупкам (примеров операций), которые не были предоставлены «Самрук-Казына» несмотря на неоднократные запросы.** Выводы, представленные относительно эффективности системы закупок «Самрук-Казына», основаны на «кабинетных исследованиях» и интервью с заинтересованными лицами с государственными должностными лицами Правительства и «Самрук-Казына», представителями частного сектора и представителями гражданского общества, а также экспертами в области системы государственных закупок Казахстана. Несмотря на эти усилия, понимание фактической эффективности системы закупок Самрук-Казына остается ограниченным и недостаточным, в понимании методологии MAPS, что должным образом отражено в результатах оценки. Основываясь на доступной информации, датированной от 2017 года, 86,5% всех закупок холдинга СК производились не конкурентными способами. Это вызывает самую главную озабоченность, так как демонстрирует тот факт, что функция закупок в СК, вероятнее всего, не соответствует общим принципам закупок, а также не достигает оптимального соотношения цены и качества.

Профессионализация

27. **Сфера применения ЗГЗ очень неоднородна и охватывает около 23 200 закупающих организаций, 95% 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.
28. **Фактически, «Самрук-Казына» начал реализацию первоначальных мер по стратегии профессионализации.** В холдинге уже предлагается курс обучения, и строятся планы по дальнейшему расширению подобных программ по повышению профессионализма кадровых ресурсов в области закупок в структуре холдинга Самрук – Казына и его дочерних предприятий, рассматриваются варианты для разработки механизма сертификации.

Механизм обжалования



29. **Правительство Республики Казахстан предприняло меры по повышению прозрачности механизма рассмотрения жалоб в области закупок.** Несмотря на то, что нормативно-правовая база предоставляет право обжаловать решения в области государственных закупок, не ясно, допускает ли ЗГЗ жалобы по отношению к конкурсной документации. Более того, Комитет внутреннего государственного аудита (КВГА), первая инстанция при рассмотрении жалоб, является структурным подразделением уполномоченного органа – Министерства финансов (МФ), и возможно не обладает должным уровнем автономии, требуемым для разрешения споров, учитывая тот факт, что Министерство финансов само выступает в качестве заказчика (закупающей организации) и организацией, которой подотчетен Единый организатор государственных закупок. Кроме того, в функции КВГА также входит обзор/ аудит соответствия законодательной и нормативно-правовой базе. Это означает, что КВГА может оказаться в ситуации необходимости рассмотреть жалобы на процедуры закупок, в свое время явившихся предметом контроля и финансовых консультаций КВГА. ЗГЗ с недавними изменениями и дополнениями предусматривает создание новой структуры – Апелляционной комиссии при МФ, где несогласные с решениями по закупкам поставщики смогут обжаловать решения КВГА. Однако создание дополнительной площадки для реализации поставщиками своего права на подачу жалоб и апелляций касательно решений КВГА не обеспечивает достаточной автономности такого органа, так как он подотчетен МФ.
30. **Жалобы в СК рассматриваются внутренним подразделением – Департаментом методологии и контроля закупок. Организация деятельности подобна системе, существующей в закупках государственного сектора, именно с точки зрения институционального дублирования,** с учетом того, что функции по разработке политики, операционному контролю и рассмотрению жалоб тесно взаимосвязаны. Это вызывает озабоченность, касающуюся институциональной независимости функции рассмотрения жалоб. В целом, команда по оценке не получила достаточного доступа к информации, необходимой для того, чтобы сделать выводы о результатах оценки по этим аспектам.

Механизмы противодействия коррупции и подотчетность

31. Важно отметить, Казахстан предпринял шаги по укреплению своих позиций в области борьбы с коррупцией и с годами ратифицировал ряд международных договоров и конвенций⁶ против коррупции. Закон Республики Казахстан «О противодействии коррупции» обязывает сообщать о коррупционных правонарушениях. В стране также были созданы механизмы для составления ежегодной отчетности о коррупционных преступлениях. Соответствующие государственные органы и Агентство по делам государственной службы и противодействию коррупции выполняют внутреннюю и внешнюю оценку коррупционных рисков. Предприниматели Казахстана приняли Хартию предпринимателей Казахстана по противодействию коррупции; был утвержден Типовой кодекс корпоративного управления в контролируемых государством акционерных обществах; Академия государственного управления и высшие учебные заведения предлагают базовый обучающий курс по противодействию коррупции в рамках программы обучения для государственных служащих; Министерство финансов ведет перечень недобросовестных юридических и физических лиц, предоставивших ложную информацию в ходе процедур закупок, и т.д.
32. Тем не менее, остаются существенные расхождения, требующие решения: дальнейшее приведение в соответствие законодательства по борьбе с коррупцией и конфликту

⁶ Конвенция ООН против коррупции (4 мая 2008 г.); Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании терроризма (2 мая 2011 г.); Конвенция Организации Объединённых Наций против транснациональной организованной преступности (4 июня 2008 г.).



интересов с применимой международной практикой, отсутствие комплексных положений в законодательстве по закупкам, касающихся профилактики и борьбы с мошенничеством и коррупцией, а также другими правонарушениями, более обобщенного характера; основания для включения компаний частного сектора в список недобросовестных поставщиков ограничены фактами мошенничества, умалчивания о коррупции, сговора и прочими формами правонарушений, и т.д.

33. Касательно роли гражданского общества в системе государственных закупок, **Общественные советы**⁷ созданные в рамках государственной программы 100 конкретных шагов, должны стать основным инструментом влияния на деятельность государственных органов для организаций гражданского общества, и призваны усилить прозрачность процесса принятия решений в государстве. Однако такому подходу не хватает конкретных положений в законодательстве об общественных консультациях и механизмах мониторинга.
34. **Аналогичные выводы можно сделать относительно Фонда «Самрук – Казына», так как общегосударственные принципы в области добросовестности/неподкупности и подотчетности также применимы к холдингу.** Таким образом, существует необходимость применить более адаптированный и основанный на рисках подход к обеспечению добросовестности/неподкупности в СК. Кроме того, жизненно важные функции по разработке политики, контролю и рассмотрению жалоб являются составной частью одного подразделения в этой организации, а это создает благоприятную почву для потенциального конфликта интересов и отсутствия системы сдержек и противовесов. Тот факт, что публично доступна очень ограниченная информация о процедурах государственных закупок по операциям СК, приводит к недостаточному общественному контролю, наличие которого позволило бы повысить добросовестность и усилить подотчетность.

Электронные закупки

35. **Правительство Республики Казахстан добилось значительных результатов в переводе системы государственных закупок с бумажного на полномасштабный электронный формат особенно за последние три года.** Законодательная и институциональная база предусматривает проведение [всех] закупок посредством веб – портала закупок, электронной площадки государственных закупок, заново запущенной Министерством финансов в январе 2016 года. Однако еще существуют случаи проведения государственных закупок не через электронную систему закупок, а именно, процедуры способом из одного источника согласно пунктам 4 и 5 Статьи 41 ЗГЗ, а также ключевые этапы двухэтапного открытого конкурса. Веб – портал государственных закупок можно усовершенствовать значительным образом путем: **устранения требования, согласно которому иностранные участники конкурса для получения сертификата ЭЦП должны встать на учет по НДС, что, в свою очередь, требует от них физического присутствия в Казахстане. Кроме того, система электронных государственных закупок требует усовершенствования в части предоставления возможности и последующего обязательства длякупающих организаций полностью проводить двухэтапный конкурс и закупки способом из одного источника через электронную систему.** Более того, в качестве дополнения к оценке системы электронных закупок, описанной в Томе I данного отчета, в настоящее время проводится обзор безопасности и соответствия (независимый аудит) с целью проанализировать, подтвердить и убедиться, что система электронных закупок

⁷ «Общественные советы - консультативно-совещательные, наблюдательные органы, образуемые министерствами, органами, непосредственно подчиненными и подотчетными Президенту Республики Казахстан, а также органами местного государственного управления по вопросам их компетенции, совместно с некоммерческими организациями, гражданами», Закон Республики Казахстан «Об общественных советах» от 2 ноября 2015 г. № 383-V https://online.zakon.kz/document/?doc_id=36800092#pos=4;-257



соответствуют международным стандартам безопасности информационных систем, а также требованиям к качеству для проведения открытых конкурентных закупок.

36. **Самрук – Казына широко использует электронные закупки.** По сравнению с системой электронных закупок государственного сектора, аналогичная система СК ограничивает доступ иностранных участников конкурса в меньшей степени, так как они могут воспользоваться услугами сторонней организации для получения доступа. Однако такое решение остается сложным и создает потенциальные преграды. В отличие от общенациональной системы государственных закупок, Самрук – Казына публикует лишь очень ограниченный объем информации из своей внутренней системы электронных закупок, что незначительно влияет как на участие поставщиков, так и на надзор со стороны общества и мониторинг эффективности.

Перспективы развития

37. **В ходе следующего этапа реформ у Правительства есть возможность направить усилия на консолидацию пространства закупок,** последовательное стремление к повышению прозрачности и достижению наилучшего соотношения цены и качества, созданию профессиональных кадров в области закупок с четкими квалификационными стандартами, усилению механизма рассмотрения жалоб, согласно последним изменениям и дополнениям в ЗГЗ и улучшению системы управления контрактами, а также повышению добросовестности и степени вовлеченности граждан в государственные закупки. Однако до этого Правительству Республики Казахстан необходимо решить оставшиеся сложности в области законодательства, институциональной структуры, рыночного регулирования, добросовестности/ неподкупности и прозрачности, выявленные в ходе оценки на основе методологии MAPS.
38. **Руководство Самрук – Казына продемонстрировало готовность к реформам через инновации в отдельных областях, например в области профессионализации.** До проведения дополнительного обзора и дальнейшей работы, внедрение разработанных мер по профессионализации повысит потенциал и возможности кадровых ресурсов в области закупок. Дополнительные усилия потребуются для повышения конкуренции на рынке государственных закупок, осуществляемых Самрук – Казына. Еще одним направлением реформ может стать пересмотр механизмов рассмотрения жалоб и контроля для обеспечения системы институциональных сдержек и противовесов, а также институциональной автономности, что, в свою очередь, повысит доверие потенциальных поставщиков к системе государственных закупок Самрук – Казына. Возможно предпринять дальнейшие усилия по вовлечению гражданского общества и частного сектора.
39. В следующем разделе обобщены выводы оценки MAPS по каждому из направлений данной методологии, с указанием сфер для усовершенствования.

Общая система закупок государственного сектора

Направление I – Правовая и регуляторная база

Ключевые сильные стороны по данному Направлению можно обобщить следующим образом:

- Законодательная база в области закупок достаточно хорошо развита и характеризуется наличием необходимой иерархии и соответствующими степенями приоритетности (ЗГЗ, нормативно-правовые акты, инструкции, типовые формы). Кроме того, она находится в бесплатном доступе на веб-портале государственных закупок www.goszakup.gov.kz.



- Законодательная база содержит общее описание допустимых способов закупок и процедурных требований к ним.
- Использование единой электронной системы закупок (веб-портал государственных закупок) является обязательным и, за некоторым исключением, полностью соответствует ЗГЗ.
- Предварительные общественные обсуждения, осуществляемые посредством веб-портала государственных закупок, и касающиеся получения обратной связи и/или уточняющих запросов от потенциальных поставщиков является хорошей практикой.
- Конкурсная документация, включающая шаблоны документов по закупкам и типовые контракты для всех типов закупок (за исключением закупок консультационных услуг) размещена на веб-портале государственных закупок. Документы обновляются регулярно.
- ЗГЗ устанавливает, что если международным договором, ратифицированным Республикой Казахстан, установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены настоящим Законом, то применяются правила международного договора.

Наиболее значительные Существенные расхождения в системе государственных закупок, выявленные в результате оценки, а также соответствующие рекомендации обобщены ниже:



Таблица 1 - Расхождения и рекомендации по Направлению I

Подпоказатель	Существенное расхождение	Рекомендуемые меры по усовершенствованию
<p>1(а)- объем применения и охват нормативно-правовой базой</p>	<p>Сфера применения нормативно-правовой базы в области закупок достаточно ограничена, так как она не охватывает весь спектр товаров, работ и услуг, закупаемых за счет средств государства. Это привело к ярко выраженной фрагментации в среде закупок. Например, из ЗГЗ исключены товары, работы и услуги, закупаемые Национальным банком Республики Казахстан, что во многих правовых системах попадает под сферу применения общего законодательства, за исключением узкоспециализированных операций. Помимо этого, в сферу применения законодательства не входят товары, работы и услуги, закупаемые национальными управляющими холдингами, национальными холдингами, национальными управляющими компаниями и национальными компаниями и аффилированными с ними юридическими лицами, закупки которых составляют</p>	<p>Согласованность и универсальность сферы применения нормативно – правовой базы влияет на предсказуемость и наличие экономии в системе закупок. В связи с этим, в следующем раунде реформ следует пересмотреть исключение определенных категорий закупок, осуществляемых субъектами квазигосударственного сектора, из общей сферы применения законодательной базы в области государственных закупок, с целью их охвата существующим законодательством, либо отдельной единой особой законодательной базой, объединяющей максимально возможное количество исключенных категорий. В этом отношении следует рассмотреть международную практику, которая свидетельствует о том, что такие организации как Национальный банк, и/или юридические лица или предприятия, созданные со специальной целью удовлетворения потребностей в интересах всех, не носящие промышленный или коммерческий характер, и отвечающие одному из следующих условий: центральный или местные исполнительные органы владеют более 50% акций, либо имеют более 50% голосующих акций, либо назначают более половины членов надзорных или управляющих органов, могут</p>



	<p>примерно 2/3 от общих расходов на закупки в стране. Одной из таких исключенных компаний со значительным объемом закупок является Фонд национального благосостояния «Самрук – Казына».</p>	<p>регулироваться законодательной базой в области закупок.</p> <p>Для более качественной разработки подобных реформ Правительству необходимо провести комплексное исследование⁸ по инвентаризации всех существующих правил и норм закупок, применяемых каждым из исключенных субъектов, сбору информации об эффективности данных субъектов и степени достижения ими оптимального соотношения цены и качества при одновременном обеспечении прозрачности и добросовестной конкуренции.</p>
<p>1(b) – способы закупок</p>	<p>ЗГЗ с поправками от 26 декабря 2018 года охватывает ограниченный спектр способов закупок. Кроме того, в ЗГЗ по-прежнему присутствует необычно большое число (50) оснований осуществления государственных закупок способом из одного источника. В ЗГЗ нет четкого указания на то, какие способы и процедуры следует использовать для консультационных услуг.</p>	<p>Рассмотреть возможность внесения поправок в нормативно-правовую базу для обеспечения пропорциональности допустимых способов закупок и их соответствия целевому назначению для достижения оптимального соотношения цены и качества и максимальных преимуществ при предоставлении услуг, путем: (i) определения открытого конкурса способом закупок по умолчанию, (ii) более четкого описания обоснований для использования того или иного способа закупок, (iii) сокращения количества оснований осуществления государственных закупок способом из одного источника, (iv) включения отдельных положение в ЗГЗ и/ или инструкции для уточнения процедур</p>

⁸ В рамках такого исследования Правительству необходимо оценить опыт и практику работы в других странах с прозрачными системами закупок в части того, как регулируются закупки фондов национального благосостояния. Одним из таких примеров является Норвежский государственный пенсионный фонд, чья управляющая компания следует правилам и процедурам закупок, установленным Законом Норвегии о государственных закупках. <https://www.nbim.no/en/> and <https://www.nbim.no/no/organiseringen/styringsmodellen/retningslinjer/anskaffelser/>.



		при отборе консультационных услуг; и (v) внедрение Рамочных соглашений.
1(d) - правила участия	<p>Требование о наличии электронной цифровой подписи для иностранных потенциальных поставщиков, необходимое для использования ими веб – портала государственных закупок, помимо всего прочего требует получения сертификата ЭЦП, а для этого необходима предварительная регистрация в органах государственных доходов, что невозможно без физического присутствия иностранных потенциальных поставщиков в Казахстане.</p> <p>Кроме того, недавние изменения и дополнения в ЗГЗ установили следующие обязательства для потенциальных поставщиков:</p> <p>(i) платность услуг использования веб-портала государственных закупок для участников конкурса, и (ii) обязательство предоставлять обеспечение заявки только в форме электронной банковской гарантии, посредством счета, открытого в одном из банков второго уровня Республики Казахстан. Вышеуказанные требования и ограничения не согласуются с принципом ЗГЗ, который</p>	<p>Рассмотреть возможность внедрения процедур [включая поправки в Закон об электронном документе и электронной цифровой подписи], позволяющие иностранным потенциальным поставщикам получить сертификат ЭЦП, предоставить обеспечение электронной заявки и заплатить тариф за доступ к веб – portalу непосредственно по месту нахождения. Это может предполагать меры, позволяющие иностранным потенциальным поставщикам получать ЭЦП удаленно, через местную стороннюю организацию.</p>



	<p>провозглашает предоставление всем потенциальным поставщикам равных возможностей для участия в процедуре проведения государственных закупок. Еще более важно то, что они ставят серьезную преграду для участия иностранных потенциальных поставщиков.</p>	
<p>1(f) – критерии оценки и присуждения контракта</p>	<p>Применение критериев оценки основано на условной скидке к цене предложения, в случае соответствия требованиям квалификации (опыт, функциональные, технические, качественные и операционные характеристики) объективно не всегда содействуют таким решениям о закупках, которые обеспечивают оптимальное соотношение цены и качества. Кроме того, ЗГЗ в обновленной редакции не обеспечивает полную конфиденциальность информации поставщиков, содержащейся в представленных заявках. Участники не имеют возможности маркировать те части заявок, которые они считают конфиденциальными с точки зрения авторских прав и коммерческой тайны.</p>	<p>Рассмотреть возможность усовершенствования методов применения ценовых и неценовых критериев, а также методологию их оценки, включая комбинацию взвешенной оценки качества и цены. Пересмотреть соответствующие положения ЗГЗ в его обновленной редакции, и подзаконных актов в области гос. закупок для прояснения различных аспектов оценки конкурсных заявок, включая вопросы конфиденциальности, когда поставщик не хотел бы раскрывать часть информации в своей заявке для конкурентов.</p>
<p>1(h) – право на оспаривание и</p>	<p>Нормативно-правовая база в области гос. закупок не</p>	<p>Существующая практика рассмотрения жалоб требует пересмотра с целью</p>



апелляцию	предусматривает наличия независимого органа по рассмотрению жалоб.	обеспечения четкой степени независимости органа по рассмотрению жалоб.
1(i) – управление контрактом	Не ясная нормативно-правовая база в части организации функции по управлению контрактами.	Внести поправки в нормативно-правовую базу, направленные на установление надлежащих ролей и обязанностей в области управления контрактами, а также требования по раскрытию информации по управлению контрактами на веб-портале государственных закупок. Кроме того, усилить регуляторные требования по измерению эффективности выполнения контрактов.
3(a) – устойчивые государственные закупки	В нормативно – правовой базе отсутствует базовая концепция «устойчивых государственных закупок».	Рассмотреть возможность включения в нормативно-правовую базу критериев устойчивости и требований по обеспечению соотношения цены и качества на протяжении всего цикла закупок. Первоначально можно направить усилия на расчет затрат с учетом жизненного цикла и неценовых характеристик в критериях оценки, для охвата различных аспектов предмета закупок, с конечной целью – разработать политику устойчивых закупок.

Направление II – Институциональная основа и управленческий потенциал

В рамках Направления II можно отметить следующие сильные стороны:

- Правовая и регуляторная база в области закупок содержит требование по подготовке реалистичных годовых планов закупок. Такие планы закупок публикуются для всех мероприятий по закупкам, осуществляемых через веб-портал. ЗГЗ содержит детальное описание процесса государственных закупок с достаточной ссылкой на бюджет. Действует механизм обратной связи по исполнению бюджета.
- С 2015 года был запущен единый веб-портал государственных закупок. Он состоит из модулей по электронному планированию (который доступен с 2017 года), электронных закупок, электронных контрактов, электронной реализации и электронной оплаты, таким образом охватывая весь цикл закупок. Веб-портал государственных закупок интегрирован с системой электронного лицензирования, системами банков второго уровня, Реестром недобросовестных поставщиков (черный список) с целью обеспечения функционального взаимодействия систем.
- Функции регулятивного и нормативного органа прописаны в нормативно-правовой базе.



Несмотря на то, что они не объединены под одним государственным органом, нормативные и регуляторные функции распределены между двумя структурными подразделениями уполномоченного органа при МФ, а именно: Департаментом законодательства государственных закупок и Единым оператором в сфере государственных закупок (Центр электронных финансов).

- Обязанности закупающих организаций (заказчиков) в части функции осуществления закупок должным образом установлены действующим законодательством. Превалирующая децентрализация функции государственных закупок в Казахстане была подтверждена оценкой, которая показала, что в 2017 году около 95% закупающих организаций (заказчиков) организовывали и проводили децентрализованные мероприятия и процедуры по закупкам либо посредством своего внутреннего отдела закупок, либо при поддержке отдела закупок другой закупающей организации.
- Стандарт публикации открытых данных по контрактам (OCDS) частично внедрен на веб-портале государственных закупок, и в данный момент Центр электронных финансов разрабатывает формы OCDS для визуализации данных при раскрытии и опубликовании.
- Проведение электронных закупок широко практикуется на всех уровнях Правительства с помощью веб-портала государственных закупок, включая центральные, областные, районные и городские исполнительные органы, которые используют веб-портал для полного цикла закупок и исполнения контрактов. Информация по закупкам, подпадающим под сферу применения ЗГЗ, публикуется в системе, за исключением некоторых аспектов, касающихся управления контрактами.
- Веб-портал государственных закупок обеспечивает достаточную взаимосвязь с нормативно-правовой и регулятивной базой, а также необходимыми документами по стандартам проведения закупок, включая руководства и инструкции.
- Комитет национальной безопасности проводит ежеквартальные проверки на уязвимость системы безопасности веб-портала государственных закупок.
- Центр электронных финансов имеет полномочия по проведению необходимых обучающих курсов по использованию системы для специалистов по закупкам отделов и подразделений по закупкам всех закупающих организаций.
- Уполномоченный орган через Центр электронных финансов осуществляет консультативную функцию и функционирует как центр технической поддержки по использованию веб-портала государственных закупок. Все это дополнено видео инструкциями и руководствами для пользователей, которые доступны онлайн.

Кроме перечисленных выше сильных сторон оценка выявила существенные расхождения в институциональной структуре и управленческом потенциале СГЗ, которые обобщены ниже:

Таблица 2 - Расхождения и рекомендации по Направлению II

Подпоказатель	Существенное расхождение	Рекомендуемые меры по усовершенствованию
4(b)–финансовые процедуры и цикл закупок	Веб-портал государственных закупок не содержит полной информации о платежах по контрактам.	Усилить механизм отчетности, охватив завершение крупных контрактов, включая детали по своевременности платежей и прочим аспектам эффективности выполнения контрактов, включая превышение сроков и стоимости против сметы.



5 (c) и 5(d)- положение и правовая основа функции нормативно - регуляторного института	Степень автономности нормативно - регуляторного органа не достаточно прописана и установлена ЗГЗ.	Рассмотреть возможность укрепления и консолидации нормативных и регуляторных функций в Департаменте законодательства государственных закупок с приданием должной степени автономности.
6(b)- централизованный орган по закупкам	Единый организатор в сфере государственных закупок (ЕОГЗ) используется не в полной мере.	Оценить эффективность ЕОГЗ и рассмотреть возможность применения улучшенного механизма для осуществления централизованных/ консолидированных закупок согласно ЗГЗ с изменениями и дополнениями от 26 декабря 2018 года, для повышения общей и экономической эффективности.
8(a) – обучение, консультация и помощь	Отсутствие стратегии наращивания потенциала и повышения профессионализма функции закупок.	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 ВУЗаами.

Направление III – Операции по закупкам государственного сектора и коммерческая практика

В рамках данного Направления III можно отметить следующие сильные стороны:

- ЗГЗ устанавливает, что закупающие организации (заказчики) должны определить и проанализировать свои потребности в товарах, работах и услугах в период, начиная с первого квартала предшествующего года, и на основании соответствующего бюджета (плана развития) заказчик разрабатывает годовой план государственных закупок в рамках процесса планирования бюджета на следующий финансовый год.
- Юридические положения относительно выявления и разработки требований и желаемых результатов контрактов достаточно ясны. Для крупных и сложных контрактов/ проектов выполняются Техничко-экономические обоснования.
- В случае со сложными контрактами на закупки, из-за трудности формулирования детальных спецификаций на товары, работы и услуги, и определения их технических и прочих характеристик ЗГЗ предоставляет возможность использовать двухэтапный конкурс.
- Оценка количественных показателей показала, что в среднем на закупку товаров, работ и услуг с использованием способа открытого конкурса уходит 56 дней, по сравнению с максимально допустимым сроком в 58 дней, установленным ЗГЗ. Это говорит о том, что



процесс в целом является эффективным, предположительно, частично благодаря требованию по обязательному использованию электронных закупок через веб-портал государственных закупок.

- Все сведения о закупках безопасным образом регистрируются на веб-портале государственных закупок и доступны всем заинтересованным сторонам.
- Согласно требованиям законодательства, Уполномоченный орган составляет ежегодный отчет о государственных закупках.
- Правительство Казахстана поощряет открытый диалог с частным сектором, в частности, через НПП «Атамекен», другие отраслевые ассоциации и НПО.
- Данные показывают, что количество малых и средних предприятий растет. По оценкам, в феврале 2018 года этот рост составил 3,6% по сравнению с уровнем, отмеченным в 2016 году.⁹

Существенные расхождения, выявленные в результате оценки, а также соответствующие рекомендации относительно возможных мер по усовершенствованию обобщены ниже:

Таблица 3 - Расхождения и рекомендации по Направлению III

Подпоказатель	Существенное расхождение	Рекомендуемые меры по усовершенствованию
9(a) – планирование	Общее отсутствие стратегического подхода к планированию закупок.	Повысить качество и результативность системы государственных закупок путем внедрения более стратегического подхода планирования, включая надлежащий и систематичный анализ рынков для разработки оптимальных стратегий планирования закупок. Результаты анализа рынков должны использоваться в процессе принятия решений о применении способа из одного источника только в исключительных случаях, вместо длинного списка обоснований.
9(b)- отбор и заключение договоров подрядчиками	Система имеет следующие характеристики: - Недостаток критериев устойчивости и методов определения соотношения цены и качества – основная характеристика. - Ограничения в	Рассмотреть возможность дополнения нормативно-правовой базы в области закупок более подходящими критериями устойчивости и методами, позволяющими обеспечить соотношение цены и качества в ходе всего цикла закупок. Усовершенствовать положения по

⁹ Отчет ОЭСР о развитии МСБ и предпринимательства в Казахстане, 2018 г.

<http://www.oecd.org/countries/kazakhstan/sme-and-entrepreneurship-policy-in-kazakhstan-2018-9789264301450-en.htm>



	<p>использовании способов закупок и конкурсной документации.</p> <p>- Существующие меры по обеспечению конфиденциальности в конкурсном процессе недостаточны и дают возможность раскрывать конфиденциальную информацию.</p> <p>- Недостаточное использование способа открытого конкурса. Об этом свидетельствует очень высокий коэффициент (68%) несостоявшихся и/или признанных недействительными процессов открытого конкурса в 2017 году, что привело к дополнительному использованию неконкурентных способов, например, из одного источника.</p>	<p>интегрированному использованию двухэтапных процедур конкурса через веб-портал и внедрение процедуры предквалификации в качестве отдельного механизма до объявления конкурса (для сложных и крупных контрактов).</p> <p>Усилить общие положения о конфиденциальности и внедрить соответствующие процедуры для корректировки положений о конфиденциальности в каждом конкретном случае. Это может подразумевать разработку инструкций/ руководств для участников конкурса с тем, чтобы они отмечали конфиденциальные сведения, содержащиеся в предложениях.</p> <p>Нормативно-правовая база в области закупок должна включать более четкие положения и инструкции о том как выбирать оптимальные способы/ подходы закупок на основе анализа рынка и в соответствии с целью конкретного мероприятия по закупкам.</p>
<p>9(с) – управление контрактом на практике</p>	<p>Недостаток надлежащих механизмов и практики управления контрактами и их мониторинга</p>	<p>Переход национальной системы государственных закупок на следующий уровень с точки зрения качества и эффективности потребует дальнейшего укрепления мер обеспечения результативности контрактов и их мониторинга. Это позволит объективно оценить конечные результаты закупок. В Правила осуществления государственных закупок можно внести уточнения и инструкции по управлению контрактами, необходимые технические методологии и инструменты для разработки ключевых показателей эффективности и обеспечения их измерения.</p>



10 (с) – ключевые сектора и их стратегии	Оценка воздействия политики в области государственных закупок проводится не систематично.	Необходимо провести оценку рисков и упущенных возможностей с точки зрения, например, экономии затрат и экономической эффективности, в связи с исключением Самрук – Казына из рынка государственных закупок.
---	---	---

Направление IV – Подотчетность, добросовестность и прозрачность

В результате оценки Направления IV были выявлены следующие сильные стороны:

- Правительство Республики Казахстан создает все больше возможностей для участия общественности в процессе принятия решений и мониторинга исполнения бюджета, включая государственные закупки. Общественные советы, созданные в рамках программы «100 конкретных шагов», рассматриваются как основной инструмент для ОГО повлиять на деятельность и мероприятия, осуществляемые государственными органами. Еще одной возможностью является ежегодные отчетные встречи министров и глав муниципальных органов (акимов) области/ города с населением, что позволяет гражданам задавать вопросы относительно расходования государственных средств.
- Представители гражданского общества также могут принимать участие в законотворческом процессе с помощью «Открытых нормативно-правовых актов»¹⁰ (НПА), где они могут комментировать предлагаемые изменения в НПА, в том числе, в области государственных закупок.
- Есть свидетельства прямого участия граждан в процессах закупок через механизм мониторинга. В их число входят публикации отчетов гражданского общества и статьи в СМИ, где представлен базовый анализ публично доступной информации о государственных закупках.
- Законодательная и нормативно-правовая база Казахстана, в целом, устанавливает комплексную структуру контроля, включая внутренний и внешний аудит и функцию внутреннего контроля. Существующая структура контроля, в общем, охватывает операции по закупкам в должной мере.
- Периодические отчеты органов государственного аудита, публикуемые на соответствующих интернет - ресурсах, включают информацию о процентах исполнения предписаний и рекомендаций. В 2017 году свыше 96% рекомендаций по результатам государственного внешнего аудита были выполнены своевременно.
- Закон Республики Казахстан «О противодействии коррупции» содержит понятия запрещенной деятельности, конфликта интересов, в также описывает связанную с этим ответственность, подотчетность и наказание. Существуют установившиеся процедуры в части обвинений в мошенничестве, коррупционных действиях и прочих запрещенных действиях. Закон Республики Казахстан «О противодействии коррупции» также обязывает граждан, общественные объединения и прочих юридических лиц сообщать о фактах совершения коррупционных правонарушений, ставших известным им.
- Министерство финансов ведет реестр недобросовестных юридических и физических лиц. Основания для включения в этот реестр включают подачу ложной информации в процессе осуществления процедур закупок, не подписание контракта с государственным органом после присуждения контракта либо несоответствующее выполнение подписанного контракта.

¹⁰ «Открытые нормативно – правовые акты» это веб – портал (<https://legalacts.egov.kz>), часть системы электронного правительства, где публикуются концепции законопроектов и проектов подзаконных актов для публичного обсуждения гражданами, учета общественных инициатив и проведения общественных слушаний.



- Веб-портал “Qatqor” Комитета правовой статистики и специальным учетам Генеральной Прокуратуры РК предоставляет доступ к статистике по возбужденным делам и судимости за коррупционные правонарушения.
- Академия государственного управления и ВУЗы предлагают общие программы обучения по вопросам честности и добросовестности.
- Кодекс этики для государственных служащих устанавливает общие стандарты поведения. Государственный служащий обязан проинформировать свое руководство в письменной форме о потенциальной или уже существующей ситуации с конфликтом интересов.

Существенные расхождения, выявленные в результате оценки, а также соответствующие рекомендации относительно возможных мер по усовершенствованию обобщены ниже:

Таблица 4 - Расхождения и рекомендации по Направлению IV

Подпоказатель	Существенное расхождение	Рекомендуемые меры по усовершенствованию
11 (а) – создание среды для общественного обсуждения и мониторинга	Недостаточный потенциал ОГО и граждан, а также низкая степень их участия в государственных закупках.	Законодательная и нормативно-правовая база в области закупок должна быть пересмотрена на предмет стимулирования и продвижения общественного надзора через участие ОГО в процессе закупок и управлении контрактами. Правительству Республики Казахстан рекомендуется разработать программы для наращивания потенциала ОГО, направленные на понимание, мониторинг и внесение вклада в усовершенствование системы государственных закупок и повышение ее эффективности.
14(а) – правовое определение запрещенной деятельности, конфликта интересов и связанных с этим обязанностей	Закон «О противодействии коррупции» не соответствует международным стандартам, согласно рекомендациям 3-го и 4-го раундов мониторинга Стамбульского антикоррупционного плана действий.	Внести изменения в Закон «О противодействии коррупции» для приведения его в соответствие с международными стандартами. Внести изменения в ЗГЗ, НПА и конкурсную документацию и дополнить их определениями понятий: мошеннические действия, коррупция и прочие запрещенные действия в закупках.
14(б) –	Существует общая нехватка	Дополнить ЗГЗ определениями понятий:



<p>положения о запрещенной деятельности в документации по закупкам</p>	<p>участия ОГО в процессе мониторинга соответствия ЗГЗ; анализа коррупционных рисков; и оценке эффективности антикоррупционных мер.</p>	<p>мошеннические действия, коррупция и прочие запрещенные действия в закупках.</p>
---	---	--

Уполномоченный орган может подготовить детальный план действий на основе рекомендаций данной оценки с определением ресурсов и ответственности каждой вовлеченной стороны.



Обзор системы государственных закупок: Обзор степени соответствия показателям MAPS

Существенные расхождения Выявлены расхождения Общее соответствие

Направление I		Направление II		Направление III		Направление IV	
1. Правовая база государственных закупок обеспечивает согласованные принципы и соответствует применимым обязательствам	1(a) объем применения и охват нормативно-правовой базой	4. Система государственных закупок структурирована и надлежащим образом интегрирована с системой управления государственными финансами	4(a) планирование закупок и бюджетный цикл	9. Методы государственных закупок достигают поставленных целей	9(a) планирование	11. Прозрачность и привлечение общественности усиливают добросовестность в сфере госзакупок	11(a) создание среды для общественного обсуждения и мониторинга
	1(b) способы закупок		4(b) финансовые процедуры и цикл закупок				9(b) отбор и заключение договоров с подрядчиками
	1(c) правила и сроки информирования	5. В стране имеется институт, исполняющий нормативно-регуляторную функцию	5(a) положение и правовая основа функции нормативно-регуляторного института		9(c) управление контрактом на практике		11(c) непосредственное вовлечение общественности
	1(d) правила участия	5(b) круг обязанностей функции нормативно-регуляторного института	10. Рынок государственных закупок полностью функциональный	10(a) диалог и партнерство между государственным и частным сектором	12. В стране имеются эффективные системы контроля и аудита	12(a) правовая база, организация и процедуры системы контроля	
	1(e) документация по закупкам и технические спецификации					5(c) организация, финансирование, кадровое обеспечение и уровень независимости и полномочий	10(b) структура частного сектора и доступ к рынку госзакупок
	1(f) критерии оценки и		5(d) недопущение	10(c) ключевые сектора и их стратегии		12(c) привидение в	



	присуждения контракта		конфликта интересов			исполнение результатов аудита; осуществленные меры по итогам и рекомендациям проверки	
	1(g) подача, приём и вскрытие тендерных заявок	6. Закупающие организации и их полномочия чётко урегулированы	6(a) определение, обязанности и официальные полномочиякупающих организаций				12(d) квалификация и тренинг по проведению аудита закупок
	1(h) право на оспаривание и апелляцию		6(b) централизованный орган по закупкам				13. Эффективные и действенные механизмы апелляции в связи с закупками



Направление I		Направление II		Направление III	Направление IV	
	1(i) управление контрактом	7. государственные закупки встроены в эффективную информационную систему	7(a) размещение информации о госзакупках посредством информационных технологий			13(b) независимость и полномочия апелляционного органа
	1(j) электронные закупки	7(b) использование электронных закупок	7(c) стратегии управления данными о закупках			13(c) решения апелляционного органа
	1(k) нормы хранения записей, документов и электронных данных.				14. В стране существует кодекс этики и антикоррупционные меры	14(a) правовое определение запрещенной деятельности, конфликта интересов, и связанных с этим обязанностей
	1(l) принципы государственных закупок в специальном законодательстве	8. система государственных закупок имеет значительный потенциал для развития и усовершенствования	8(a) обучение, консультация и помощь			14(b) положения о запрещенных действиях в документации по закупкам
2. Подзаконные акты и инструменты поддерживают правовую основу	2(a) подзаконные акты для определения процессов и процедур		8(b) признание деятельности в сфере закупок как профессии			14(c) эффективные санкции и системы их исполнения
	2(b) типовая закупочная документация,		8(c) мониторинг эффективности			14(d) антикоррупционная база и



	касающаяся товаров, работ и услуг		и с целью усовершенствования системы
	2(c) стандартные условия договора		
	2(d) руководство или справочник пользователя для закупающих организаций		
3. Правовая база отображает вторичные цели национальной политики и международные обязательства	3(a) устойчивые государственные закупки (УГЗ)		
	3(b) обязанности, вытекающие из международных соглашений		

	тренинги на предмет Добросовестности
	14(e) поддержка заинтересованных сторон с тем, чтобы усилить добросовестность закупок
	14(f) надёжные механизмы информирования о запрещённой деятельности или неэтичном поведении
	14(g) кодексы поведения/этики и правила раскрытия финансовой Информации



Система закупок АО «Фонд национального благосостояния «Самрук – Казына» (СК)

Направление I – Правовая и регуляторная база

Ключевые сильные стороны по данному Направлению можно обобщить следующим образом:

- В целом правовая и регуляторная база в области закупок является комплексной, должным образом сформулированной и, в основном, охватывающей большинство аспектов хорошо функционирующей системы государственных закупок.
- Правила объявления закупок и сроки четко определены.
- Требования к документации по закупкам и техническим спецификациям четко изложены в правовой и регуляторной базе.
- Согласно правовой и регуляторной базе, все процедуры закупок должны проводиться через электронную систему закупок.
- Применяемые нормативно – правовые акты содержат всю необходимую информацию для участников процесса закупок.

Существенные расхождения, выявленные в результате оценки, а также соответствующие рекомендации относительно возможных мер по усовершенствованию обобщены ниже:

Расхождения и рекомендации по Направлению I

Подпоказатель	Существенное расхождение	Рекомендуемые меры по усовершенствованию
1(d) – правила участия	<p>Конкуренция в Самрук-Казына сдерживается рядом правовых требований, ограничивающих участие поставщиков. Если не принять меры, это приведет к неэффективным государственным закупкам, которые не достигают оптимального соотношения цены и качества:</p> <p>Обширный перечень исключений дает основания для закупок из одного источника и создает отрицательные стимулы к использованию конкурентных методов закупок.</p> <p>Доступ поставщиков к рынку закупок затруднен сложными правилами участия, различными перечнями, предварительной квалификацией, условными</p>	<p>Сократить количество исключений, приводящих к неконкурентным закупкам.</p> <p>Внедрить правовую норму, запрещающую искусственное дробление контрактов.</p>



	<p>скидками, исключениями и преференциями.</p> <p>Нет общего запрета на искусственное дробление контрактов во избежание использования конкурентных методов (см. Подпоказатель 1 (b)).</p> <p>Участию препятствует норма о «внутренних закупках», которая предусматривает, что товары в 424 категориях должны быть приобретены у компаний, входящих в холдинг Самрук - Казына. Хотя этот перечень был сокращен с февраля 2018 года, число по-прежнему является существенным.</p>	
<p>1(f) – критерии оценки и присуждения контракта</p>	<p>Решения о присуждении контрактов, фактически, основаны на ценовых характеристиках. Система условных скидок переводит ограниченные аспекты качества в ценовые характеристики - скидки. Критерии соответствия основаны на технических характеристиках с подходом «соответствует / не соответствует».</p> <p>Тем не менее, эти правовые нормы не отражают/ не соизмеримы со сложными закупками, проводимыми Самрук-Казына, которые требуют сбалансированного подхода к качеству и цене. Расчет затрат на основе жизненного цикла будет внедрен через стандарт по категорийному управлению закупками.</p>	<p>Четко разграничить критерии правомочности, оценки и присуждения контракта.</p> <p>Усилить использование качественных характеристик в критериях для присуждения контракта, изменить требования законодательства с тем, чтобы учесть качественные характеристики при присуждении контрактов, следуя международной передовой практике, например, на основе «Наиболее экономически целесообразного тендера» (MEAT).</p> <p>Внедрить меры по защите конфиденциальной деловой / коммерческой информации.</p>



	<p>Не существует правовых норм по защите конфиденциальной информации, включенной в заявку, например, коммерческой тайны.</p>	
<p>1(g) – подача, прием и вскрытие тендерных заявок</p>	<p>Отсутствует требование о том, что заявки не должны быть вскрыты незамедлительно после установленного срока подачи, а не в дату и время, указанные в документах; кроме того, нет никаких конкретных правил хранения и последующего доступа к записям/протоколам о проведении вскрытия заявок, а также нет конкретного запрета на разглашение и защиту конфиденциальной информации с точки зрения бизнеса/представителей рынка.</p>	<p>Предусмотреть требование, чтобы заявки были вскрыты сразу после установленного срока подачи. С электронными закупками это будет намного проще, так как система будет автоматически открывать заявки.</p> <p>Кроме того, должна быть введена четкая политика хранения не только для записей/протоколов вскрытия заявок, но и для всех документов, созданных в ходе процедуры закупки.</p> <p>Публикация конфиденциальной информации может быть запрещена.</p>
<p>1(h) – право на оспаривание и апелляцию</p>	<p>Подразделения, отвечающие за рассмотрение жалоб в Самрук - Казына, имеют ограниченную независимость в связи с организационной структурой холдинга Самрук-Казына, которая совмещает это подразделение с функциями по институциональному и оперативному надзору за закупками. Функции контроля (аудита) и рассмотрения жалоб сосредоточены в одном подразделении и недостаточно дифференцированы, что усугубляет положение зависимости. Кроме того, в правилах есть пробелы процедурного характера, такие как отсутствие указания крайнего срока подачи жалобы, отсутствие</p>	<p>Создать в Самрук - Казына автономную функцию рассмотрения жалоб, которая будет независима как от органа оперативного надзора и разработки политики в области государственных закупок, так и от функции аудита.</p> <p>Уточнить правила подачи апелляций, включая аспекты приостановления процедур, сроки и публикацию решений.</p>



	положений о приостановлении процедур и отсутствие необходимости публикации решений по результатам рассмотрения жалоб.	
2(b) – типовая документация по закупкам товаров, работ и услуг	По состоянию на 31 декабря 2018 команда по оценке не смогла найти ни типовые документы для закупок, ни типовые условия договоров в открытом доступе. Кроме того, эти документы не были предоставлены на рассмотрение команде по оценке, следовательно, полностью сопоставить информацию с соответствующими подпоказателями не представлялось возможным. Предоставление общественности доступа к таким документам и положениям позволяет компаниям лучше подготовиться к конкурсам и устанавливает четкие ожидания, не допускающие неправомерного поведения.	Недавно утвержденный Стандарт управления контрактами включает типовые условия контрактов и типовые документы по закупкам, согласно информации, полученной от представителей «Самрук – Казына». В рамках внедрения этого стандарта типовые документы по закупкам для всех категорий закупок, а также типовые условия контрактов, должны стать доступными для широкой общественности.
2(c) – стандартные условия договора		
3(a) – устойчивые государственные закупки (УГЗ)	Система государственных закупок «Самрук-Казына» не учитывает концепцию устойчивости закупок, будь то с точки зрения общей политики или в отношении конкретных закупок.	В качестве первого шага «Самрук-Казына» может принять общую стратегию устойчивого развития, чтобы определить, как принципы устойчивости могут учитываться и применяться в государственных закупках. Дополнительные меры могут включать в себя повышение навыков, а также использование технических спецификаций, отражающих принципы устойчивости.



Направление II – Институциональная основа и управленческий потенциал

В рамках Направления II можно отметить следующие сильные стороны:

- Департамент методологии и контроля закупок, выполняющий нормативную функцию в системе закупок СК, имеет высокое положение в структуре холдинга и в Правительстве в целом.
- Все закупки обязательным образом должны осуществляться электронным способом, что является большим достижением, закладывающим основу для дальнейшего процесса реформирования системы государственных закупок.
- СК внедрил механизм сертификации для специалистов по государственным закупкам, что является шагом вперед на пути к повышению профессионализма функции закупок.

Существенные расхождения, выявленные в результате оценки, а также соответствующие рекомендации относительно возможных мер по усовершенствованию обобщены ниже:

Расхождения и рекомендации по Направлению II

Подпоказатель	Существенное расхождение	Рекомендуемые меры по усовершенствованию
4(b) – финансовые процедуры и цикл закупок	В исключительных случаях, закупающие подразделения в Самрук-Казына могут инициировать процедуру закупок на момент предварительного утверждения бюджета (т.е. до официального утверждения). Контракты могут быть подписаны только после официального утверждения, это означает, что нет никакой гарантии, что процессы закупок приведут к присуждению контракта.	Ограничить число случаев, когда закупки могут быть начаты без официального утверждения бюджета и рассмотреть возможность предоставления многолетних циклов закупок для повторяющихся потребностей. Для успешного внедрения таких изменений необходимо наращивание навыков персонала по планированию закупок.
5(c)- организация, финансирование, кадровое обеспечение и уровень независимости и полномочий	По словам заинтересованных сторон, штатное расписание Департамента методологии и контроля закупок не соответствует функциям, возложенным на него. Это может повлиять на качество выполнения поставленных задач.	Руководство «Самрук-Казына» могло бы обеспечить адекватный кадровый состав Департамента методологии и контроля закупок.
5(d) – недопущение конфликта интересов	Функции формирования политики, рассмотрения жалоб (апелляций) и аудита (контроля) сосредоточены в одном подразделении. Такое	Система сдержек и противовесов основывается на независимости учреждений. Функции формирования



	<p>наслоение обязанностей может привести к институциональному конфликту при реализации, поэтому передовая международная практика предлагает разделить эти функции.</p>	<p>политики, рассмотрения жалоб (апелляций) и аудита (контроля) должны быть максимально разделены. Как минимум, должен быть создан независимый апелляционный орган для рассмотрения и принятия решений по жалобам поставщиков.</p>
<p>6(а) определение, обязанности и официальные полномочия закупающих организаций</p>	<p>Никакой информации о количестве организаций/подразделений заказчиков в Самрук-Казыне не предоставлено.</p> <p>Хотя де-факто полномочия по принятию решений делегированы, команда по оценке не смогла определить детали процесса делегирования полномочий по принятию решений в нормативно-правовой базе.</p>	<p>Руководство «Самрук-Казына» может собирать статистику и информацию о закупающих подразделениях в системе своей структуры.</p> <p>Нормативно-правовая база могла бы содержать права и обязанности отдела закупок и ответственных подразделений по принятию решений. Рекомендуется также принять подход основанный на оценке рисков, сбалансировать необходимость утверждения и согласования с возникающим риском и денежными суммами.</p>
<p>7(а) – размещение информации о госзакупках посредством информационных технологий</p>	<p>Доступ к информации о закупках относительно ограничен и недоступен для широкой общественности: информация о закупках, как правило, доступна только для зарегистрированных пользователей в системе электронных закупок. Для регистрации заинтересованные стороны должны: а) иметь ИИН или БИН Республики Казахстан; или б) зарегистрироваться через платную систему. Эта практика имеет последствия для ряда аспектов</p>	<p>Повысить прозрачность системы закупок, сделав информацию по всему циклу закупок более широкодоступной.</p>



	<p>системы государственных закупок: отсутствие прозрачности отрицательно сказывается на добросовестности/ неподкупности и подотчетности, а также на конкуренции.</p>	
<p>7(с) - стратегии управления данными о закупках</p>	<p>Команда по оценке не смогла проверить информацию о стратегиях управления данными предоставленную Самрук-Казына, из-за отсутствия доступа к информации. Годовой отчет по закупкам не был найден онлайн.</p>	<p>Было бы целесообразно публиковать ежегодные отчеты по закупкам, представляя агрегированные данные о закупках «Самрук-Казына» и его дочерних компаний.</p>
<p>8. – система государственных закупок имеет значительный потенциал для развития и усовершенствования</p>	<p>Программа сертификации «Самрук-Казына» не предусматривает основных постоянных тренингов, а организация не предусматривает постоянных программ обучения.</p> <p>Не предусмотрено консультативное обслуживание или обучение для поставщиков или широкой общественности.</p> <p>Стратегии обучения не существует.</p> <p>Специалист по закупкам не признается профессией.</p> <p>Действующая структура не отражает, как прохождение сертификации влияет на назначение, продвижение по службе и постоянное развитие, и влияет ли.</p> <p>Несмотря на то, что принятие решений основывается на данных прошедших периодов, команда по оценке не смогла определить наличие какой либо последовательной системы мониторинга эффективности,</p>	<p>В «Самрук-Казына» могли бы быть установлены четкие правила в отношении основных постоянных программ обучения в рамках мер по сертификации специалистов по закупкам, начиная с оценки потребностей в обучении всех своих сотрудников, участвующих в операциях по закупкам. На основании полученных результатов следует разработать стратегию обучения в области закупок, которая, в свою очередь, послужит основой для постоянной программы обучения. Учебная программа должна регулярно оцениваться и дополняться в зависимости от потребностей заинтересованных сторон.</p> <p>Консультационные услуги должны предоставляться не только для заказчиков, но</p>



	<p>постороенной на основе показателей эффективности, которая позволяла бы принимать решения или улучшать систему закупок. Большой объем информации, вероятно, доступен в системе электронных закупок. Не использовать эту информацию для принятия стратегических решений означает ставить под угрозу долгосрочную эффективность и действенность системы закупок. Кроме того, отсутствие объективных, прозрачных показателей для измерения прогресса создает уязвимые места.</p>	<p>также для поставщиков и общественности в целом.</p> <p>Измененные условия, созданные в рамках программы сертификации, можно было бы использовать для повышения конкурентоспособности при назначениях и продвижении по службе, а также связать программу со структурированным карьерным ростом. Назначения и продвижение по службе могут основываться на результатах, показанных специалистами по закупкам в ходе программы квалификации и сертификации.</p> <p>Разработка и публикация показателей эффективности, включая их анализ с использованием доступных данных. Опубликование результатов анализа. Отслеживание прогресса из года в год, многократно используя одинаковые/последовательные показатели.</p>
--	---	--

Направление III – Операции по закупкам государственного сектора и коммерческая практика

В рамках данного Направления можно отметить следующие сильные стороны:

- Широкое использование электронных закупок обеспечивает многообещающую основу для мониторинга и повышения эффективности закупок.
- Частный сектор организован в определенной степени, при этом важную роль в координации и взаимодействии играет Национальная палата предпринимателей «Атамекен».



- Самрук-Казына планирует ввести практику составления перечня предварительно квалифицированных поставщиков, которая может стать моделью для всей системы государственных закупок Казахстана в целом.
- Дочерние компании холдинга разрабатывают отраслевые стратегии.

Существенные расхождения, выявленные в результате оценки, а также соответствующие рекомендации относительно возможных мер по усовершенствованию обобщены ниже:

Расхождения и рекомендации по Направлению III

Подпоказатель	Существенное расхождение	Рекомендуемые меры по усовершенствованию
9(a) – планирование	Команда по оценке не смогла провести полную оценку показателя 9, т.к. «Самрук-Казына» не предоставил доступа к данным или	Рекомендуются два типа оперативных мер: а) провести анализ
9(b) – отбор и заключение договоров с подрядчиками	практическим примерам операций для проведения анализа эффективности системы закупок. При этом, как подробно изложено ниже, эксперты по оценке поставили на этот показатель красный флажок, учитывая, что текущая практика закупок, по-видимому, не обеспечивает оптимального соотношения цены и качества.	эффективности, используя информацию из системы электронных закупок, и сделать результаты общедоступными. В случае необходимости способ хранения информации в системе электронных закупок может быть изменен для облегчения проведения анализа.
9(c) – управление контрактом	Согласно опросам заинтересованных сторон, некоторые задачи не выполняются регулярно, включая анализ потребностей, рассмотрение аспектов устойчивых закупок, определение наилучшего соотношения цены и качества, определение стимулов для повышения эффективности, вовлечение гражданского общества. Команда по оценке не смогла определить, был ли соблюден ряд	б) повысить навыки сотрудников в области закупок для достижения более высокого уровня соблюдения правил, а также лучшего соотношения цены и качества.



	<p>других аспектов, предусмотренных критериями оценки, включая качество документации по закупкам и тендерной документации; участие гражданского общества и участников конкурса; практика оценки, отбора и присуждения контрактов; и практика управления контрактами.</p> <p>Данные, имеющиеся в предыдущих публикациях показывают, что 86,5% от общего объема закупок осуществляется с использованием метода «из одного источника»,¹¹ что свидетельствует о низком уровне конкуренции в системе закупок. Этот факт сам по себе указывает на красный флажок.</p> <p>Единственные документы по закупкам, предоставленные команде по оценке, были от дочерней компании второго уровня «КазАвтоЖол», чьи акции принадлежат дочерней компании «Самрук-Казына» Казахстан Темир Жолы на праве доверительного управления. Оцененные примеры в значительной степени подтвердили выводы команды по оценке об отсутствии документации, связанной с этапом управления контрактами, отсутствием агрегированных данных и статистики, и высоком уровне несостоявшихся или признанных недействительными процедур</p>	
--	---	--

¹¹ Антикоррупционная сеть ОЭСР для Восточной Европы и Центральной Азии (2017), Реформы по противодействию коррупции в Казахстане. Четвертый раунд мониторинга Стамбульского антикоррупционного плана действий, <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Kazakhstan-Round-4-Monitoring-Report-ENG.pdf>.



	закупок.	
10(b) – структура частного сектора и доступ к рынку госзакупок	<p>Ряд наблюдений указывают на препятствия в доступе для определенных групп поставщиков, что, в целом, предполагает существенные барьеры для конкуренции.</p> <p>Согласно опросам заинтересованных сторон, поставщики считают, что рынок закупок Самрук-Казына, в основном, является областью, открытой для группы компаний Холдинга, с ограниченными возможностями для внешних компаний.</p> <p>Организации частного сектора представлены скудно, в основном, НПП «Атамекен» проявляет активность и участие.</p> <p>Иностранные поставщики находятся в невыгодном положении по сравнению с местными поставщиками, учитывая платность доступа к системе электронных закупок, что не применяется к отечественным поставщикам.</p>	<p>Стремиться к повышению конкуренции на рынке государственных закупок Самрук-Казына.</p> <p>Внедрить дополнительные возможности для привлечения поставщиков и наращивания их потенциала при сохранении высоких стандартов добросовестности/неподкупности.</p> <p>Публиковать больше информации о закупках, чтобы потенциальные поставщики смогли подготовиться к участию в конкурсе.</p> <p>Поощрять разнообразие и взаимодействие организаций поставщиков.</p>



Направление IV – Подотчетность, добросовестность и прозрачность системы государственных закупок

В результате оценки данного Направления были выявлены следующие сильные стороны:

- Благодаря электронным закупкам прозрачность нормативно-правовой и регуляторной базы возросла, как и частично выросла прозрачность процесса закупок.
- Применяются основополагающие элементы функций аудита и контроля.
- Предпринимаются первые, но многообещающие шаги для вовлечения гражданского общества.
- Важнейшие элементы антикоррупционной системы внедрены.

Существенные расхождения, выявленные в результате оценки, а также соответствующие рекомендации относительно возможных мер по усовершенствованию обобщены ниже:

Расхождения и рекомендации по Направлению IV

Подпоказатель	Существенное расхождение	Рекомендуемые меры по усовершенствованию
11 – прозрачность и привлечение общественности усиливают добросовестность в сфере государственных закупок	<p>Внедрение изменений в нормативной базе/ политике организованы не прозрачным образом, о чем свидетельствует недавняя реформа. При том, что некоторое участие гражданского общества имело место быть, оно было ограничено НПП «Атамекен». Не было никаких доказательств того, что результаты обратной связи были приняты во внимание; инициативы по наращиванию потенциала гражданского общества, по-видимому, широко не известны, даже если они существуют. В целом, с учетом вышеуказанных выводов, можно сказать, что благоприятной среды для общественного обсуждения и мониторинга не существует.</p> <p>Несмотря на широкий перечень правил, предписывающих открытую публикацию подробной информации о государственных закупках, команда по оценке не</p>	<p>Содействовать активизации гражданского общества путем информирования о мероприятиях по наращиванию потенциала. Цель - вовлечь в процесс консультаций более чем одну организацию. Запустить площадку для открытого и добросовестного обсуждения изменений в законодательной и нормативно-правовой базе.</p> <p>Этот показатель оценки связан с другими показателями в структуре показателей MAPS, со следующими рекомендациями: информация о закупках должна широко публиковаться и для широкой общественности на протяжении всего цикла закупок и, по-возможности, в аналитическом формате.</p> <p>Представители гражданского общества могли бы быть</p>



	<p>смогла получить доступ к значительной части такой информации. Отчасти это, по-видимому, связано со сложностями при регистрации на портале электронных закупок (см. Направление II). Это представляет собой серьезный недостаток для соответствия принципу прозрачности с точки зрения широкой общественности, что, в свою очередь, влияет на результативность и эффективность системы государственных закупок. Хотя формально гражданскому обществу разрешено участвовать в государственных закупках, команда по оценке не смогла определить, в какой степени такое участие действительно имеет место.</p>	<p>вовлечены на всех стадиях процесса закупок</p>
<p>12.- в стране имеются эффективные системы контроля и аудита</p>	<p>Фактическая оценка качества правил и процессов аудита была невозможна. Помимо общедоступных документов, «Самрук-Казына» не предоставил доступ к правилам, стандартам, руководствам и руководствам пользователей или любым другим документам, регулирующим аудит в «Самрук-Казына». Кроме того, команда по оценке не имела доступа к какой-либо количественной информации о проведенных аудитах или информации по материалам аудиторских проверок для оценки результатов, правоприменения или сроков. Примечательно, что команда по</p>	<p>Чтобы соответствовать этому показателю, необходимо внести существенные изменения в структуру аудита. «Самрук-Казына» мог бы рассмотреть возможность дальнейшего отделения функции аудита от повседневной деятельности Фонда, в частности, функции государственных закупок. Должно собираться и предоставляться больше информации о проведенных аудитах, связанных с аудитом правил и стандартах, а также данные об их внедрении и применении. Аудиторские подразделения и аудиторы</p>



	<p>оценке не смогла установить, существует ли независимый внешний контроль/надзор за аудитом в «Самрук-Казына».</p> <p>Кроме того, функция аудита не уделяет особого внимания государственным закупкам; обучение или специальное руководство недоступны.</p>	<p>должны «смотреть с точки зрения государственных закупок», т. е. в инструментарий аудита должны быть внедрены механизмы, учитывающие конкретные аспекты государственных закупок, а аудиторы должны проходить специальную подготовку по государственным закупкам.</p>
<p>13(b) – независимость и полномочия апелляционного органа</p>	<p>Эксперты не смогли однозначно определить роли и обязанности в отношении процедур рассмотрения жалоб из-за отсутствия доступа к правилам, касающихся функции апелляции и рассмотрения жалоб.</p> <p>Департамент методологии и контроля закупок выступает в качестве апелляционного органа, одновременно отвечая за ряд других задач, которые могут подорвать независимость и автономность, необходимые для органа по рассмотрению жалоб.</p> <p>Кроме того, кадровый потенциал Департамента методологии и контроля закупок представляется ограниченным, и сложно представить, как все эти различные функции могут осуществляться таким ограниченным количеством сотрудников.</p>	<p>Распределить и уточнить роли и обязанности в отношении процедуры рассмотрения жалоб и сосредоточить их в независимом подразделении, не связанном с регулярным процессом разработки политики в области закупок и контроля за ее осуществлением.</p> <p>Обеспечить орган по рассмотрению жалоб достаточными кадровыми ресурсами.</p>
<p>13(c) – решения апелляционного органа</p>	<p>У команды по оценке не было доступа к какой-либо информации, файлам или документам, которые позволили бы понять ситуацию с практическим применением правил механизма рассмотрения жалоб. Ни</p>	<p>Публиковать решения апелляционного органа в соответствии с передовой международной практикой.</p>



	одно из решений по результатам рассмотрения жалоб не является общедоступным. Поэтому оценка качества решений апелляционного органа не была возможной.	
14(c) – эффективные санкции и системы их исполнения	Несмотря на то, что на национальном уровне есть признаки, что правоприменение антикоррупционного законодательства действительно имеет место, у холдинга Самрук-Казына есть некоторые пробелы в отношении эффективных санкций и системе их исполнения. Эксперты не смогли обнаружить систему/ протокол отчетности, доказательства исполнения или систему отстранения от профессиональной деятельности.	Ввести четкое руководство о том, как сообщать о неправомерных действиях, связанных с коррупцией, как внутри структуры Самрук-Казына, так и внешним уполномоченным органам. Внедрить и применить систему отстранения от профессиональной деятельности, которая рассматривает нарушения в части добросовестности (возможно, связать ее с черным списком поставщиков). Публиковать информацию о выявлении и расследовании нарушений, связанных с добросовестностью/ неподкупностью.
14(d) – антикоррупционная база и тренинги на предмет добросовестности	Самрук-Казына в значительной степени подпадает под сферу применения общего антикоррупционного законодательства Казахстана в целом. Однако, как и другие международные холдинги, Самрук-Казына может получить выгоды от собственной системы профессиональной честности, учитывающей профили риска данной организации. В Самрук-Казына, в целом, не создано всесторонней антикоррупционной	Выявить коррупционные риски в сфере государственных закупок Самрук-Казына и внедрить превентивные механизмы для смягчения этих рисков.



	базы, которая бы включала профилактические/ превентивные меры.	
14(е) – поддержка заинтересованных сторон с тем, чтобы усилить добросовестность закупок	<p>Эксперты не нашли доказательств того, что внешние заинтересованные стороны были вовлечены в закупки с целью повышения профессиональной честности и добросовестности. Неспособность вовлечь гражданское общество (при необходимости), например, в сложные процедуры закупок, может привести к менее точной оценке потребностей конечного пользователя и, в свою очередь, к не оптимальному соотношению цены и качества. Кроме того, гражданское общество может играть роль «наблюдателя за добросовестностью» для предотвращения фактов коррупции на всех этапах цикла закупок.</p>	<p>Стимулировать участие гражданского общества в более сложных закупках, имеющих большое влияние на местные сообщества. Ориентироваться на привлечение граждан, независимо от их принадлежности к объединениям и ассоциациям. Укреплять потенциал организаций гражданского общества в области участия и мониторинга процессов государственных закупок.</p>



Система государственных закупок Самрук - Казына: обзор степени соответствия показателям MAPS

Красные флажки

Выявлены расхождения

Общее соответствие

Направление I		Направление II		Направление III		Направление IV		
1. Правовая база государственных закупок обеспечивает согласованные принципы и соответствует применимым обязательствам	1(a) объем применения и охват нормативно-правовой базой	4. Система государственных закупок структурирована и надлежащим образом интегрирована с системой управления государственными финансами	4(a) планирование закупок и бюджетный цикл	9. Методы государственных закупок достигают поставленных целей	9(a) планирование	11. Прозрачность и привлечение общественности усиливают добросовестность в сфере госзакупок	11(a) создание среды для общественного обсуждения и мониторинга	
	1(b) способы закупок	4(b) финансовые процедуры и цикл закупок	9(b) отбор и заключение договоров с подрядчиками				11(b) адекватный и современный доступ общественности к информации	
	1(c) правила и сроки информирования	5. В стране имеется институт, исполняющий нормативно-регуляторную функцию	5(a) положение и правовая основа функции нормативно-регуляторного института				9(c) управление контрактом	11(c) непосредственное вовлечение общественности
	1(d) правила участия	5(b) круг обязанностей функции нормативно-регуляторного института	10. Рынок государственных закупок полностью функциональный				10(a) диалог и партнерство между государственным и частным сектором	12. В стране имеются эффективные системы контроля и аудита
1(e) документация по закупкам и технические спецификации	5(c) организация, финансирование, кадровое обеспечение и уровень независимости	10(b) структура частного сектора и доступ к рынку госзакупок		12(b) координация контроля и аудита государственных закупок				



			и полномочий			
	1(f) критерии оценки и присуждени я контракта		5(d) недопущение конflikта интересов		10(с) ключевые сектора и их стратегии	12(с) приведение в исполнение результатов аудита; осуществление мер по итогам и рекомендациям проверки
	1(g) подача, приём и вскрытие тендерных заявок	6. Закупающие организации и их полномочия чётко урегулированы	6(a) определение, обязанности и официальные полномочия закупающих организаций			12(d) квалификация и тренинг по проведению аудита закупок
	1(h) право на оспаривание и апелляцию		6(b) централизованн ый орган по закупкам		13. Эффективные и действенные механизмы апелляции в связи с закупками	13(a) процесс оспаривания и апелляции



Направление I		Направление II		Направление III	Направление IV	
	1(i) управление контрактом	7. Государстве нные закупки встроены в эффективну ю информацио	7(a) размещение информации о госзакупках посредством информацион ных технологий			13(b) независимос ть и полномочия апелляцион ного органа
	1(j) электронные закупки	нную систему	7(b) использовани е электронных закупок			13(c) решения апелляцион ного органа
	1(k) нормы хранения записей, документов и электронных данных		7(c) стратегии управления данными о закупках		14. В стране существует кодекс этики и антикоррупц ионные Меры	14(a) правовое определени е запрещенно й деятельност и, конфликта интересов, и связанных с этим обязанносте й
	1(l) принципы государственн ых закупок в специальном законода- тельстве	8. Система государстве нных закупок имеет значительны	8(a) обучение, консультация и помощь			14(b) положения о запрещенных действиях в документации по закупкам
2. Подзаконны е акты и инструмент ы поддержива	2(a) подзаконные акты для определения процессов и процедур	й потенциал для развития и усовершенст вования	8(b) признание деятельности в сфере закупок как профессии			14(c) эффективные санкции и системы их исполнения



ют правовую основу	2(b) типовая документация по закупкам товаров, работ и услуг	8(c) мониторинг эффективность и с целью усовершенствования системы
	2(c) стандартные условия договора	
	2(d) руководство или справочник пользователя для закупающих организаций	
3. Правовая база отображает вторичные цели национальной политики и международные обязательства	3(a) устойчивые государственные закупки (УГЗ)	
	3(b) обязанности, вытекающие	

14(d) антикоррупционная база и тренинги на предмет добросовестности
14(e) поддержка заинтересованных сторон с тем, чтобы усилить добросовестность закупок
14(f) надёжные механизмы информирования о запрещённых действиях или неэтичном поведении
14(g) кодексы поведения/этики и правила раскрытия финансовой информации



а	из международн ых соглашений
---	---------------------------------------



Рекомендации для развития в приоритетном порядке

Рекомендации, последовавшие после применения методологии MAPS, как для системы государственных закупок, так и для системы закупок Самрук-Казына, определили несколько ключевых областей развития, которые были детально проработаны в соответствующих разделах и томах Отчета. В настоящем разделе кратко представлены критические области, которые требуют срочного внимания, учитывая их влияние на эффективность рассмотренных систем закупок. Однако, на усмотрение Правительства Казахстана останется установление последовательности выполнения рекомендаций для устранения основных слабых мест двух систем. Процесс «подтверждения выводов» предоставит Правительству и международным партнерам по развитию возможность изучить возможные пути и средства поддержки рекомендуемого плана действий.

Приоритеты для развития государственной системы закупок

В результате проведенной оценки MAPS были выявлены 7 приоритетных областей развития:

- I. **Объем применения правовой базы:** сфера применения ЗГЗ ограничена, а отсутствие единообразия и универсальности правовой базы, по-видимому, не способствует предсказуемости и экономии в работе системы закупок. **Поэтому, исключение закупок ряда предприятий с государственным участием, из сферы действия правовой базы закупок должно быть пересмотрено в следующем цикле реформ с целью включения в сферу действия ЗГЗ или с помощью отдельного единого специализированного законодательства, максимально возможного количества исключенных категорий.** В этом отношении необходимо принять во-внимание международную практику, которая показывает, что такие организации, как Национальный банк, и / или юридические лица или предприятия, созданные для конкретной цели удовлетворения потребностей в общих интересах, не имеющие промышленного или коммерческого характера и которые соответствуют одному из следующих условий: Правительство или местный исполнительный орган владеет более 50% акций, или имеет более 50% голосующих акций, или назначает более половины членов надзорных или руководящих органов, может регулироваться законодательной базой в области закупок.

Чтобы иметь полноценную информацию и оказать большее влияние на будущие реформы, Правительству следует провести комплексное исследование действующих правил закупок, применяемых каждым исключенным субъектом, оценить эффективность таких субъектов, достижение ими соотношения цены и качества, при обеспечении прозрачности и честной конкуренции.

- II. **Правила участия:** для обеспечения соответствия с ЗГЗ, который устанавливает открытый доступ для всех участников, пересмотреть действующие требования доступа к системе электронных закупок и участию в конкурсах, такие как требование об электронной цифровой подписи и обязательство предоставлять обеспечение заявок только в форме электронной банковской гарантии, с использованием счета, открытого в одном из коммерческих банков Республики Казахстан.

Правительству Казахстана рекомендуется рассмотреть возможность введения процедур (в том числе посредством внесения изменений в Закон «Об электронном документе и электронной цифровой подписи») позволяющих иностранным потенциальным поставщикам получить сертификат ЭЦП, предоставить электронное обеспечение заявки и оплатить доступ к веб-порталу непосредственно по месту их нахождения. Это может включать меры, позволяющие иностранным потенциальным поставщикам получать ЭЦП



удаленно, через местную стороннюю организацию.

- III. **Методы закупок:** рассмотреть возможность внесения поправок в правовую базу для того, чтобы допустимые способы закупок использовались пропорционально и соответствовали цели для достижения лучшего соотношения цены и качества и существенных выгод при предоставлении услуг. Возможные изменения могут включать (а) определение открытого конкурса способом по умолчанию; (б) более четкое определение условий использования каждого способа закупок; (с) дальнейшее сокращение перечня оснований для использования закупок из одного источника; и (d) введение рамочных соглашений.
- IV. **Критерии оценки и соотношение цены и качества:** усовершенствовать существующий подход к применению критериев оценки, основанный на предоставлении условных скидок на цену предложения при соответствии установленным в Законе «О государственных закупках» критериям, для достижения наилучшего соотношения цены и качества при проведении закупки.
- Рассмотреть возможность улучшения использования ценовых и неценовых критериев и методологии их оценки, включая комбинацию взвешенных качества и цены.** Пересмотреть действующие положения ЗГЗ, включая недавние изменения и дополнения, и Правила осуществления государственных закупок, чтобы внести ясность в различные аспекты проведения оценки заявок, включая обеспечение конфиденциальности тех положений заявки, которые участник не хочет раскрывать конкурентам.
- V. **Управление контрактами и мониторинг эффективности:** обеспечение перехода системы государственных закупок на следующий уровень с точки зрения качества и эффективности потребует дальнейшего усиления мер по контролю за выполнением контрактов и мониторинга посредством (а) более четкого определения ролей и ответственности за управление контрактами в законодательной базе, и (b) установления требований по измерению эффективности выполнения контракта, включая Ключевые Показатели Эффективности (KPI).
- VI. **Профессионализация:** подготовка перечня пробелов в навыках и знаниях в области государственных закупок и анализ потребностей в обучении. Такой перечень даст представление о потребностях по наращиванию потенциала и профессионализации функции закупок, при возможном партнерстве с местными высшими учебными заведениями. Создание институционально-обеспеченной и устойчивой программы по повышению потенциала в области закупок станет важным преимуществом для развития кадров в области закупок и государственной службы в целом в Казахстане и окажет положительное влияние на общую эффективность деятельности государственного сектора.
- VII. **Подотчетности и добросовестность:** рассмотреть направленные меры по устранению коррупционных рисков при осуществлении государственных закупок. Некоторые изменения в правовые акты, такие как пересмотр антикоррупционного законодательства, а также пересмотр нормативно-правовой базы в сфере закупок, могут обеспечить адекватное закрепление в нормативно-правовой базе коррупционных рисков в процессе государственных закупок. Кроме того, может быть расширено практическое руководство для поставщиков по предупреждению и информированию о неправомерных действиях.

Приоритеты для развития государственной системы закупок «Самрук-Казына»

В результате проведенной оценки MAPS были выявлены 8 приоритетных областей развития:

- I. **Нормативно-правовая база:** предлагается изучить вопрос о том, выгодна ли единая система



государственных закупок для Казахстана. Единый подход может быть выгоден и для «Самрук-Казына», поскольку это может повысить конкуренцию и облегчить доступ всех заинтересованных компаний к закупкам.

«Самрук-Казына» мог бы рассмотреть возможность включения недостающих аспектов в свою нормативно-правовую базу, таких как изменение правил таким образом, чтобы способствовать устойчивым и стратегическим закупкам, уточнение правовой иерархии норм и оценка необходимости регулирования ГЧП. Важной мерой также мог бы стать пересмотр и сокращение числа исключений для использования открытого конкурса, которые в настоящее время разрешены законом, с целью повышения конкуренции. Дополнительные изменения могут потребоваться в области регулирования процесса вскрытия заявок, правил хранения информации и функции проверки.

- II. **Конкуренция:** чтобы повысить конкуренцию, «Самрук-Казына» может приложить усилия для устранения преференций и резервов. Повышение прозрачности является важным условием честной конкуренции. Помимо повышения доверия и предоставления возможности гражданскому обществу участвовать в государственных закупках, информация о закупках может позволить потенциальным поставщикам лучше подготовить свои заявки, что приведет к лучшим результатам длякупающих организаций.

«Самрук-Казына» должен приложить усилия для увеличения и диверсификации своей базы поставщиков, чтобы обеспечить оптимальное соотношение цены и качества. В рамках таких усилий «Самрук-Казына» может также разработать мероприятия по обучению и привлечению поставщиков, сохраняя при этом высокие стандарты добросовестности.

- III. **Стратегический подход к закупкам:** в рамках мероприятий по повышению эффективности государственных закупок «Самрук-Казына» может предпринять усилия, чтобы сделать государственные закупки более стратегическими и устойчивыми, например, разработав стратегию устойчивого развития в ее широком смысле (т.е. сбалансировать экономическое, социальное и экологическое воздействие государственных закупок).

«Самрук-Казына» может провести анализ эффективности, используя информацию из своей системы электронных закупок, и сделать результаты общедоступными. Способ хранения информации в системе электронных закупок может быть изменен для упрощения проведения анализа. Мониторинг ключевых показателей эффективности (KPI) может быть удобным способом определения возможностей для повышения производительности. Эта область также может быть охвачена инициативам по наращиванию потенциала.

При реализации перечисленных мер, основное внимание следует уделять анализу рынка и планированию, а также этапу управления контрактами. Это те области, в которых возникали небольшие сложности.

- IV. **Управление контрактами и мониторинг эффективности:** при разработке всех мер и мероприятий особое внимание должно уделяться управлению контрактами. Помимо повышения эффективности, упор должен быть на мониторинге фактических данных и выполнении контрактов. Ключевые показатели эффективности следует использовать для мониторинга эффективности всех закупок; должен быть проведен соответствующий анализ и результаты опубликованы. Механизм отчетности в рамках общей системы государственных закупок может быть расширен включая завершение больших контрактов, включая подробную информацию о платежах и других аспектах эффективности, таких как превышение изначально определенных сроков и затрат. Следует обратить внимание на связь между исполнением контракта и исполнением бюджета, упорядочив



последовательность этих двух процессов, где это возможно, и сокращая случаи, когда закупки начинаются без формального распределения бюджета.

- V. **Профессионализация:** «Самрук-Казына» может продолжить свой успех в сфере профессионализации, разработав более структурированный подход, включая стратегию обучения закупкам, которая может служить основой для структурированной программы профессионализации. Программа должна включать специальные модули по вопросам добросовестности и этики, участия МСБ, контроля и аудита операций по закупкам и другие актуальные темы. Полноценная программа сертификации для специалистов по закупкам, с разнообразными и целевыми модулями, связанная с карьерным ростом должна быть частью стратегической программы профессионализации.
- VI. **Институты, инструменты и стратегии:** предпринимаемые усилия по внедрению многоуровневых процессов предварительной квалификации могут сочетаться с усилиями по объединению наименований закупок в более стандартизированные категории. Значительная экономия от объема может быть получена за счет применения современных методов в сочетании с частичной централизацией. Двухэтапные процедуры закупок могут использоваться более широко. Система государственных закупок «Самрук-Казына» страдает от институциональных механизмов, которые ограничивают институциональную независимость ключевых участников системы государственных закупок. Обязанность по разработке политик и процедур внутри Холдинга должна быть отделена от обязанностей по контролю над апелляциями, проверкой и аудитом.
- VII. **Честность и подотчетность:** «Самрук-Казына» может извлечь выгоду из применения подхода, основанного на оценке коррупционных рисков, выявляя риски присущие сфере государственных закупок и реализуя стратегии по снижению таких рисков. В области контроля и аудита необходимо уточнить правила, и институты (см. выше) структурировать таким образом, чтобы эффективно обеспечить принцип «сдержек и противовесов». Можно было бы внедрить специальную систему отстранения, которая учитывала бы нарушения честности и добросовестности (возможно связать ее с черным списком поставщиков).
- VIII. **Гражданское общество и привлечение общественности:** этот аспект связан с областями, упомянутыми выше, и вызывает беспокойство за обе системы закупок. В частности, для «Самрук-Казына» необходимо предпринять меры для повышения прозрачности операций по закупкам. Для публикации большей информации, «Самрук-Казына» может принять Стандарт публикации открытых данных (OCDS) для повышения прозрачности и облегчения надзора со стороны гражданского общества. Гражданское общество могло бы чаще и активнее участвовать в более сложных закупках.



1. Введение

- 1. В ответ на запрос Правительства Республики Казахстан о проведении обзора системы государственных закупок страны,** а также правил и процедур закупок Фонда национального благосостояния «Самрук – Казына» (СК), с применением пересмотренной Методологии оценки систем закупок (MAPS) в апреле 2018 г. была организована работа по оценке. Мероприятие реализуется Правительством Республики Казахстан в тесном сотрудничестве с международными партнерами - Всемирным банком, основной партнер, Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР), Азиатским банком развития (АБР) и Исламским банком развития (ИБР). Время, выбранное для проведения данной оценки, согласуется с задачами Стратегического плана развития Казахстана до 2050, реализация которых зависит от оптимального и эффективного использования государственных средств. Задачи Стратегического плана, в свою очередь, согласуются с Рекомендациями к государственным закупкам ОЭСР, Целями устойчивого развития и Систематической страновой диагностикой Группы Всемирного банка.
- 2. Основная цель оценки – поддержать усилия Правительства Республики Казахстан по дальнейшему повышению качества и эффективности системы государственных закупок.** Основная задача была оценить, соблюдаются ли ключевые принципы государственных закупок, включая: оптимальное соотношение цены и качества, экономии, добросовестности, целевое назначение, экономическая эффективность, прозрачность и справедливость, во всей системе государственных закупок. Оценка призвана поддержать эти усилия путем выявления пробелов (так называемых, расхождений) в эффективности работы системы и разработки рекомендаций для возможных вариантов решения этих вопросов. Предлагаемые рекомендации направлены на создание надежной и отлаженной системы государственных закупок, которая вносила бы вклад в повышение доверия и приумножила благосостояние нации за счет прозрачности, справедливости, оптимального соотношения цены и качества и надлежащего государственного управления при использовании государственных ресурсов.
- 3. Объем работ и методология оценки составлены таким образом, чтобы:** (i) выявить сильные и слабые стороны системы, их относительную значимость, основные риски и их самые вероятные последствия для эффективности работы системы; (ii) определить любые существенные расхождения, которые отрицательно влияют на качество и эффективность национальной системы государственных закупок (СГЗ); (iii) разработать рекомендации для укрепления СГЗ; и (IV) сформировать основу для разработки стратегии и план действий по реформированию для непрерывного повышения качества и эффективности функционирования СГЗ.



4. **Оценка проводилась под совместным руководством Министерства финансов (МФ) Республики Казахстан, являющегося уполномоченным органом, Всемирного банка и ОЭСР/ ЕБРР** группой экспертов, представляющих наиболее активных международных партнеров по развитию в Республике Казахстан, а именно: ВБ, ИБР, АБР, ЕБРР и ОЭСР. Многопрофильная команда включала в себя специалистов в области закупок, государственного управления, права, финансового управления, электронных закупок и корпоративных финансов. Благодаря лидирующей роли МФ, команда установила тесное сотрудничество со всеми вовлеченными государственными органами, компаниями частного сектора и организациями гражданского общества.

5. **Семинар о начале оценки был проведен в марте 2018 года в г.Астана**, где приняли участие ключевые закупающие организации, компании частного сектора, отраслевые ассоциации и неправительственные организации. Семинар помог достичь общего понимания задач оценки с использованием ключевого инструмента MAPS, основанного на 4-х Направлениях, 14 показателях и 55 подпоказателях, задача которых - сделать «моментальный снимок» системы государственных закупок и сравнить его с международно - принятыми принципами и практикой закупок.

6. По системе государственных закупок, качественный анализ был проведен на основе законодательной и нормативно-правовой базы и институциональной структуры СГЗ. Количественный анализ был сделан на основе: (i) случайной выборки из 150 транзакций и договоров по государственным закупкам; и (ii) результатам онлайн опроса представителей частного сектора и НПО.

Обзор периода проведения оценки	
i.	Семинар о начале работы проведен в марте 2018 года в Астане.
ii.	Период сбора информации – с марта по апрель 2018 года по системе государственных закупок и системе закупок СК из открытых и доступных источников.
iii.	Основной рабочий визит по оценке – с 17 апреля по 1 августа 2018 года – по системе государственных закупок под руководством Всемирного банка; по системе СК под руководством ОЭСР.
iv.	Первый проект отчета MAPS по оценке системы государственных закупок был подготовлен командой ВБ 7 декабря 2018 и направлен для комментариев в АБР (13.12.18); ИБР (7.12.18); ЕБРР (13.12.18); ОЭСР (12.12.18).
v.	Первый проект отчета MAPS по оценке системы СК был подготовлен и направлен на комментарии ВБ 9 апреля 2019. Комментарии ВБ на проект были обсуждены с ОЭСР и ЕБРР в Ташкенте в период проведения 15ого PRIMO форума.
vi.	Пересмотренный консолидированный проект отчета MAPS по Казахстану – завершен в конце мая 2019.

Основные причины задержки первого проекта отчета MAPS по Казахстану:

- *В соответствии с первоначальным графиком (концептуальная записка прилагается), финальная версия отчета MAPS по Казахстану была запланирована на декабрь 2019 года. Однако, когда команда была на завершающей стадии подготовки проекта отчета, Правительство РК приняло изменения от 26 декабря 2019 года в ЗГЗ, а также изменения в Закон о СК. Потребовалось внести изменения в график подготовки отчета, чтобы позволить командам MAPS (ВБ и ОЭСР) обновить оценку с учетом поправок и изменения, вступивших в силу в январе 2019 года.*
- *Также имели место задержки с завершением оценки ОЭСР системы закупок Фонда Национального Благосостояния «Самрук-Казына» в основном из-за ограниченного доступа к необходимым данным о закупках в «Самрук-Казына». Команды по оценке (ВБ и ОЭСР) должны были соответствующим образом скорректировать график завершения работы над консолидированным отчетом.*

7. Фонд национального благосостояния «Самрук-Казына» представляет собой основную часть системы закупок в Казахстане и отвечает за большую часть государственных расходов. Таким образом, с момента планирования оценка MAPS была направлена на оценку национальных систем закупок в стране. Поэтому, учитывая характер государственных закупок в Казахстане с четкой двойной системой (государственные закупки и «Самрук-Казына»), любая оценка государственных закупок MAPS в стране должна включать анализ системы государственных закупок «Самрук-Казына» по методологии MAPS с самого начала. По этой причине команда по оценке MAPS не рассматривала возможность использования других модулей MAPS.

8. Руководство Самрук-Казына поддержало проведение оценки MAPS через участие во встречах/интервью и предоставление информации, хотя и ограниченной. Дополнительная информация была предоставлена как часть работы по подтверждению выводов. Однако, принимая во внимание всю информацию, команда по оценке не получила достаточного доступа к информации, базам данных или системам для проведения оценки по всем



вопросам и аспектам в самом полном объеме. Представители Самрук-Казына не предоставили доступ к данным о закупках или репрезентативной выборке договоров, несмотря на неоднократные запросы со стороны команды по оценке. Аналогично Самрук-Казына не предоставили основополагающие документы или доступ к ним для проведения анализа, таким как правила системы аудита, контроля и апелляций, или доступа к полным функциональным возможностям системы электронных закупок. Из-за отсутствия доступа к информации, команда по оценке не смогла провести оценку а) системы электронных закупок, б) эффективности закупок, в) структуры аудита и контроля, и г) системы апелляции в полном объеме.

9. В концептуальной записке оценки MAPS предполагался возможный риск, что команда по оценке не будет иметь доступа к необходимым данным и информации. В отчете представлены выводы на основе обзора данных из производных источников, а также интервью с а) большим количеством представителей «Самрук-Казына» об их собственной сложившейся практике закупок б) представителями компаний об их опыте работы с системой «Самрук-Казына» с) экспертами в области государственных закупок Казахстана. Оценка проводилась по методологии MAPS, и были предприняты все необходимые меры для обеспечения ее точности. Тем не менее, с точки зрения теории применения, оценка может считаться неполной без доступа к данным или существенной части документов о закупках. В результате, команда по оценке рекомендует, чтобы для принятия политических решений, касающихся Самрук-Казына, была проведена дополнительная оценка, которая позволит принимать обоснованные политические решения.
10. Кроме того, Самрук-Казына предоставил пояснения к оценке, которые подробно отражают дополнительный прогресс, достигнутый после даты завершения оценки (декабрь 2018 г.). Данный Отчет учитывает такие предоставленные комментарии, которые относятся к результатам полученным до даты завершения оценки в декабре 2018 года. Комментарии, отражающие ситуацию в системе закупок «Самрук Казына» после даты завершения оценки, т.е. 31 декабря 2018 не нашли отражение в основной части оценки. Однако, такие комментарии учтены в Приложении к Оценке, чтобы отразить прогресс «Самрук-Казына» по настоящее время в рамках проводимых реформ.
11. **Результаты оценки MAPS представлены в двух томах. Том 1** рассматривает закупки, осуществляемые согласно Закону о государственных закупках (ЗГЗ) и соответствующим нормативно-правовым актам (НПА). **Том 2** охватывает закупки, регулируемые другими правилами и нормативно-правовыми актами применяемыми Фондом национального благосостояния «Самрук – Казына» (СК).
12. Оценка MAPS охватывает систему государственных закупок Казахстана, регулируемую Законом «О государственных закупках», принятым в 2015 году и соответствующими правилами, и нормативными актами, с изменениями к Закону от 26 декабря 2018 года, и последующими изменениями в правила и процедуры, которые были введены в действие с января по март 2019 года. Оценка системы закупок СК охватывает действующие правила и положения и не охватывает изменения в государственных закупках СК, которые вступят в силу в январе 2020 года, как предусмотрено изменениями к Закону «О фонде национального благосостояния», от 26 декабря 2018 года.



2. Анализ условий страны

2.1. Политическая, экономическая и геостратегическая ситуация в стране

13. **Казахстан является девятой по величине страной в мире по площади и самой большой страной, не имеющей выхода к морю.** Его территория составляет около 2,7 миллиона квадратных километров (1,04 млн. квадратных миль), а население - около 18 миллионов человек. Казахстан граничит с Россией, Китаем, Кыргызской Республикой, Республикой Узбекистан и Туркменистаном и примыкает к значительной части Каспийского моря. Соседи Казахстана, а именно Россия и Китай, исторически являлись основными центрами экономической и политической активности. Страна состоит из 14 областей, которые подразделяются на 177 районов. Население страны очень многонационально (около 125 национальностей), причем наибольшие сегменты составляют казахи и русские, насчитывающие примерно 68% и 20%, соответственно.



14. **Согласно официальным статистическим данным Валовой внутренний продукт (ВВП) Казахстана в 2017 году составил 162,9 млрд. долларов США.**¹² Годовые темпы роста ВВП существенно увеличились с 1,1% в 2016 году до 4% в 2017 году. Основными факторами роста стали незначительное повышение цен на нефтяном рынке и рынке металла в 2016-2017 годах и увеличение объемов внешней торговли с ЕС, Россией и Китаем. Поскольку прогнозируется, что цены на нефть достигнут в среднем 65 долларов США за баррель в 2018–2020 годах, баланс текущего счета также, по прогнозам, улучшится в 2018–2020 годах. Ожидается, что рост ВВП достигнет 3,7 % в 2018 году из-за повышения цен на нефть и роста объемов производства. Казахстан продолжает преследовать амбициозную цель по достижению стандартов ОЭСР в рамках Соглашения о расширенном партнерстве, подписанного между Казахстаном и ОЭСР впервые в 2015 году, и возобновленного в 2018 году.¹³

15. **Среднесрочные экономические перспективы Казахстана характеризуются потенциальными рисками, вызванными как внешними, так и внутренними факторами.** Уязвимость экономики перед внешними потрясениями остается главной проблемой для достижения стабильного и устойчивого развития. Внешний спрос со стороны Китая и России, основных торговых партнеров Казахстана, а также мировой спрос и цены на нефть будут оставаться ключевыми внешними факторами, влияющими на экономические показатели Казахстана. К внутренним факторам относятся темпы осуществления структурных и институциональных реформ, особенно в ожидании политического перехода в среднесрочной перспективе, а также потенциального обострения проблем в банковском секторе.

16. **За последние два десятилетия Казахстан реализовал структурные реформы, направленные на создание основ «социально ориентированной рыночной экономики» и занял 91-е место из 193 стран по Индексу эффективности государственного управления Всемирного банка в 2016¹⁴ году и 28-е место в исследовании Всемирного банка «Ведение**

¹² Комитет по статистике Министерства национальной экономики Республики Казахстан.

¹³ <http://www.oecd.org/eurasia/countries/kazakhstan.htm>

¹⁴ Индекс эффективности государственного управления, Всемирный банк, 2016 г.



бизнеса 2019¹⁵». Индекс развития электронного правительства ООН в 2018¹⁶ году поставил Казахстан на 39-е место из 193 стран. Правительство Республики Казахстан работает над улучшением деловой среды во всех регионах страны. Недавний опрос, проведенный в рамках исследования «Ведение бизнеса» (Doing Business) в Казахстане помог Правительству получить обратную связь от бизнес - сообщества и подкорректировать структуру регулятивных реформ, направленных на бизнес.

17. **Конституция Казахстана, принятая 30 августа 1995 года, служит основой для разработки других законодательных актов, создания и развития государственных институтов**¹⁷. С последними изменениями от 10 марта 2017 года Президент передал несколько полномочий от института Президента Парламенту Республики Казахстан. Это действие было направлено на укрепление исполнительной ветви власти путем предоставления ей больших полномочий и возможностей для принятия решений. Однако институт Президента в Республике Казахстан остается главной движущей силой эффективной исполнительной ветви власти, когда речь идет об определении приоритетных направлений развития. Парламент Республики Казахстан является высшим представительным органом Казахстана, осуществляющим законодательные функции. Он состоит из двух Палат: Сената (Верхняя палата) и Мажилиса (Нижняя палата), действующих на постоянной основе. Местное государственное управление осуществляют региональные представительные и исполнительные органы - маслихаты, которые ответственны за состояние дел на соответствующей территории (село, сельский округ, район, город, область). Местные исполнительные органы (*акиматы*) входят в единую систему исполнительных органов Республики Казахстан, обеспечивают проведение общегосударственной политики исполнительной власти в сочетании с интересами и потребностями развития соответствующей территории.
18. **Казахстан играет активную роль в региональном сотрудничестве, являясь членом нескольких региональных и международных организаций**, таких как Содружество Независимых Государств (СНГ), Евразийский экономический союз (ЕАЭС) и Шанхайская организация сотрудничества (ШОС). Страна также ведет диалог по вопросам региональной безопасности с Ассоциацией государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), Организацией Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) и Советом Евро-атлантического партнерства. Казахстан председательствовал в ОБСЕ в 2010 году и принимал саммит ОБСЕ в г.Астана в декабре 2010 года. Страна стала полноправным членом Организации исламского сотрудничества (ОИС) в 1995 году, а в 2011 году Казахстан организовал у себя 38-ю сессию ОИС. Казахстан также является членом ряда других международных организаций, таких как Организация экономического сотрудничества (ОЭС), Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР), Всемирная туристская организация, Международная организация по миграции (МОМ), Всемирный банк, Международный валютный фонд, Азиатский банк развития, Исламский банк развития и некоторые другие.
19. **Правительство Республики Казахстан достигло значительного прогресса в приведении национального антикоррупционного законодательства в соответствие с базовыми положениями международных соглашений по борьбе с коррупцией**. Казахстан ратифицировал Конвенцию ООН по борьбе с коррупцией (4 мая 2008 г.), Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности (4 июня 2008 г.), Конвенцию Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (2 мая 2011 г.). Казахстан занимает 122 место из 180 стран в Индексе восприятия коррупции 2017 года¹⁸ согласно «Траснперенси Интернешнл». Для приведения

¹⁵ Исследование «Ведение бизнеса», Всемирный банк, 2019 г.

¹⁶ Индекс развития электронного правительства, ООН, 2018 г.

¹⁷ Конституция Республики Казахстан, 30 августа, 1995 г., с изменениями и дополнениями

¹⁸«Траснперенси Интернешнл», Индекс восприятия коррупции, 2017 г.



законодательства в соответствии с конвенциями ООН по борьбе с коррупцией и как часть Стратегии «Казахстан - 2050», Казахстан в 2015 году принял новый Закон Республики Казахстан «О противодействии коррупции», который закладывает основу государственной антикоррупционной стратегии Республики Казахстан до 2025 года.

2.2. Система государственных закупок и ее взаимосвязь с системами управления государственными финансами и государственного управления

20. В 2017 году объем государственных закупок товаров, работ и услуг государственными органами посредством веб - портала составил 6 млрд.долларов США (или 4% от ВВП). Эти цифры не включают расходы на закупки, которые регулируются отдельным набором правил и положений, осуществляемых в рамках Фонда национального благосостояния «Самрук – Казына» (СК), национальными управляющими холдингами и иными национальными компаниями (СКГС)). Расходы только СК на закупки в 2017 году оцениваются примерно в 14,6 миллиардов долларов США. Если прибавить эту сумму к объему расходов на государственные закупки, то общий объем составит 21 миллиард долларов США, или 13% от ВВП. Согласно самым последним данным, предоставленным СК, объем закупок в 2016 году составил 12 миллиардов долларов США, или 8% от ВВП. Прогноз на 2017 год основан на публично доступных планах государственных закупок. Правительство Республики Казахстан постоянно работает над усовершенствованием системы государственных закупок и обеспечением соответствия международным стандартам, с момента принятия первого Закона о государственных закупках (ЗГЗ), вступившего в действие в 1997 году и основанного на принципах ЮНСИТРАЛ (модельный закон UNCITRAL). Действующий ЗГЗ был принят в 2015 году, в основном, для обеспечения соответствия с требованиями Договора о Евразийском экономическом союзе (Договор о ЕАЭС) в сфере государственных закупок. Став членом ЕАЭС, Казахстан принял на себя обязательство адаптировать ЗГЗ Республики Казахстан к требованиям Соглашения о государственных закупках, в частности, с целью: (i) обеспечения оптимального и эффективного расходования средств, используемых для закупок в государствах-членах; (ii) предоставления национального режима закупок для государств-членов; (iii) недопустимости для третьих стран более благоприятного режима закупок, чем тот, который предусмотрен между государствами-членами; (iv) обеспечения открытости информации и прозрачности закупок; (v) обеспечения беспрепятственного доступа потенциальных поставщиков и поставщиков государств-членов к участию в электронных закупках посредством взаимного признания электронной цифровой подписи, разработанной в соответствии с законодательством государства-члена другим государством-членом.

21. **Однако действующая законодательная и нормативно-правовая база не охватывает весь объем государственных закупок.** Из нее исключены: (i) расходы на закупки Фонда национального благосостояния СК и организаций, пятьдесят и более процентов голосующих акций (долей участия в уставном капитале) которых принадлежат СК или находятся в его доверительном управлении, (ii) Национальный Банк Республики Казахстан (НБК), его ведомства, организации, входящие в структуру НБК, юридическими лицами, пятьдесят и более процентов голосующих акций (долей участия в уставном капитале) которых принадлежат НБК или находятся в его доверительном управлении, и аффилированными с ними юридическими лицам, (iii) национальные управляющие холдинги, национальные холдинги, национальные компании (как определено в Законе о государственном имуществе) и организации, 50 или более процентов акций (долей участия) которых прямо или косвенно принадлежат соответствующему национальному управляющему холдингу, национальному холдингу, национальной компании; (iv) ТОО «СК - Фармация» и учреждения



общественного здравоохранения, ответственные за закупки фармацевтических препаратов, медицинского оборудования и материалов для государственных больниц и поликлиник для предоставления гарантированного объема бесплатной медицинской помощи определенным категориям граждан.

22. Система государственных закупок Республики Казахстан не раз была предметом оценки и диагностических исследований, осуществляемых международными организациями и международными финансовыми организациями (МФО).¹⁹ Все эти отчеты отмечали запуск системы электронных закупок в 2010 году и ее постоянное развитие, что позволило достичь уровня комплексного и интегрированного веб-портала государственных закупок, ставшего обязательным к использованию 1 января 2016 года. Однако, практически во всех предыдущих отчетах об оценке особо подчеркивалось, в частности: (а) необходимость устранения или сокращения многочисленных исключений из сферы применения ЗГЗ для субъектов квазигосударственного сектора, или принятия для них отдельного законодательства, которое бы являлось прозрачным и способствующим достижению цели государственных закупок и лучшему соотношению цены и качества; (б) сокращение большого объема закупок неконкурентными способами; (с) необходимость модернизации системы государственных закупок; (d) устранение или снижение барьеров для участия иностранных участников конкурса; и (е) создание независимого органа по рассмотрению жалоб. В отчете «Государственные расходы и финансовая подотчетность» по Казахстану (PEFA)²⁰ особо отмечается влияние вышеупомянутых проблем на низкий рейтинг эффективности системы государственных закупок.

23. **Правительство Республики Казахстан создает все больше возможностей для эффективной связи ЗГЗ с национальными системами управления государственными финансами и государственного управления** посредством обеспечения должного уровня участия общественности в процессе принятия решений и мониторинге исполнения бюджета. Общественные советы, созданные в рамках государственной программы 100 конкретных шагов,²¹ должны стать основным инструментом влияния на деятельность государственных органов для организаций гражданского общества. Однако такому подходу не хватает конкретных положений в законодательстве об общественных консультациях и механизмах мониторинга непосредственно касающихся государственных закупок, как предусмотрено ЗГЗ. Национальная палата предпринимателей «Атамекен» (далее - НПП или Атамекен) является единственной некоммерческой организацией, которая на законных основаниях может влиять на политику и практику в области государственных закупок.

2.3. Задачи национальной политики и цели устойчивого развития

24. В начале 2018 года Правительство Республики Казахстан одобрило План стратегического развития до 2025 года (Стратегия 2025), который направлен на дальнейшее улучшение

¹⁹ В их число вошли: Республика Казахстан: Отчет об обзоре состояния закупок в стране (2002) Всемирного банка, Оценка государственных закупок ЕБРР 2010 года (с региональной самооценкой законодательной базы государственных закупок 2012 года), Отчет об Интегрированном обзоре фидуциарной системы Всемирного банка (2014 года), Отчет АБР об оценке рисков закупок в стране / секторе за 2017 год; несколько раундов партнерской оценки в рамках Стамбульского антикоррупционного плана действий по линии Антикоррупционной сети ОЭСР для стран Восточной Европы и Центральной Азии, а также ОЭСР: Отчет об Антикоррупционных реформах в Казахстане (2017) и отдельный обзор на основе Рекомендаций ОЭСР по государственным закупкам.

²⁰ Оценка государственных расходов и финансовой подотчетности, Всемирный банк, Декабрь 2018 г.

²¹ План нации «100 конкретных шагов», объявленный Президентом в мае 2015 г., содержит 100 шагов для реализации пяти важных институциональных реформ, необходимых для современного государства: 1) формирование современного государственного аппарата; 2) обеспечение верховенства закона; 3) индустриализация и экономический рост; 4) нация единого будущего; 5) транспарентное подотчетное государство.



результатов экономического и социального развития. Основной акцент в Стратегии 2025 сделан на системные реформы и приоритетные политики, необходимые для экономических преобразований в направлении более устойчивого и всестороннего национального развития (Рисунок 1). Два из семи направлений, конкурентоспособность и государственный сектор как лидер изменений, непосредственно связаны с реформой системы государственных закупок.

Рисунок 1. Ключевые системные реформы Стратегии 2025 в поддержку эволюционного пути из семи приоритетных политик Стратегии «Казахстан 2050»



Источник: Стратегический план развития Республики Казахстан до 2025 года

2.4. Реформирование системы государственных закупок

25. Реформирование системы государственных закупок является ключевым приоритетом программы модернизации, объявленной Президентом. Заявив о конкурентоспособности в качестве третьего этапа программы модернизации (после развития человеческого капитала и технологического обновления),²² Президент отметил, что «модернизация, которая включает институциональную трансформацию, безопасность и меры по искоренению коррупции... требует значительной оптимизации сферы государственных закупок».
26. Необходимость в реформировании сферы государственных закупок была признана еще в 2005 году в президентском указе об укреплении государственных систем для борьбы с коррупцией.²³ В октябре 2007 в рамках системы электронного правительства была пилотно запущена информационная система электронных государственных закупок. Веб-портал государственных закупок (веб-портал) был полностью введен в эксплуатацию начиная с 1 января 2010 года. Все эти меры направлены на улучшение прозрачности процесса закупок, повышение эффективности расходования бюджетных средств, упрощение и сокращение бумажной работы и затрат для участников процесса закупок, что приведет к добросовестной конкуренции, увеличению экономических возможностей, более равномерному развитию и построению доверия общества к правительству.

27. План нации «100 конкретных шагов» 2015 г., также направлен на устранение некоторых

²² Послание Президента Республики Казахстан Н.Назарбаева народу Казахстана. 31 января 2017 г. «Третья модернизация Казахстана: глобальная конкурентоспособность».

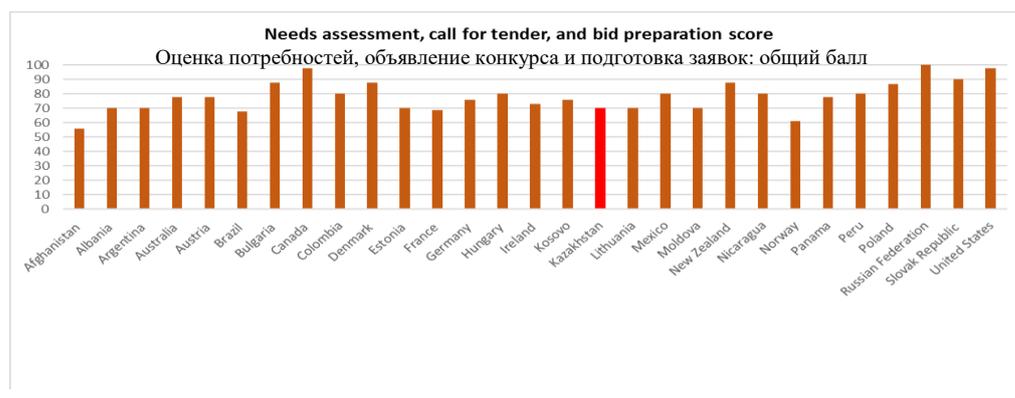
²³ Указ Президента Республики Казахстан «О мерах по усилению борьбы с коррупцией, укреплению дисциплины и порядка в деятельности государственных органов и должностных лиц» № 1551, от 14 апреля 2005 г..



барьеров для эффективной системы государственных закупок, в том числе: (i) отказ от государственной монополии на проведение экспертизы предпроектной и проектно-сметной документации и передача экспертизы проектов в конкурентную среду; (ii) внедрение ресурсного метода определения сметной стоимости строительства; и (iii) внедрение системы Еврокодов взамен устаревших строительных норм и правил (СНИП). Данная программа была объявлена после принятия Закона о государственных закупках в декабре 2015 года.²⁴

28. После принятия ЗГЗ последовало получение Казахстаном статуса наблюдателя в Соглашении о государственных закупках (GPA) ВТО в октябре 2016 года. Однако Сравнительный анализ систем государственных закупок Всемирного банка 2017 года, где ЗГЗ Казахстана сравнивается со 180 странами (Рисунок 2), показал, что еще есть возможности для усовершенствований, особенно если Казахстан планирует преумножить развитие за счет наличия ресурсов через более интенсивное использование государственно-частных партнерств (ГЧП). Далее был подготовлен проект изменений и дополнений к ЗГЗ и был проанализирован командой ВБ, которая также предложила ряд усовершенствований в ЗГЗ (показаны в таблицах выше). Действующий Закон о государственных закупках (с изменениями и дополнениями от декабря 2018 года), провозглашает прозрачность, предсказуемость, последовательность и подотчетность в использовании государственных средств.

Рисунок 2. Сравнительный анализ систем государственных закупок, 2017 г.



Источник: База данных Сравнительного анализа систем государственных закупок

29. Система государственных закупок Республики Казахстан достигла определенного уровня, который потенциально может позволить создать взаимосвязь между национальными государственными политиками, стимулирующими рост экономики и рынка, инноваций и устойчивого развития. Тем не менее, потребуются дополнительные меры для усиления влияния государственных закупок на стимулирование социально-экономических и экологических реформ и целей. Как и во многих странах мира, малый и средний бизнес (МСБ) в Казахстане сталкивается с препятствиями в получении выгод от возможностей участия в государственных закупках, учитывая их ограниченные ресурсы, а также правила и положения о закупках, которые недостаточно стимулируют участие МСБ в государственных конкурсах. Упрощение доступа к государственным закупкам может стать ключевым движущим фактором реформ по развитию МСБ.
30. Профессиональный уровень сотрудников в области закупок в Казахстане отстает от большинства стран Европы. Центр электронных финансов (ЦЭФ) Министерства финансов предоставляет обучение в области государственных закупок, однако в объеме, не

²⁴ № 434-В.



позволяющем удовлетворить фактические потребности организаторов закупок (заказчиков), принимая во внимание частые изменения и дополнения в ЗГЗ и правила осуществления закупок, а также быстрые темпы технологической модернизации веб-портала. Обучение по вопросам государственных закупок можно также отдать в руки государственных и частных образовательных учреждений. По этой причине, создание юридически оформленной программы по наращиванию потенциала было бы большим преимуществом для специалистов Казахстана в области закупок и государственной службы в целом, и имело бы положительное воздействие на общую эффективность операций государственного сектора. Астанинская Дорожная карта по повышению профессионализма функции государственных закупок была разработана и согласована странами Европы и Центральной Азии на 12-ом Форуме по закупкам, профессиональной этике, управлению и открытости (PRIMO) в г.Астана в мае 2016 года, куда включены конкретные меры, способные направить усилия Правительства Республики Казахстан по наращиванию потенциала и достижению цели по повышению профессионализма функции государственных закупок эффективным и устойчивым способом.

2.5. Акционерное общество «Фонд национального благосостояния «Самрук-Қазына» и его структура управления

31. Акционерное общество «Фонд национального благосостояния «Самрук - Қазына» был основан Указом Президента Республики Казахстан от 13 октября 2008 года № 669 «О некоторых мерах по обеспечению конкурентоспособности и устойчивости национальной экономики» и Постановлением Правительства Республики Казахстан от 17 октября 2008 года № 962 «О мерах по реализации Указа Президента Республики Казахстан от 13 октября 2008 года № 669» путем слияния акционерного общества «Казахстанский холдинг по управлению государственными активами «Самрук» и акционерного общества «Фонд устойчивого развития «Қазына»²⁵, единственным акционером которого является Правительство Республики Казахстан.
32. Правительство Республики Казахстан и Самрук – Қазына подписали соглашение «с учетом необходимости управлять Фондом на основе лучшей международной практики корпоративного управления в качестве условия достижения Фондом своих целей и выполнения поставленных задач».²⁶ В соглашении описывается режим сотрудничества и взаимодействия между Правительством и СК. Соглашение четко оговаривает, что Правительство, его органы и должностные лица, не имеют права вмешиваться в операционную деятельность Фонда, тогда как Фонд обязан ежегодно отчитываться о своем финансовом состоянии.
33. Закон Республики Казахстан №550-IV «О Фонде национального благосостояния» от 1 февраля 2012 года устанавливает основные цели и принципы работы «Самрук – Қазына», а также органы управления Фондом. Целью деятельности Фонда является «повышение национального благосостояния Республики Казахстан посредством увеличения долгосрочной стоимости (ценности) организаций, входящих в группу Фонда, эффективного управления активами, входящими в группу Фонда». Согласно Статье 5, деятельность Фонда основывается на следующих основных принципах: соблюдения интересов государства как единственного акционера Фонда; доходности, эффективности, транспарентности и

²⁵ АО «Самрук - Қазына» (Казахстан), *Международный форум фондов национального благосостояния*, полный текст доступен по ссылке: <http://www.ifswf.org/member-profiles/jsc-samruk-kazyna>

²⁶ Постановление Правительства Республики Казахстан от 14 декабря 2012 года № 1599 «Об одобрении проекта Соглашения о взаимодействии между Правительством Республики Казахстан и акционерным обществом «Фонд национального благосостояния «Самрук - Қазына» и признании утратившими силу некоторых решений Правительства Республики Казахстан».



отчетности деятельности Фонда и других организаций, входящих в группу Фонда; системности и оперативности в принятии решений и их реализации; социальной ответственности Фонда; законности. В этом отношении Самрук – Казына следует подходу, применяемому многими фондами национального благосостояния по всему миру, как описано в блоке ниже.

Фонды национального благосостояния – общее описание

Существуют различные определения, что из себя представляют Фонды национального благосостояния (ФНБ). Для целей данной оценки было принято определение Международного валютного фонда (МВФ), которое гласит: «ФНБ – это инвестиционные фонды особого назначения либо механизмы, находящиеся в собственности центрального Правительства. Созданные центральным Правительством с макроэкономическими целями, ФНБ держат, управляют или руководят активами для достижения финансовых целей, а также используют ряд инвестиционных стратегий, в число которых входит инвестирование в иностранные финансовые активы».²⁷

МВФ выделяет пять типов ФНБ на основе их целей, при этом некоторые ФНБ могут подходить сразу под несколько категорий:

- i. Стабилизационные фонды;
- ii. Сберегательные фонды;
- iii. Резервные инвестиционные корпорации;
- iv. Фонды развития;
- v. Пенсионные резервные фонды.

Правовые основы деятельности ФНБ также могут быть разнообразными. В некоторых странах могут быть приняты специальные законы и нормативно - правовые акты для регулирования ФНБ, в то время как другие государства могут регулировать фонды в рамках бюджетных процедур/ кодексов или даже Конституции. Страны также иногда создают ФНБ под особым правовым статусом, отличающимся от правительства или центрального банка. Иногда ФНБ остаются частью объединенных активов, принадлежащих правительству или органам денежно-кредитного регулирования. Обычно законы определяют источник средств для ФНБ, а также их назначение.²⁸

Таким образом, страны, создавшие суверенные фонды благосостояния, выбирают различные правовые и экономические инструменты для создания и управления фондами. Следующие пять ФНБ считаются самыми крупными в мире: 1. Государственный пенсионный фонд в Норвегии; 2. Инвестиционное управление Абу-Даби; 3. Китайская инвестиционная корпорация; 4. Кувейтское инвестиционное управление; и 5. Иностранные холдинги «SAMA» - Саудовская Аравия.²⁹ Казахстан создал ФНБ под названием «Самрук-Казына», который будет в центре внимания Тома II данной оценки.

34. Органами управления Фондом являются: высший орган - единственный акционер (Правительство Республики Казахстан); орган управления - совет директоров; исполнительный орган – правление, и иные органы в соответствии с уставом Фонда. Сам Устав Фонда был утвержден Постановлением Правительства №1418 от 8 ноября 2012 г. В нем подробно описываются права и обязанности единственного акционера (т. е. Правительства Республики Казахстан) и органов Фонда, а также другие подробности, связанные с управлением Фондом (такие как состав органов, схемы голосования и т. д.). Премьер-министр является председателем совета директоров в силу занимаемой

²⁷ Quoted in Quadrio, Curzio, Alberto. Sovereign Wealth Funds, Harriman House, 2010, page 19

²⁸ Quadrio, Curzio, Alberto. Sovereign Wealth Funds, Harriman House, 2010, page 26

²⁹ Mrinalini Krishna, "5 Largest Sovereign Wealth Funds", Investopedia, September 19, 2017, <https://www.investopedia.com/news/5-largest-sovereign-wealth-funds/>



должности (*ex officio*). Также следует отметить, что большая часть бюджетоформирующих отраслей Казахстана отделена от республиканского бюджета путем создания Самрук-Казына, который находится под контролем исполнительной ветви власти, в то время как государственный бюджет и его исполнение находятся под контролем Парламента.³⁰

35. В целом, активы Фонда выросли и составили 22 460 млрд. тенге в 2016 году. Объем денежных поступлений в 2016 году составил 4 100 млрд. тенге, заметно увеличившись с уровня 2015 года, составившего 3091 млрд. тенге.³¹ Активы Самрук – Казына составляют примерно 40% ВВП Казахстана.³² В 2016 году 327 500 человек было занято в Фонде.³³

2.6. Портфельные компании Самрук – Казына и план приватизации

36. На данный момент в Группу компаний АО «Самрук-Қазына» входят 404 предприятия нефтегазового и транспортно-логистического секторов, горно-металлургического комплекса, энергетики, машиностроения и недвижимости, почтовой службы и железнодорожного сообщения и т.д.. В таблице ниже представлена разбивка чистой стоимости активов Самрук – Казына в различных секторах в 2016 году:³⁴

Рисунок 3. Доля направлений деятельности, %



37. Казахстан поставил перед собой цель сократить долю участия государства в экономике до 15% к 2020 году.³⁵ С этой целью в 2014 году была разработана комплексная программа приватизации, согласно которой около 782 предприятий подлежали приватизации. Программа утратила действие в 2015 году с принятием нового «Комплексного плана приватизации на 2016–2020 годы». В соответствии с этим планом 106 предприятий, подлежащих приватизации, принадлежат Самрук-Казына. Активы были отобраны для приватизации на основании несоответствия с основным видом деятельности материнской компании; наличия на рынке частных компаний, занимающихся аналогичным видом деятельности; отсутствия стратегического значения; и отсутствия государственной

³⁰ Многофункциональный обзор Казахстана: Том 2. Углубленный анализ и рекомендации, ОЭСР, 2017, стр. 143

³¹ <https://sk.kz/investors/>

³² Посол Роберт Лихтисер, «Доклад о национальной торговле и барьерах для международной торговли 2018», Офис представителя ООН по торговле, стр. 282

³³ Ежегодный отчет 2016: Том 1 «Разделяя ценности»

³⁴ <https://sk.kz/investors/portfolio-companies/>

³⁵ Многофункциональный обзор Казахстана: Том 2. Углубленный анализ и рекомендации, ОЭСР, 2017, стр. 150



важности.³⁶ В 2015 году Правительство объявило о 60 приоритетных компаниях в списке приватизации, который затем вырос до 65. В этом списке 38 компаний принадлежали Самрук-Казына. Остальные входили в состав национальных холдингов «Байтерек», «КазАгро» или находились в прямой собственности государства.

38. Приватизация направлена на повышение экономической эффективности в Казахстане и достижение следующих преимуществ:

- стимулирование развития здоровой конкуренции;
- снижение государственного регулирования экономики;
- развитие национального рынка капитала и финансовых институтов;
- повышение деловой активности и улучшение инвестиционного климата.³⁷

39. Будучи ресурсозависимым государством, Казахстан также стремится диверсифицировать свою экономику с помощью катализатора - инвестора. Предполагается, что в инвестиционный бюджет программы приватизации достигнет около 250 млрд. тенге, который впоследствии будет инвестирован в такие области, как информационные технологии, интегрированные системы, цепочка создания стоимости в сельском хозяйстве, здравоохранение, окружающая среда и зеленые технологии.³⁸

40. Как упоминалось в средствах массовой информации, крупнейшие компании Самрук-Казына будут приватизированы начиная с 2018 года. Первыми из них должны стать «Air Astana», «Казатомпром» и «Казактелеком», поскольку они уже характеризуются высоким уровнем иностранных инвестиций. Другие крупные компании, такие как «КазМунайГаз», начнут процесс выхода на фондовый рынок в 2020 году.³⁹ С этой целью они проходят процесс трансформации, который касается также процедур закупок, приведенных ниже. Около 160 небольших предприятий будут приватизированы, в основном, с использованием электронного аукциона. К 2020 году в результате Программы трансформации и приватизации предполагается сократить количество компаний в холдинге до 300 с 4 уровнями собственности (Фонд, субхолдинги, производственные компании и отдельные организации (при необходимости)).

41. Доля приватизации в каждой отдельной компании будет зависеть от самой компании. В соответствии с Программой «Народное IPO» было решено приватизировать 10% минус одну акцию от общего количества объявленных акций, что означает, что Правительство фактически сохраняет контроль над организацией.⁴⁰

2.7. Программа трансформации в СКГС и Самрук – Казына

42. Помимо приватизации, все субъекты квазигосударственного сектора также предпринимают серьезные усилия по реструктуризации и приведению в соответствие с будущими планами. Основная цель программы трансформации, как указано в «Программе трансформации АО «Самрук - Казына» от 25 февраля 2018 года, заключается в обеспечении повышения эффективности инвестиционной и операционной деятельности портфельных компаний в период с 2018 по 2028 год. Президент Республики Казахстан поставил цель вхождения Казахстана в лигу 30 - ти наиболее развитых стран мира к 2050 году, а Самрук-Казына, управляющая огромным портфелем стратегически важных компаний, может сыграть важную роль в привлечении иностранных инвестиций. Предполагается, что чистая прибыль

³⁶ Многофункциональный обзор Казахстана: Том 2. Углубленный анализ и рекомендации, ОЭСР, 2017, стр. 149

³⁷ Комплексный план приватизации на 2016-2020 гг., стр. 7

³⁸ Baljeet Kaur Grwal, "Kazakhstan's sovereign wealth fund, Samruk-Kazyna, is looking to finally privatise many of its assets, after a series of false starts", Foreign Direct Investment, London, October/November 2016

³⁹ См. сноску 38 выше

⁴⁰ Многофункциональный обзор Казахстана: Том 2. Углубленный анализ и рекомендации, ОЭСР, 2017, стр. 155



от реализации трансформационных проектов составит около 300 млрд. тенге. Ожидается, что выгодоприобретателями станут поставщики Самрук-Казына (в которых занято 600-900 тысяч человек) и открытая бизнес-среда в Казахстане. Кроме того, дивиденды, выплаченные единственному акционеру, и налоги, подлежащие уплате, соответственно увеличатся. В настоящее время трансформация осуществляется в шести компаниях: КазМунайГаз, Казахстан Темир Жолы, Казатомпром, Самрук-Энерго, KEGOC и Казпочта.

2.8. Реформа системы закупок Самрук – Казына

43. Трансформация, через которую проходит Самрук-Казына, также касается процедур закупок. Недавние изменения и дополнения к Закону «О фонде национального благосостояния» предусматривают, что закупки Самрук-Казына осуществляются в соответствии с правилами, утвержденными Советом директоров по согласованию с уполномоченным органом в области государственных закупок (то есть Министерством финансов). Изменения и дополнения вступают в силу в январе 2020 года. В настоящее время Министерство финансов не участвует в закупках Самрук-Казына.
44. Эти изменения и дополнения являются частью более обширного пакета изменений в законодательство, одобренного в декабре 2018 года. Предлагаемые поправки существенно изменят систему государственных закупок Самрук-Казына. Вместо единых правил закупок для Фонда и группы компаний холдинга будут применены семь стандартов, в то время как компаниям, на основе этих стандартов, необходимо будет разработать свои собственные процедуры закупок с учетом их потребностей в конкретной сфере деятельности. Следующие стандарты уже разработаны и обнародованы:
45. **Управление складскими запасами** – Основными целями этого стандарта являются предотвращение дефицита запасов, организация эффективной системы хранения, установление единого принципа структурированного учета запасов и т. д. Он регулирует такие области, как планирование логистической инфраструктуры, оценка и оптимизация внутренней инфраструктуры складов, управление потоками материалов, формирование оптимальной модели «хранение-доставка», создание модели для транспортировки, оптимального распределения резервных и аварийных запасов и т. д.
46. **Планирование закупок** – Этот стандарт определяет особенности планирования закупок для будущих операций по закупкам Самрук-Казына. Будет составлен переходящий план, который включает два типа потребностей - долгосрочные и годовые. Конкретные планы составляются на основе переходящих планов за вычетом свободных складских запасов, товаров, уже доставляемых в организацию, и обязательств по действующим контрактам на закупку. В Стандарте описаны два инструмента планирования: маркетинговые цены и модели пополнения запасов.
47. **Стандарт предварительной квалификации** – Этот стандарт предписывает шесть уровней предварительной квалификации, при этом А1 является самым простым, а С2 - наиболее сложным. В Приложении к Стандарту идут вопросники с информацией, запрашиваемой у потенциальных поставщиков для предварительной квалификации на конкретном уровне. Поставщики для наиболее сложных закупок должны быть предварительно квалифицированы в соответствии с уровнем С1 или С2, что также подразумевает проведение внешнего аудита, оплачиваемого самими поставщиками.
48. **Стандарт правил закупок** – Данный стандарт содержит подробные правила процедур и процессов закупок. Он предписывает способы закупок, сроки, информацию, которая должна быть включена в документацию по закупкам, и заявки, основания для закупок из одного источника и т. д. Этот стандарт призван гармонизировать практику закупок среди



компаний в структуре холдинга, сокращая область для возможных решений на усмотрение конкретной компании.

49. **Стандарт по категорийному управлению** – Согласно этому стандарту, категория закупок - это группа товаров и/или группа работ и/или услуг, которые не являются идентичными, при этом объединяются в одну группу на основании одинаковых характерных признаков или схожих атрибутов, технических и иных характеристик, обеспечивающих выполнение схожих функций. Основными задачами категорийного управления, в частности, являются технологическое совершенствование, межфункциональное сотрудничество, максимизация экономического эффекта и управление рисками. Стратегии управления категориями разрабатываются Фондом (для категорий с высоким потенциалом взаимодействия для закупок по всей структуре холдинга) и дочерними компаниями (для менее стратегических позиций). Для поддержки реализации на центральном уровне управления Фонда создается Центр компетенций.
50. **Стандарт по управлению контрактами** – Этап управления контрактом отдельно не охватывается действующим законодательством. Стандарт определяет роли и обязанности в отношении управления контрактами и приемки сдачи в эксплуатацию. В нем также содержатся положения о стандартизации контрактов, приемке поставок, оплате и мониторинге хода выполнения контракта.
51. **Корпоративный стандарт в отношении конфликта интересов** – Этот стандарт отражает уже существующую Политику по предотвращению конфликта интересов при использовании консультационных услуг для закупок по другим категориям. В нем подробно описываются случаи, когда потенциально может возникнуть конфликт интересов, а также содержится требование о том, чтобы поставщики и сотрудники организаций - заказчиков письменно раскрывали информацию о любом потенциальном конфликте интересов. В нем также есть раздел по корпоративной и профессиональной этике.
52. Статистика закупок является наилучшим показателем функционирования системы закупок. Наиболее актуальные данные о закупках предоставлены не были. Статистика, представленная ниже, была взята из более ранних отчетов.

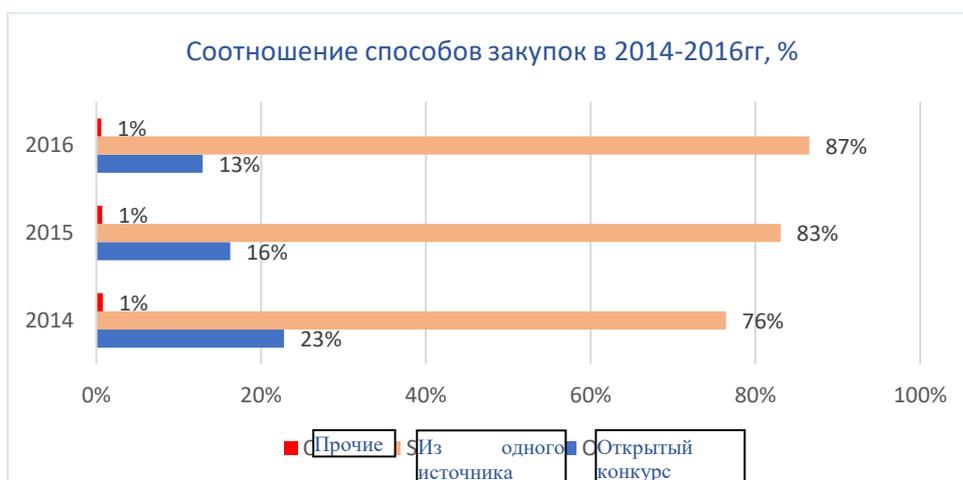
Объем закупок Самрук - Казына:⁴¹

Год	2014	2015	2016
	Объем (млн.тенге)	Объем (млн.тенге)	Объем (млн.тенге)
Всего	3 870 073	3 486 110	4 121 927
(в том числе)			
Открытый конкурс	881 239	565 783	531 206
Централизованная торговля энергией	1 262	2 775	2 432
Запрос ценовых предложений)	25 697	20 080	21 318
Из одного источника	2 958 187	2 895 287	3 566 823
Сырьевые товары	3 688	2 168	147

⁴¹ Реформы по противодействию коррупции в Казахстане, Четвертый раунд мониторинга Стамбульского антикоррупционного плана действий, 2017, стр. 113



Рисунок 4. Соотношение способов закупок в 2014-2016гг, %



Жалобы в отношении процесса закупок Самрук – Казына:⁴²

Год	2014	2015	2016
Количество рассмотренных жалоб	1 032	1 856	1 620
Количество удовлетворенных жалоб	329	515	399
Количество жалоб, направленных в соответствующие организации	354	749	479
Количество отложенных жалоб	349	547	667
Количество сотрудников, привлеченных к дисциплинарной ответственности	28	144	149

⁴² Реформы по противодействию коррупции в Казахстане, Четвертый раунд мониторинга Стамбульского антикоррупционного плана действий, 2017, стр. 114



Оценка



3. Том 1: Оценка системы закупок государственного управления

53. В данном разделе обсуждаются выводы, сделанные в результате оценки MAPS системы государственных закупок, для общих закупок государственных органов. Выводы (основные сильные стороны, расхождения/ пробелы и рекомендации по каждому Направлению и Показателю в сочетании с «красными флажками»/ оценкой рисков») основаны на качественном и количественном анализе, критерии для которых установлены в методологии MAPS.
54. Как следует из названия, это **Том 1 оценки MAPS**. Данная часть оценки охватывает закупки, осуществляемые в рамках Закона «О государственных закупках», принятого в 2015 году и соответствующими правилами, и нормативными актами, с изменениями к ЗГЗ от 26 декабря 2018 года, и последующими изменениями в правила и процедуры, которые были введены в действие с января по март 2019 года. Том 1 не охватывает закупки, регулируемые другими правилами и нормативно-правовыми актами, применяемыми Фондом национального благосостояния «Самрук – Казына» (СК), присущими только этой организации. Отдельная оценка системы закупок СК была выполнена ОЭСР при поддержке ЕБРР, выводы и рекомендации которой представлены в следующем разделе оценки, **Томе 2**.

3.1. Направление I – Правовая, регуляторная и политическая база

55. Направление I оценивает существующую правовую, регуляторную и политическую структуру государственных закупок в Казахстане, определяет формальные правила и процедуры, регулирующие госзакупки, и оценивает их по отношению к международным стандартам. Показатели Направления I охватывают недавние разработки и инновации, которые были интенсивно вовлечены в процесс обеспечения эффективности госзакупок. Направление I также рассматривает международные обязательства и цели национальной политики с тем, чтобы государственные закупки оправдывали свою стратегическую роль и способствовали устойчивости в закупках.

Краткий обзор по Направлению I - Правовая, регуляторная и политическая база

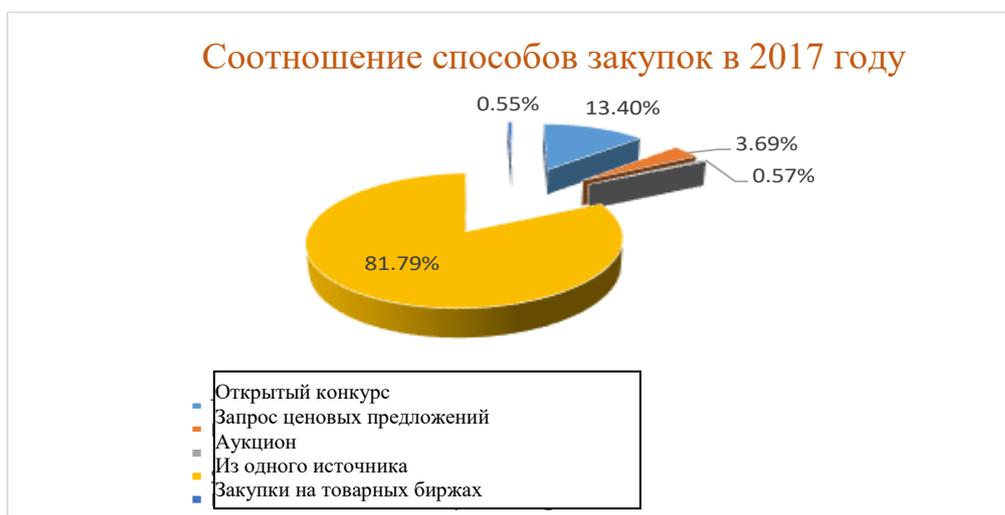
56. Законодательная и нормативно-правовая база в области государственных закупок состоит из ЗГЗ, первичного законодательного акта, и основного акта вторичного законодательства – Правил осуществления государственных закупок. Нормативно-правовая база также состоит из: руководств, технических инструкций, руководств для пользователя и прочих имеющих отношение к данной теме документов. После подписания договора на государственные закупки его регулирование осуществляется в рамках Гражданского кодекса. Законодательная и нормативно-правовая база организована в правильную иерархию с подробной идентификацией официальных правил и процедур закупок. Закон и все нормативно-правовые акты находятся в бесплатном доступе на веб-портале www.goszakup.gov.kz. В Приложении III перечислены законы и нормативно-правовые акты в области государственных закупок, действующие на данный момент на территории Республики Казахстан.
57. Способы закупок, установленные ЗГЗ, с изменениями и дополнениями от 26 декабря 2018 года, являются комбинацией из конкурентных и неконкурентных подходов к закупкам и состоят из: конкурса (открытого конкурса, конкурса с предварительным квалификационным отбором, конкурса с использованием двухэтапных процедур); аукциона; запроса ценовых предложений; закупок из одного источника; товарных бирж. Однако иерархическая структура для их использования выстроена не совсем четко. Примечательно, что ЗГЗ дает



право закупающим организациям (заказчикам) выбирать наиболее подходящий способ закупок. Открытый конкурс не является обязательным способом закупок по умолчанию. Этот фактор, в совокупности с отсутствием ясности относительно условий для использования других способов закупок, приводит к тому, что заказчики часто прибегают к неконкурентным способам закупок, которые, возможно, не дают получить выгоды от желаемого соотношения цены и качества.⁴³

58. Несмотря на небольшое уменьшение оснований (в количестве пяти) для использования способа закупок из одного источника, новая редакция ЗГЗ от 1 января 2019 года по-прежнему содержит необычно большое количество (50) оснований для осуществления закупок способом из одного источника или прямого заключения договора. До недавних изменений и дополнений ЗГЗ предусматривал больше возможностей для использования способа из одного источника в случае несостоявшихся закупок способом открытого конкурса или запроса ценовых предложений. Из-за такой гибкости положений ЗГЗ в 2017 году способ закупок из одного источника использовался в 68% случаях повторных государственных закупок по причине несостоявшихся или признанных недействительными открытых конкурсов. В совокупности в 2017 году 82,8% операций по закупкам в количественном выражении и 81,8 % в стоимостном выражении были осуществлены способом закупок из одного источника или путем прямого заключения договора о государственных закупках (см. Рисунок 5). Такое соотношение превышает любую международную норму. К примеру, нормы, установленные Принципами для оценки управления государственными финансами, государственными расходами и финансовой подотчетности (PEFA),⁴⁴ содержат требование для получения рейтинга “А” - чтобы 80% или более от общей стоимости контрактов заключались путем конкурентных методов; если такой процент составляет менее 60% - система получает самый низкий рейтинг “D”. Рейтинг “D” был подтвержден для Казахстана в результате проведенной оценки Государственных расходов и финансовой подотчетности в Казахстане за 2018 год (PEFA 2018).

Рисунок 5. Соотношение способов закупок в 2017 году



59. Кроме того, диапазон допустимых способов закупок ограничен. За исключением конкурса ЗГЗ не предусматривает / не позволяет использовать другие подходящие для данной цели способы или подходы к закупкам, такие как рамочное соглашение о закупках для товаров

⁴³ ЗГЗ от 2015 года предусматривает использование способа из одного источника в случае: (i) согласно пункту 2 Статьи 39 государственные закупки способом конкурса или запроса ценовых предложений признаны несостоявшимися ; и (ii) в случаях, предусмотренных пунктом 3 Статьи 39.

⁴⁴ Отчет PEFA, 2016 год, Направление PI-24.2 по методам закупок.



общего пользования единым организатором государственных закупок, либо использование метода отбора на основе качества для консультационных услуг. Применение подобных способов / методов / подходов может помочь Казахстану добиться лучшего соотношения цены и качества и повысить эффективность и рациональности предоставления услуг.

60. Казахстан добился значительных результатов в переводе системы государственных закупок с бумажного на полномасштабный электронный формат, особенно за последние три года. Законодательная и институциональная база устанавливает проведение всех закупок посредством веб – портала закупок, электронной площадки государственных закупок, заново запущенной Министерством финансов в январе 2016 года. Внедрение единого, полностью функционального и обязательного к использованию веб – портала, несмотря на оставшиеся вопросы с использованием способа из одного источника, прямого заключения договоров и двухэтапного конкурса, способствовало повышению прозрачности и экономической эффективности. При этом существуют еще возможности для усовершенствования веб – портала, например, путем отмены **требования для иностранных потенциальных поставщиков о необходимости физического присутствия в Казахстане для регистрации в органах государственных доходов и получения сертификата электронной цифровой подписи (ЭЦП), а также получения обеспечения электронной заявки, выдаваемой только местными банками второго уровня. Подобные требования не согласуются с принципом правомочности ЗГЗ, который провозглашает предоставление всем участникам равных возможностей для участия в процедуре проведения государственных закупок**, таким образом, лишая закупающие организации потенциальных выгод от более интенсивной конкуренции и больших шансов на достижение оптимального соотношения цены и качества. Этот вывод о качественных характеристиках системы был дополнительно подтвержден количественной оценкой в рамках Направления III, которая показала, что за 2017 год менее 1 (одного) процента от общего числа договоров, заключенных в результате открытого конкурса, было присуждено иностранным поставщикам.⁴⁵
61. Кроме того, в дополнение к оценке системы электронных государственных закупок (ЭГЗ), описанной в этом отчете, при поддержке АБР проводится обзор безопасности и соответствия (независимый аудит) с целью проанализировать, подтвердить и удостоверить тот факт, что система электронных государственных закупок соответствуют международным стандартам безопасности информационных систем, а также требованиям к качеству для проведения открытых конкурентных закупок.
62. Все объявления о государственных закупках публикуются на веб-портале и предоставляют подробную информацию, позволяющую потенциальным поставщикам максимально взвесить свое решение об участии в том или ином конкурсе на государственные закупки.
63. Еще одним аспектом, по которому структура государственных закупок страны не полностью соответствует критериям оценки по этому Показателю, является конфиденциальность информации о закупках участника конкурса. Правила осуществления государственных закупок дают право потенциальным поставщикам, которые подали свои заявки, просматривать заявки других потенциальных поставщиков, за исключением ценовых предложений. В отсутствие четких инструкций в отношении маркировки конфиденциальной и не подлежащей разглашению информации это означает, что заказчик не может отказать в доступе к какой-либо части заявки, включая технические характеристики. Несмотря на то, что в недавних изменениях и дополнениях к ЗГЗ была сделана попытка ограничить доступ к такой информации, участниками прошедшими

⁴⁵ Стоит отметить, что собственная система электронных закупок СК позволяет иностранным потенциальным поставщикам получать электронную цифровую подпись удаленно, без необходимости их физического присутствия в Казахстане.



предварительную оценку, эта практика не соответствует международным стандартам, особенно, в части обязательств сохранять конфиденциальность информации, содержащейся в конкурсных предложениях, обеспечивать конфиденциальность содержания заявок в течение всего конкурсного процесса и не допускать раскрытия конфиденциальной информации.

64. Отрицательные последствия этой практики уже имеют место и, что было отмечено в ходе оценки. Например, некоторые части заявок потенциальных поставщиков, которые по идее должны быть конкурирующими элементами, очевидно были просто скопированы и вставлены в заявку на участие конкурента в последующем аналогичном процессе закупок.
65. Законодательная и нормативно - правовая база СГЗ соответствует критериям определения минимального и всеобъемлющего перечня документов, входящих в состав конкурсной документации. Этот перечень включает описание технических спецификаций, которые должны быть определены с указанием требуемых функциональных, технических, качественных и эксплуатационных характеристик требуемых товаров, работ и услуг, а также с описанием критериев оценки, основанных на ценовых и неценовых характеристиках. **Нормативно-правовая база предусматривает требование обязательного открытого предварительного обсуждения проекта конкурсной документации на веб-портале.** Помимо того, что потенциальные поставщики могут запрашивать разъяснения положений конкурсной документации, такая практика позволяет заблаговременно начать взаимодействовать с потенциальными участниками рынка с целью получения их отзывов о проекте конкурсной документации, в том числе об объеме, технических спецификациях, квалификационных требованиях и критериях оценки. **Несмотря на то, что все вышеперечисленные аспекты свидетельствуют о сложившейся положительной практике, обязательный характер для всех без исключения конкурсов ставит под вопрос ее эффективность и целевое соответствие, а также создает потенциальную возможность для более «проактивных» участников конкурса влиять на окончательный вариант документов, формулировку технических спецификаций или квалификационных требований, «подстраивая» их под себя.**
66. Метод оценки конкурсного ценового предложения с применением условной скидки на цену предложения, а также применение мер антидемпингового регулирования, даже при том, что круг их действия был ограничен недавними поправками в ЗГЗ, и оставшегося в силе только для услуг, не соответствуют международной практике определения самого выгодного предложения, основанного на принципах соотношения цены и качества, соответствующих затрат и выгод наряду с оценкой рисков и неценовых характеристик и/или расчета затрат на протяжении всего жизненного цикла. К примеру, применение антидемпинговых мер при закупке услуг может привести к тому, что победителем конкурса станет тот участник конкурса, который предложил необоснованно низкую цену, которая не была достаточно изучена, но предоставил дополнительное обеспечение исполнения контракта, тем самым, увеличивая риск низкой эффективности реализации.
67. Нормативно-правовая база предоставляет право участникам конкурса обжаловать решения или действия заказчика, однако есть ряд расхождений в части ключевых процедурных аспектов рассмотрения жалоб и созданной для этого институциональной структуры. Согласно положениям ЗГЗ, Комитет внутреннего государственного аудита (КВГА), уполномочен рассматривать жалобы, будучи структурным подразделением уполномоченного органа – Министерства финансов, включая жалобы, поданные на решения в области закупок со стороны Единого организатора государственных закупок, такого же подведомственного Министерству финансов органа, как и КВГА, и даже жалоб на отдел закупок МФ, когда министерство само выступает в качестве заказчика (закупающей организации). Кроме этого, в функции КВГА также входит обзор/ аудит соответствия законодательной и нормативно-правовой базе. Это означает, что КВГА может оказаться в



ситуации необходимости рассмотреть жалобы на процедуры закупок, в свое время явившихся предметом контроля и финансовых консультаций КВГА. ЗГЗ с изменениями и дополнениями, вступившими в силу 1 января 2019 года, предусматривает создание новой структуры – Апелляционной комиссии при МФ, где несогласные с решениями по закупкам поставщики смогут обжаловать решения КВГА. Таким образом, создавая дополнительную площадку для поставщиков реализовать свои права на подачу жалоб и апелляций касательно решений КВГА, достаточная автономность такого органа не обеспечивается, так как он находится в структуре и ведомстве МФ.

68. Законодательная и нормативно-правовая база охватывает функцию управления контрактами, содержит минимальные требования к форме и условиям проекта контракта, дополнений, и положений о разрешении споров в части исполнения условий контракта. При этом в законодательстве нет четко прописанной структуры организации функции по управлению контрактами, в ней нет определения понятия «управление контрактами», а также четкого распределения ролей закупающей организации и конечного пользователя/бенефициара в части управления контрактами. Кроме того, законодательную базу можно дополнить более детальными инструкциями на уровне Правил осуществления закупок и других нормативно-правовых актов. В этой части регулятивные требования можно усилить положениями об измерении эффективности реализации контрактов и требованиями по раскрытию информации об управлении контрактами не веб-портале электронных закупок.
69. Правительство Республики Казахстан приняло обязательства по реализации Целей устойчивого развития (ЦУР), которые вошли в Стратегию 2050 Республики Казахстан. Однако концепция устойчивых закупок с учетом социальных, экономических и экологических аспектов, согласно ЦУР 12.7, не упомянута в качестве отдельного положения ЗГЗ с дополнениями и изменениями от 26 декабря 2018 года. Только на уровне Правил осуществления закупок есть несколько критериев оценки, учитывающих устойчивость, что позволяет принять во внимание некоторые экологические и экономические аспекты закупок.
70. В заключение, обязательства в области закупок, вытекающие из юридически обязывающих международных соглашений, например, в рамках ЕАЭС, четко закреплены и системным образом приняты и в ЗГЗ, и в Правилах по осуществлению закупок.

Показатель 1. Законодательная база государственных закупок обеспечивает согласованные принципы и соответствует применимым обязательствам.

71. Данный Показатель охватывает ряд правовых и регуляторных инструментов на разных уровнях – от наивысших (закон, постановление, положение, указ и т.д.) до официально используемых подробных правил, процедур и конкурсной документации.

Сильные стороны:

72. Законодательная база в области государственных закупок достаточно хорошо развита и характеризуется хорошо выстроенной иерархией и соответствующими степенями приоритетности (ЗГЗ, нормативно-правовые акты, инструкции, типовые формы). Кроме того, она находится в бесплатном доступе на веб-портале государственных закупок www.goszakup.gov.kz. Такая открытая публичная платформа и бесплатный доступ к регулярно обновляемым правилам осуществления государственных закупок представляют собой существенный вклад в достижение принципа прозрачности процесса государственных закупок, установленного ЗГЗ.
73. ЗГЗ устанавливает, что если международным договором, ратифицированным Республикой Казахстан, установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены настоящим



Законом, то применяются правила международного договора.

74. Законодательная база содержит описание допустимых способов закупок и процедурных требований к ним. Государственные закупки товаров, работ и услуг осуществляются одним из следующих способов, конкурентных или неконкурентных: конкурс (открытый конкурс, конкурс с предварительным квалификационным отбором, конкурс с использованием двухэтапных процедур); на аукционах; запрос ценовых предложений; из одного источника; через товарные биржи. В определенной мере, ЗГЗ устанавливает основания для использования каждого из этих способов закупок.
75. Стандарты процедур открытого конкурса также описаны в ЗГЗ. Они в существенной степени были признаны соответствующими международным стандартам.
76. ЗГЗ не допускается дробления контрактов, препятствующего открытой конкуренции.
77. Использование веб-портала государственных закупок является обязательным и, за некоторым исключением, полностью соответствует ЗГЗ. Как поставщики, так и покупающие организации отметили, что его использование значительно повысило прозрачность практики осуществления государственных закупок.
78. Все объявления по открытым конкурсам размещаются на веб-портале и доступны всем потенциальным участникам конкурса бесплатно. Нормативно-правовая база содержит четкое описание надлежащих правил размещения объявлений о конкурсах, протоколов вскрытия заявок, оценки, уведомлений о присуждении контрактов и т.д. с соответствующими сроками. Аналогичным образом четко определены требования к подаче заявок, получению и вскрытию, а также к содержанию документации по закупкам (конкурсная документация, формы протоколов вскрытия заявок, оценки и принятия решения о присуждении контракта, типовые положения контракта и т. д.). Эти документы позволяют потенциальным поставщикам понять, что от них требуется, и как должен быть осуществлен процесс закупок. Весь этот пакет документов для осуществления закупок размещен на веб-портале и доступен всем заинтересованным сторонам.
79. Еще одной ключевой особенностью нормативно-правовой базы является обязательное предварительное обсуждение проекта конкурсной документации на веб-портале, получение обратной связи от потенциальных участников конкурса и возможность направить запросы о разъяснении, которые впоследствии могут привести к изменениям и (или) дополнениям в проект конкурсной документации. С точки зрения надлежащей практики, раннее взаимодействие с потенциальными поставщиками обеспечивает соответствие проекта конкурсной документации условиям рынка, нейтральность соответствующих технических спецификаций, а также объективность и соразмерность квалификационных требований и критериев оценки. Тем не менее, без продуманного применения, без учета рисков и целесообразности, такое положение может быть неэффективным и / или может подорвать справедливость процесса закупок.



80. Законом устанавливается право потенциальных поставщиков обжаловать решения или действия заказчика. В соответствии со Статьей 47 ЗГЗ «потенциальный поставщик» вправе обжаловать в уполномоченном органе (КВГА) действия (бездействие), решения заказчика, организатора государственных закупок, единого организатора государственных закупок, комиссий, эксперта, единого оператора в сфере государственных закупок, «если их действия (бездействие), решения нарушают права и законные интересы потенциального поставщика». В этой статье нет ссылки на нарушение какое-либо положения самого ЗГЗ. Механизм обжалования регулируется электронным порталом, где также публикуются результаты рассмотрения жалоб, документы, подтверждающие обоснованность жалобы, и статус рассмотрения жалоб в режиме реального времени. Жалоба рассматривается уполномоченным органом в течение десяти рабочих дней со дня ее поступления. Между уведомлением о результатах и заключением договора существует период, когда заключение договора о государственных закупках приостанавливается. Это своего рода «период ожидания», хотя эта юридическая концепция, в том числе продолжительность такого периода, не достаточно раскрыты в ЗГЗ.

Существенные расхождения:

81. Существенные расхождения представлены в сочетании с соответствующими Подпоказателями и критериями оценки. С целью упорядоченного представления материала, все выявленные существенные расхождения в отчете имеют ссылки на соответствующие подпоказатели/ критерии оценки, имеющие, после тире, краткие названия, характеризующие природу данных расхождений.

Подпоказатель 1(а) (а) и (b) - Сфера применения и исключения.

82. Сфера применения нормативно-правовой базы в области государственных закупок не охватывает весь объем закупок товаров, работ и услуг (включая консультационные услуги), осуществляемых за счет государственных средств. Закон не применяется к закупкам, осуществляемым: (i) Фондом национального благосостояния СК и юридическими лицами, пятьдесят и более процентов голосующих акций (долей участия в уставном капитале) которых принадлежат, напрямую или косвенно, СК на правах собственности или находятся в его доверительном управлении, (ii) Национальным Банком Республики Казахстан, его ведомствами, организациями, входящими в структуру Национального Банка Республики Казахстан, и юридическими лицами, пятьдесят и более процентов голосующих акций (долей участия в уставном капитале) которых принадлежат Национальному Банку Республики Казахстан или находятся в его доверительном управлении и аффилированными с ними юридическими лицами; (iii) национальными управляющими холдингами, национальными холдингами, национальными компаниями (согласно законодательству о государственном

Надлежащие международные стандарты для государственных предприятий в системе государственных закупок

В рамках надлежащих международных стандартов (Руководящие принципы ОЭСР по корпоративному управлению для предприятий с государственным участием), когда предприятия с государственным участием участвуют в государственных закупках, в качестве организатора торгов, применяемые процедуры должны быть направлены на поддержание конкуренции, недопущение дискриминации и защиту надлежащих стандартов прозрачности информации.

Как правило, деятельность предприятия с государственным участием может быть разделена на две части: деятельность, связанная с коммерческими продажами или перепродажей; и деятельность, направленная на выполнение государственной цели.

В случаях, когда предприятие с государственным участием выполняет государственную цель, либо в той степени, в которой отдельный вид деятельности разрешает предприятию с государственным участием выполнять такую цель, предприятие с государственным участием должно принять руководство по проведению государственных закупок, которые обеспечивают однородную конкурентную среду для всех конкурентов, как принадлежащих государству, так и иных. Принадлежащие государству монополии должны соблюдать те же правила проведения закупок, которые применимы к общему государственному сектору.



имуществе) и юридическими лицами, пятьдесят и более процентов голосующих акций (долей участия в уставном капитале) которых принадлежат, напрямую или косвенно, соответствующим национальным управляющим холдингам, национальным холдингам, национальным компаниям; (iv) ТОО «СК - Фармация» и учреждения общественного здравоохранения, ответственные за закупки фармацевтических препаратов, медицинского оборудования и материалов для государственных больниц и поликлиник для предоставления гарантированного объема бесплатной медицинской помощи определенным категориям граждан. Согласно новой редакции ЗГЗ вступившей в силу 1 января 2019 года, было добавлено еще одно исключение из сферы применения ЗГЗ, касающееся закупки товаров, работ и услуг в рамках инвестиционных проектов, финансируемых международными организациями, членом которых является Казахстан. Это распространяется и на товары, работы и услуги в рамках реализации инвестиционных проектов, полностью или частично финансируемых другими иностранными банками, к которым будут применяться правила этих банков. Однако Закон «О государственной собственности» от 1 марта 2011 года с изменениями от 26 декабря 2018 года вводит требование для всех квазигосударственных предприятий, кроме СК, которые исключены из ЗГЗ, чтобы их государственные закупки лучше регулировались государством и поручает МФ разработать и утвердить единые правила закупок для таких квазигосударственных предприятий. Такие единые правила закупок вступят в силу только 1 января 2020 года.

83. Кроме того, Закон Республики Казахстан «О государственно – частном партнерстве» (далее – Закон о ГЧП) от октября 2015 года устанавливает, что ЗГЗ не распространяется на вопросы и отношения, регулируемые Законом о ГЧП, включая приобретение государством товаров, работ и услуг.

Подпоказатель 1(d) (а) до (d) - Ограничивающие требования для участия иностранных потенциальных поставщиков

84. Для участия в конкурсе с использованием веб-портала иностранным потенциальным поставщикам необходимо физически присутствовать в Казахстане для получения сертификата электронной цифровой подписи (ЭЦП). Более того, новая редакция ЗГЗ, вступившая в силу 1 января 2019 года, делает обязательным предоставление электронного обеспечения заявки, что потенциальные поставщики могут сделать только через местные банки второго уровня. Подобные требования не согласуются с принципом ЗГЗ о равных возможностях для участия в процедуре проведения государственных закупок, создают барьеры для участия иностранных потенциальных поставщиков, таким образом, лишая закупающие организации потенциальных выгод от более интенсивной конкуренции и больших шансов на достижение оптимального соотношения цены и качества. Этот вывод о качественных характеристиках системы был дополнительно подтвержден количественной оценкой в рамках Направления III, которая показала, что за 2017 год менее 1 (одного) процента от общего числа договоров, заключенных в результате открытого конкурса, было присуждено иностранным поставщикам.
85. ЗГЗ с последними изменениями и дополнениями содержит новое положение о концепции электронного кошелька, которое вступает в силу 1 января 2020 года и оговаривает наличие лицевого счета, который любой потенциальный участник конкурса будет обязан открыть и оттуда перечислять оплату на банковский счет Единого оператора веб-портала (Центр электронных финансов) в Казахстане. Электронный кошелек предназначен для оплаты тарифа потенциальным участником за использование веб-портала и оплаты за выдачу обеспечения заявок в электронном формате. Внедрение электронного кошелька и связанных с ним требований приведет к дальнейшему усугублению вышеупомянутых ограничений на участие иностранных участников конкурса.
86. Более того, в ЗГЗ делается исключение из требований по наличию ЭЦП для участников



конкурса из стран Соглашения ЕАЭС, подпадающих под общее положение «национального режима», согласно которому такие участники могут использовать ЭЦП, полученные в своих странах. Однако техническая возможность использования ЭЦП участниками конкурса из ЕАЭС, полученной на территории своих стран, пока еще не была реализована на веб-портале государственных закупок Казахстана. Следовательно, участники конкурса из стран ЕАЭС, равно как и другие иностранные участники, должны физически присутствовать в Казахстане для получения ЭЦП.⁴⁶

Подпоказатель 1(b) (b) - Ограниченный спектр охвата способов закупок

87. ЗГЗ предусматривает только один полностью конкурентный метод - открытый конкурс, который может быть организован в один или два этапа. ЗГЗ также предусматривает способ запроса ценовых предложений для закупок ниже определенных пороговых значений и способ из одного источника. С точки зрения методов проведения закупок, ЗГЗ допускает аукцион. Однако нет варианта закрытого конкурса, а использование Рамочных соглашений не предусмотрено в ЗГЗ, несмотря на то, что в Министерстве финансов существует единый организатор государственных закупок, ответственный за централизованные закупки на основе утвержденного перечня. ЗГЗ с изменениями и дополнениями, вступившими в силу 1 января 2019 года, расширил рамки централизованных закупок до уровня регионов за счет региональных единых организаторов закупок, включающих местные исполнительные органы. Не менее важно, что допустимые способы закупок не отличаются в зависимости от характера услуг, будь то просто услуги или консультационные услуги. Способы закупок для консультационных услуг преимущественно основаны на соображениях качества, а цена играет второстепенную роль. Поэтому, такие виды услуг предпочтительно должны регулироваться отдельными способами и процедурами закупок / отбора, которые должны учитывать качественные характеристики, а также другие особенности.
88. Иерархический порядок использования различных способов не определен в законодательстве надлежащим образом, и нет обязательного метода по умолчанию (например, открытый конкурс). Кроме того, основания или условия использования некоторых из допустимых способов закупок не четко и не в достаточной степени определены. Например, разрешенная процедура предварительного квалификационного отбора, в целом, основана на квалификационной форме и регистрации потенциальных, отвечающих требованиям, поставщиков для участия в закупках для определенной отрасли и категории товаров, работ и услуг. Согласно последним изменениям и дополнениям в ЗГЗ, полномочия по ведению реестра квалифицированных потенциальных поставщиков переданы от МФ квалификационному органу.

⁴⁶ Стоит отметить, что собственная система электронных закупок СК позволяет иностранным потенциальным поставщикам получать электронную цифровую подпись удаленно, без необходимости их физического присутствия в Казахстане.



89. Более того, в новой редакции ЗГЗ количество оснований для закупок из одного источника немного сократилось, а также была устранена возможность использовать способ из одного источника в случае несостоявшихся закупок способом конкурса или запроса ценовых предложений, - случаев, оговоренных пунктом 2 Статьи 39 ЗГЗ от 2015 года. Ключевым обоснованием такого изменения стали участившиеся случаи закупок с использованием способа из одного источника в каждом случае несостоявшегося открытого конкурса или процедур способом запроса ценовых предложений. **Оценка количественного подпоказателя 9(b) в рамках Направления III показала, что в 2017 году только 32% всех процедур открытого конкурса привели к присуждению контракта. Это стало основанием для несостоявшихся или признанных недействительными процедур (68%) применить способ из одного источника.**

Обоснованные основания осуществления государственных закупок способом из одного источника:

- (a) приобретение товаров, услуг, являющихся объектами интеллектуальной собственности, у лица, обладающего исключительными правами в отношении приобретаемых товаров, услуг;*
- (b) приобретение товаров, работ, услуг вследствие возникновения обстоятельств непреодолимой силы, требующих незамедлительного восстановления, когда использование других способов закупок не целесообразно из-за их продолжительности*
- (c) приобретение по причине стандартизации или обеспечения совместимости существующих товаров, оборудования, технологий или услуг;*
- (d) когда использование других способов закупок не целесообразно с точки зрения защиты основных интересов государственной безопасности*
- (e) для реализации социально-экономической политики государства.*

90. ЗГЗ с изменениями и дополнениями ЗГЗ по-прежнему содержит необычно большое число (50) оснований осуществления государственных закупок способом из одного источника или прямого заключения договора на государственные закупки. Дальнейшее сокращение оснований для применения способа из одного источника и прямого заключения контракта улучшит систему закупок в стране, путем усиления конкуренции и лучших шансов на достижение оптимального соотношения цены и качества.

91. Для эффективного применения ЗГЗ с недавними изменениями и дополнениями, в случае, когда государственные закупки признаны несостоявшимися или недействительными, проведению повторного конкурса должна предшествовать процедура установления и устранения причин недействительности конкурса, в том числе, пересмотра конкурсной документации⁴⁷.

Подпоказатели 1(f) до 1(g) - Раскрытие конфиденциальной информации участников конкурса.

92. Конфиденциальность информации о закупках и процедуры закупок недостаточно урегулированы ЗГЗ. Правила осуществления государственных закупок (Параграф 9 пункт 123) устанавливают, что «потенциальным поставщикам, подавшим заявку на участие в конкурсе, с момента размещения протокола вскрытия обеспечивается доступ на просмотр заявок на участие в данном конкурсе других потенциальных поставщиков, за исключением конкурсных ценовых предложений». Эта практика не соответствует международным стандартам и соответствующим положениям мер по соблюдению конфиденциальности информации, представляемой участниками конкурса в своих предложениях. Несмотря на то, что информация раскрывается только ограниченному кругу - участникам конкурса, а в новой редакции ЗГЗ сделана попытка еще больше ограничить доступ к информации и разрешить его только для участников конкурса, выполнивших ряд требований в результате предварительного рассмотрения, в ходе оценки были отмечены риски и случаи, когда

⁴⁷ Новая редакция ЗГЗ обязывает проводить повторный конкурс в случае несостоявшихся закупок, устранив возможность использовать способ из одного источника в случае несостоявшихся закупок способом конкурса.



некоторые из конкурентных элементов заявки квалифицированного участника впоследствии были использованы в аналогичных закупках. Отсутствие защитных мер по обеспечению конфиденциальности и раскрытию коммерческой информации может удерживать участников конкурса от предоставления полной информации в своих заявках.

Подпоказатели 1(f) (b) до (d) - Ненадлежащее использование и применение ценовых и неценовых характеристик при оценке.

93. Существующие критерии оценки предусматривают ограниченное или недостаточное использование ценовых и неценовых характеристик для оценки заявок. Метод оценки, основанный на применении условных скидок к цене, указанной в предложениях, основан на дополнительных неценовых квалификационных требованиях и т. д., а также сам процесс оценки предложений не представляется соответствующим передовой международной практике использования неценовых критериев для присуждения контрактов. Кроме того, законодательная и нормативно-правовая база не предусматривает использования принципов расчета затрат в течение жизненного цикла (учет чистой приведенной стоимости с сочетанием первоначальных и эксплуатационных затрат) для объективных решений и оптимального соотношения цены и качества. Кроме того, в ЗГЗ нет конкретных положений, процедур или критериев для оценки качества и технического потенциала консультационных и консалтинговых услуг.

94. Новая редакция ЗГЗ, вступившая в силу 1 января 2019 года, больше не содержит положений об антидемпинговых мерах, которые достаточно открыто допускали представление демпинговой цены потенциальным поставщиком при условии внесения им дополнительно к обеспечению исполнения договора суммы в размере, равном сниженной сумме от минимальной допустимой цены, не признаваемой демпинговой. Однако данная практика сохранилась в отношении закупок ряда консультационных услуг. Такой подход к демпинговым ценам, известный как «необоснованно/ аномально низкая цена / предложение», не соответствует передовой международной практике, которая направлена на достижение баланса между потребностями организатора закупок в расчете и управлении риском невыполнения контракта и справедливым отношением к участникам конкурса. Международная практика требует от них обоснования аномально/ необоснованно низких цен и предоставления соответствующих разъяснений и уточнений. На основании таких разъяснений организаторы закупок могут решить принимать или отклонить такое предложение. Дополнительное обеспечение исполнения контракта предоставляет определенную степень защиты организатору закупок (заказчику), при этом, однако налагая финансовое бремя на участников конкурса, но никак не устраняет риски невыполнения или ненадлежащего выполнения контракта, которые могут возникнуть вследствие предложения такой низкой цены.

95. В целом, предусмотренные критерии оценки не используют принципы оценки затрат на протяжении жизненного цикла (учет чистой приведенной стоимости с сочетанием первоначальных и эксплуатационных затрат) для объективных решений, способствующих достижению оптимального соотношения цены и качества. Кроме того, ни в ЗГЗ, ни в Правилах осуществления государственных закупок нет конкретных положений, процедур и критериев для взвешенной оценки качества и технических возможностей консультационных услуг.

Подпоказатель 1(h) (b) и (c) - Отсутствие справедливого и прозрачного механизма рассмотрения жалоб.

96. Законом устанавливается право участников конкурса обжаловать действия (бездействие), решения заказчика, организатора государственных закупок, единого организатора государственных закупок, комиссий, эксперта, единого оператора в сфере государственных закупок, «если их действия (бездействие), решения нарушают права и законные интересы



потенциального поставщика». Участники конкурса могут обжаловать любое решение без конкретной ссылки на нарушение какого-либо положения или статьи самого ЗГЗ.

97. В ЗГЗ, тем не менее, есть несколько пробелов, касающихся ключевых требований и процедурных аспектов системы обжалования:
98. Аспекты, которые можно обжаловать, конкретно не перечислены в ЗГЗ;
99. Тогда как пункт 2 Статьи 47 устанавливает срок подачи жалоб со дня размещения протокола об итогах государственных закупок, не ясно, когда можно подать жалобу в отношении конкурсной документации, особенно, с учетом проведения предварительного обсуждения проекта конкурсной документации;
100. ЗГЗ не описывает детали процедуры рассмотрения жалоб уполномоченным органом; например, основано ли такое рассмотрение на имеющихся в наличии доказательствах, либо сторонам разрешено предоставлять дополнительную информацию и свидетельские показания;
101. Более того, ЗГЗ не предоставляет четкого и достаточного описания институциональной структуры для рассмотрения жалоб:
102. В ЗГЗ ничего не упоминается о том, можно ли подать жалобу непосредственно организатору закупок (заказчику);
103. В ЗГЗ используется понятие «уполномоченный орган» для органа, администрирующего жалобы, но не дано определение такого органа, то есть, к какой организации он принадлежит, степень его автономности от организатора закупок (заказчика). Как описывается более детально в рамках информации по Показателю 5 оценки, так как Министерство финансов через свой Комитет внутреннего государственного аудита (КВГА), по сути, является уполномоченным органом, на который ссылается ЗГЗ, возникает вопрос: обеспечивает ли функция по рассмотрению жалоб такого уполномоченного органа независимость и беспристрастность, а также совместима ли эта функция с другими функциями данного органа, включая мониторинг соответствия, централизованные закупки и другие, описанные в Статье 16 ЗГЗ.
104. Как показывает передовая международная практика, орган по рассмотрению жалоб должен быть независимым от организатора закупок (заказчика), который вправе приостановить вынесение решения или применить другие санкции, и поэтому, не должен осуществлять деятельность, которая по своей сути, вступает в конфликт с другими функциями по рассмотрению. Однако в случае с Казахстаном участие Комитета внутреннего государственного аудита в рассмотрении жалоб создает две основные проблемы:
105. КВГА находится в том же министерстве (МФ), что и единый организатор государственных закупок, и, следовательно, он должен будет рассматривать жалобы, связанные с закупками, осуществляемыми единым организатором и/или отделом закупок при МФ. Такая недостаточная автономность может вызывать недоверие среди участников конкурса ко всей системе рассмотрения жалоб;
106. Другие функции КВГА, не связанные с рассмотрением жалоб, могут противоречить апелляционным функциям. В частности, если КВГА осуществляет текущий финансовый контроль (или аудит соответствия) конкретных операций по закупкам, они являются частью решений о закупках. Следовательно, объективное и беспристрастное рассмотрение жалобы исключено, так как причина такой жалобы, может проистекать из рекомендаций и мер финансового контроля, которые ранее предоставил Комитет внутреннего государственного аудита в рамках выполнения других своих функций.

Подпоказатель 1(i) (а) до (с) - Недостаточная организация функции управления



контрактами.

107. Законодательная и нормативно - правовая база предусматривает процедуры и обязанности по организации функции закупок на протяжении всего цикла закупок, включая управление контрактами. Однако отсутствует конкретное и четкое определение роли организатора закупок (заказчика) и конечного пользователя / бенефициара в управлении контрактами. Подробные инструкции по организации функции управления контрактами также не представлены в правилах и процедурах по осуществлению закупок. Никаких письменных процедур в этой области представлено не было. Более того, не все ключевые этапы и документы по этому направлению доступны на веб-портале, что может сделать процесс управления контрактами менее эффективным. Например, несмотря на наличие определенной степени интеграции между системой электронных закупок и системой казначейства, информация о фактическом периоде времени, прошедшем между предоставлением счета-фактуры и фактическим проведением платежа, не доступна на веб-портале государственных закупок.

Обзор существенных расхождений с рисками и рекомендациями

№	Существенное расхождение/ красный флажок	Риск	Рекомендуемые меры по усовершенствованию
1	Подпоказатель 1(а) Ограниченная сфера применения и исключения в законодательной базе.	Высокий	Согласованность и универсальность сферы применения нормативно – правовой базы влияет на предсказуемость и наличие экономии в работе системы закупок. В связи с этим, в следующем раунде реформ следует пересмотреть исключение определенных категорий закупок, осуществляемых субъектами квазигосударственного сектора, из общей сферы применения законодательной базы в области государственных закупок, с целью их охвата существующим законодательством, либо отдельной единой особой законодательной базой, объединяющей максимально возможное количество исключенных категорий. В этом отношении следует рассмотреть международную практику, которая свидетельствует о том, что такие организации как Национальный банк, и/или юридические лица или предприятия, созданные со специальной целью удовлетворения потребностей в интересах всех, не носящие промышленный или коммерческий характер, и отвечающие одному из следующих условий: центральный или местные исполнительные органы владеют более 50% акций, либо имеют



			<p>более 50% голосующих акций, либо назначают более половины членов надзорных или управляющих органов, могут регулироваться законодательной базой в области закупок.</p> <p>Для более качественной разработки подобных реформ Правительству необходимо провести комплексное исследование ⁴⁸ по инвентаризации всех существующих правил и норм закупок, применяемых каждым из исключенных субъектов, сбору информации об эффективности данных субъектов и степени достижения ими оптимального соотношения цены и качества при одновременном обеспечении прозрачности и добросовестной конкуренции.</p>
2	<p>Подпоказатель 1(d)(a) до (d)</p> <p>Требования, ограничивающие участие иностранных участников</p>	Высокий	<p>Рассмотреть возможность внедрения процедур (в том числе посредством изменений и дополнений в Закон «Об электронном документе и электронной цифровой подписи»), позволяющих иностранным потенциальным поставщикам получить сертификат ЭЦП, предоставить электронное обеспечение заявки и оплатить за доступ к веб - portalу непосредственно по месту их нахождения на тот момент времени. Это может предполагать меры, позволяющие иностранным потенциальным поставщикам получать ЭЦП удаленно, через местную стороннюю организацию.</p>
3	<p>Подпоказатель 1(b)(b)</p> <p>Ограниченный спектр</p>	Низкий	<p>Рассмотреть возможность внесения поправок в законодательную и нормативно-правовую базу чтобы допустимые способы закупок использовались соразмерно и с</p>

⁴⁸ В рамках данного исследования, Правительству следует изучить опыт и практические методы других стран с прозрачными системами закупок в части регулирования закупок, осуществляемых фондами национального благосостояния. Одним из таких примеров может стать Государственный пенсионный фонд Норвегии, чья управляющая компания регулируется правилами и процедурами, установленными в Законе о государственных закупках Норвегии. Для более подробной информации пройдите по ссылке: <https://www.nbim.no/en/> and <https://www.nbim.no/no/organiseringen/styringsmodellen/retningslinjer/anskaffelser/>.



	способов закупок		<p>учетом целевого назначения закупок для достижения оптимального соотношения цены и качества и существенных выгод при предоставлении услуг. Возможные изменения и дополнения могут включать: (i) назначение открытого конкурса способом закупок по умолчанию, (ii) дальнейшее сокращение перечня оснований для осуществления государственных закупок способом из одного источника, (iii) включение в Правила осуществления государственных закупок и /или инструкции по проведению закупок отдельных положений для уточнения методов отбора при закупке консультационных услуг, и (v) внедрение Рамочных соглашений.</p>
4	<p>Подпоказатель 1(f)(e) Раскрытие конфиденциальной информации участника конкурса</p>	Высокий	<p>Внести изменения и дополнения в соответствующее законодательство и конкурсную документацию/контракты для обеспечения более высокого уровня защиты конфиденциальной, авторской и коммерческой закрытой информации в заявках. Необходимо законодательно закрепить детальные инструкции/руководства о том, как участники конкурса должны правильно отмечать/маркировать ту часть информации, которая подлежит защите.</p>
5	<p>Подпоказатель 1(f)(b) до (d) Ненадлежащее использование и применение ценовых и неценовых характеристик при оценке</p>	Низкий	<p>Внедрить методы оценки на основе ценовых и неценовых характеристик, а также комбинации качества и цены; (i) пересмотреть обязательность и время проведения предварительных обсуждений путем применения подхода, более ориентированного на соответствие целевому назначению и/или учет рисков; (ii) пересмотреть соответствующие положения ЗГЗ и Правил осуществления государственных закупок для прояснения различных аспектов оценки конкурсных заявок; (iii) внести изменения и дополнения в Правила</p>



			<p>осуществления государственных закупок в части, касающейся альтернативных подходов к выявлению и рассмотрению предложений с чрезмерно низкой ценой.</p>
6	<p>Подпоказатель 1(h)(b) и (c)</p> <p>Отсутствие справедливого и прозрачного механизма рассмотрения жалоб</p>	Низкий	<p>Наличие независимого механизма рассмотрения жалоб придает уверенность/убежденность в процессе закупок, поскольку повышает вероятность того, что закупки будут осуществляться более справедливым, беспристрастным и прозрачным образом. Основываясь на передовом международном опыте, орган по рассмотрению жалоб не должен заниматься деятельностью, которая по своей природе, противоречит функциям работы с жалобами. Поэтому существующие процедуры рассмотрения жалоб КВГА необходимо будет пересмотреть, для обеспечения абсолютной автономности от МФ.</p> <p>Кроме того, выявленные в результате оценки пробелы в самой процедуре рассмотрения жалоб, также необходимо закрыть, возможно, на уровне ЗГЗ, или, как минимум, в подзаконных актах в области закупок.</p>
	<p>Подпоказатель 1(i)(a) до (c)</p> <p>Недостаточная организация функции управления контрактами</p>	Высокий	<p>Управление контрактами является наиболее важным этапом цикла закупок, поэтому он должен стать ключевым элементом организационной и институциональной структуры функции государственных закупок. Рассмотреть возможность принятия руководства, направленного на уточнение функции по управлению контрактами и обязанностей в этой сфере, включая требование по раскрытию всей информации об управлении контрактами на веб-портале государственных закупок.</p>



Показатель 2. Подзаконные акты и инструменты в поддержку законодательной базы

108. Этот показатель перепроверяет наличие, доступность и качество применяемых подзаконных актов, операционных процедур, справочников, типовой документации (формам) по закупкам и типовых положений контракта. Как правило, законодательство более высокого уровня обеспечивает основу в виде ключевых принципов и политики, регулирующих государственные закупки. Подзаконные акты (вторичный уровень законодательства) и более детальные инструменты дополняют закон, делают его реализуемым и указывают на то, как применять закон к конкретным обстоятельствам.

Сильные стороны:

109. ЗГЗ, правила, процедуры и руководства по государственным закупкам регулярно обновляются Департаментом законодательства государственных закупок. Инструкции и руководства для пользователей доступны для закупающих организаций (заказчиков), поставщиков (участников конкурса) и организаторов закупок на веб-портале: <https://wiki.goszakup.gov.kz>

110. Технические инструкции по использованию веб-портала поддерживаются в обновленном состоянии должным образом Центром электронных финансов Республики Казахстан.

111. Типовые документы по закупкам и контракты включены в пакет конкурсной документации и доступны на веб-портале, за исключением документов для консультационных услуг. Стандартный и обязательный набор положений или форм, отражающих нормативные требования для товаров, работ и услуг, включен в конкурсную документацию. Все документы поддерживаются в актуальном состоянии. Типовой пакет конкурсной документации включает в себя проект договора с типовыми положениями.

112. ЗГЗ предусматривает, что «в случаях заключения договора о государственных закупках с нерезидентом Республики Казахстан допускается оформление договора о государственных закупках в предлагаемой им форме с учетом требований законодательства Республики Казахстан». Согласно действующей редакции, ЗГЗ подразумевает, что могут использоваться различные формы контрактов/ договоров, если победителем является иностранный участник конкурса.

113. Кроме Правил осуществления закупок, дающих более широкое понимание положений ЗГЗ,⁴⁹ дополнительные инструкции содержатся в ряде приказов МФ, в том числе:

- i. Приказ от 21 декабря 2015 года № 668 «Об определении единого оператора в сфере электронных государственных закупок»;
- ii. Приказ от 21 декабря 2015 года № 669 «Об утверждении перечня товаров, работ, услуг, по которым организация и проведение государственных закупок осуществляется единым организатором»;
- iii. Приказ от 23 декабря 2015 года № 677 «Об утверждении Перечня товаров, работ, услуг ежедневной и (или) еженедельной потребности»;
- iv. Приказ от 25 декабря 2015 года № 688 «Об утверждении Правил подготовки ежегодного отчета о государственных закупках»;
- v. Приказ от 28 декабря 2015 года № 692 «Об утверждении Правил использования веб-портала государственных закупок и Правил работы веб-портала государственных закупок в случае возникновения технических сбоев работы веб-портала

⁴⁹ Об утверждении Правил осуществления государственных закупок, Приказ Министра финансов Республики Казахстан от 11 декабря 2015 года № 648, с изменениями и дополнениями.



- государственных закупок»;
- vi. Приказ от 28 декабря №693 «Об утверждении Правил сбора, обобщения и анализа отчетности с учетом информации о закупках у отечественных товаропроизводителей»;
- vii. Приказ от 28 декабря 2015 года № 694 «Об утверждении Правил формирования и ведения реестров в сфере государственных закупок»;
- viii. Приказ от 28 декабря 2015 года № 697 «Об утверждении Правил переподготовки и повышения квалификации работников, осуществляющих свою деятельность в сфере государственных закупок»;
- ix. Приказ от 29 февраля 2016 года № 91 «Об утверждении перечня товаров, работ, услуг, по которым государственные закупки осуществляются способом конкурса с предварительным квалификационным отбором».

Показатель 3. Правовая база и политика поддерживают устойчивое развитие страны и выполнение международных обязательств

114. Этот показатель оценивает, насколько горизонтально разветвленные цели политики, включая повышение уровня устойчивости, поддержку отдельных групп в обществе, и обязательства, вытекающие из международных договоров, согласованным и последовательным образом отображены в законодательной и нормативно - правовой базе, т.е. согласована ли законодательная база с высшими целями политики страны.

Сильные стороны:

- i. ЗГЗ предусматривает определенные и очень ограниченные критерии оценки устойчивости (например, система сертификации в области управления качеством; документ, подтверждающий добровольную сертификацию товаров, произведенных из вторичного сырья, полученного из отходов на территории Республики Казахстан; сертификация систем управления окружающей средой) позволяющие принимать во внимание небольшой спектр экологических и экономических аспектов.
- ii. ЗГЗ четко указывает, что, если международное соглашение, ратифицированное Республикой Казахстан, предусматривает правила, отличающиеся от указанных в ЗГЗ, применяются правила закупок международного соглашения.

Существенные расхождения:

Подпоказатель 3(a)(a) - Отсутствие политики устойчивых государственных закупок

115. Казахстан пока не принял отдельную политику устойчивых государственных закупок (УГЗ). Социальные, экономические и экологические аспекты, изложенные в ЦУР 12.7, не были четко отражены ни в одном законодательном или стратегическом документе.
116. Как указано в информации по Показателю 9(a) Направления III, такие факторы УГЗ, как использование в оценке принципов расчета затрат в течение жизненного цикла, включение норм защиты окружающей среды, социальной защиты, здравоохранения и безопасности, не применяются должным и систематическим образом в отношении сложных закупок ни в составе требований закупающей организации, ни как фактор при оценке соответствия заявок.

Обзор существенных расхождений с рисками и рекомендациями:

№	Существенное расхождение/ красный флажок	Риск	Рекомендуемые меры по усовершенствованию
1	Подпоказатель 3(a)(a)	Средний	Правительству Республики Казахстан необходимо



	Отсутствие политики устойчивых государственных закупок.		<p>рассмотреть возможность внедрения и постепенной реализации комплексной политики устойчивых государственных закупок.</p> <p>Первоначально, можно сфокусироваться на внедрении принципа расчета затрат в течение жизненного цикла, при наличии конечной цели - разработка комплексной политики.</p>
--	---	--	--

3.2. Направление II – Институциональная основа и управленческий потенциал

117. Направление II оценивает как определенная нормативно-правовой базой система закупок в стране действует на практике посредством институтов и систем управления, ответственных за общее администрирование государственным сектором.
118. Направление II оценивает степень эффективности системы закупок при выполнении обязательств, предписанных законом, без пробелов или дублирования, а именно: i) существуют ли в стране адекватные связи с системой управления государственными финансами; ii) наличие институтов, ответственных за необходимые функции; и iii) адекватность управленческих и технических возможностей для осуществления экономически эффективных и прозрачных процессов государственных закупок.

Краткий обзор Направления II - Институциональная основа и управленческий потенциал

119. Законодательная база в области закупок предусматривает разумный подход к подготовке ежегодных планов закупок в соответствующей связи с системой планирования, утверждения и фактического выделения средств. Закупки товаров, работ и услуг, не предусмотренных утвержденным ежегодным планом государственных закупок, запрещены, за исключением некоторых случаев закупок из одного источника и особых процедур. Веб-портал оснащен встроенным механизмом, удостоверяющим наличие средств до инициирования процесса закупок.
120. Многие аспекты системы управления государственными финансами (СУГФ) регулируются Бюджетным кодексом, пересмотренным в 2017 году. Кодексом установлены процедуры планирования, подготовки и исполнения бюджетов центрального правительства и всех местных исполнительных органов, включая временной график различных этапов и обязанности различных учреждений, в том числе обеих палат Парламента. Социально-экономическое и среднесрочное бюджетное планирование входит в обязанности Министерства национальной экономики (МНЭ) на уровне центрального правительства, в обязанности МФ входит подготовка и исполнение ежегодного бюджета. Общий профиль бюджета и лимиты расходов, в рамках которых должно оперировать каждое министерство, контролируются Республиканской бюджетной комиссией, которая назначается Постановлением Правительства и включает, помимо соответствующих



министров, представителей парламента и делового сообщества.

121. Имеется механизм обратной связи для отчетности по исполнению бюджета. Ответственность за него лежит на Правительстве и Счетном комитете, которые наделены полномочиями планировать и готовить отчетность по исполнению республиканского бюджета, которая представляется на одобрение Парламента. Недостаток данного механизма заключается в том, что он не предусматривает систему обратной связи, которая предоставляла бы информацию о завершении крупных договоров, включая сведения об оплате.
122. ЗГЗ определяет орган, ответственный за нормативные и регуляторные функции государственных закупок, как «уполномоченный орган». В его компетенцию входит разработка основных направлений политики в сфере государственных закупок и создание основ для ее реализации. Функции уполномоченного органа в отношении государственных закупок четко определены нормативно-правовой базой и возложены на следующие подразделения в МФ (см.
123. Рисунок 6. Функции и обязанности): (i) методология – Департамент законодательства государственных закупок с возложенными на него функциями, четко определенными в ЗГЗ; (ii) контроль – Комитет внутреннего государственного аудита (КВГА) с четко определенными в ЗГЗ функциями в отношении контроля за соблюдением законодательства⁵⁰ а также ответственность за рассмотрение жалоб; (iii) Единый оператор в сфере государственных закупок – АО «Центр электронной финансов» с возложенными на него функциями, определенными в ЗГЗ; и (iv) Единый организатор государственных закупок – Комитет государственных закупок, осуществляющий единые государственные закупки в соответствии с возложенными на него функциями, четко определенными в ЗГЗ. Структура центрального аппарата Министерства финансов Республики Казахстан представлена в Приложении IV.

Рисунок 6. Функции и обязанности



⁵⁰ В соответствии с полномочиями, установленными Законом Республики Казахстан «О государственном аудите и финансовом контроле».



124. Функции Департамента законодательства государственных закупок и Единого оператора в сфере государственных закупок (АО «Центр электронных финансов»), как представляется, отвечают ключевым критериям оценки обязанностей, предполагаемых нормативной/регуляторной функцией, за исключением функции предоставления инструментов и документов, включая программы обучения, по вопросам добросовестности/ неподкупности и поддержке профессионализации функции закупок, которые не возложены ни на одно подразделение.
125. На Рисунке 6 и в Приложении IV представлен графический анализ функций и обязанностей четырех подразделений уполномоченного органа, включая уровень организации, финансирование, кадровый состав, степень автономности и границы полномочий. Департамент законодательства государственных закупок (ДЗГЗ), несет основную долю обязанностей нормативно-регуляторной функции, входит в состав МФ и финансируется из республиканского бюджета. Директор ДЗГЗ назначается и подотчетен министру финансов, через вице-министра финансов.
126. ДЗГЗ находится на том же уровне организационной структуры МФ, что и остальные три подразделения уполномоченного органа (КВГА, Центр электронных финансов и ЕОГЗ). Директор ДЗГЗ подотчетен одному из вице-министров финансов. Соответственно, степень автономности и иерархии в сравнении с общей структурой управления Правительства РК незначительна и вызывает озабоченность в отношении беспристрастности и прозрачности при выполнении нормативно-регуляторных функций в закупках. С точки зрения некоторых заинтересованных сторон (частный сектор, ОГО и международные организации) и на основании результатов опроса, проведенного в рамках данной оценки, сложилось представление о том, что в нормативно-регуляторном институте отсутствует ситуация конфликта интересов (КИ) (72% ответов). Однако 40% респондентов считают, что существует конфликт интересов, и связан он с нечетким распределением обязанностей между подразделениями уполномоченного органа; 18% респондентов считают, что такой конфликт интересов происходит из-за неясных полномочий должностных лиц, а 40% респондентов относят конфликт интересов к ситуациям, когда официальное положение используется ненадлежащим образом для личной выгоды.
127. Функции и обязанностикупающих организаций (заказчиков) достаточно четко определены в нормативно-правовой базе. В большинстве министерств действует служба/подразделение закупок, ответственное за проведение и организацию деятельности и процессов по закупкам. Полномочия по принятию решений по каждому процессу закупок делегируется компетентному подразделению вкупающей организации. Это было подкреплено количественным показателем б(а), который показал, что в 2017 году примерно 95%купающих организаций организовывали и осуществляли децентрализованные мероприятия по закупкам и процедуры через непосредственно свои внутренние подразделения закупок, либо при содействии подразделения закупок другойкупающей организации, что подтверждает версию о преимущественно децентрализованной природе функции государственных закупок в Казахстане. Законодательная база предусматривает ограниченные полномочия по централизованным закупкам, осуществляемым Единым организатором государственных закупок на центральном уровне, и совсем недавно, по новой редакции ЗГЗ, на региональном уровне для predeterminedленного перечня в 27 пунктов. Оценка эффективности деятельности ЕОГЗ может предоставить полезную информацию Правительству Республики Казахстан для поиска лучшего механизма реализации централизованных/ консолидированных закупок, допустимых согласно ЗГЗ, с изменениями и дополнениями от 26 декабря 2018 года, с целью повышения общей и экономической эффективности, а также минимизации риска потенциального конфликта интересов с нормативными и регулятивными функциями и



обязанностями МФ в области государственных закупок.

128. Веб-портал, находящийся в ведении АО «Центр электронных финансов», служит централизованной и интегрированной информационной системой государственных закупок, обеспечивающей актуальную информацию, при этом он легко доступен всем заинтересованным лицам на безвозмездной основе. На веб – портале обеспечен доступ ко всем планам закупок государственных органов, включая способы закупок, конкурсной документации, техническим спецификациям, разъяснениям, предварительному отчету об оценке, окончательному протоколу отчета об оценке, деталям договора победившего участника, изменениям / дополнениям к договору, решениям по результатам рассмотрения жалоб. Также система интегрирована со многими другими системами для обеспечения межоперационной совместимости, включая налоговую систему, систему лицензирования, системы коммерческих банков, реестр недобросовестных участников государственных закупок и систему правосудия. **Однако в ходе оценки было отмечено, что веб-портал закупок не предоставляет информацию о государственных закупках, проводимых вне системы электронных закупок, в отношении которых разрешен закуп способом из одного источника в соответствии с ЗГЗ (пункты 4 и 5 статьи 41 ЗГЗ), и информация по ключевым шагам процедуры двухэтапного конкурса.** Кроме того, система не отслеживает и не публикует информацию о процессе оплаты после представления счетов-фактур поставщиками.
129. Веб-портал широко используется на всех уровнях правительства до городского уровня включительно. На Центр электронных финансов возложены полномочия по проведению необходимого обучения по использованию системы для специалистов, ответственных за закупки вкупающих организациях. Однако при этом отсутствует официальная программа сертификации для использования системы электронных закупок. Веб портал дает возможность определить размер и тип предприятия на стадии регистрации в качестве участника. Основываясь на информации, полученной с веб портала, в 2017 году 98% поставщиков, участвующих в торгах на веб-портале, являлись субъектами МСБ.
130. Нет свидетельств о наличии постоянных содержательных программ обучения по вопросам закупок. Один из ключевых организаторов обучения в стране, Финансовая Академия, предлагает только три модуля, относящихся к государственным закупкам, из 165 модулей, в большинстве своем по аудиту и финансовому управлению. Существующие программы обучения по вопросам закупок преимущественно сконцентрированы на технических аспектах веб-портала. Однако анализ количественных данных исследования определил отсутствие обучения принципам государственных закупок или обучения, связанного с вопросами добросовестности/ неподкупности. Более того, отсутствует какое-либо доказательство факта признания функции закупок в структуре государственной службы. Программы сертификации и прочие аспекты повышения профессионализма смогут усилить экономическую эффективность системы и будут способствовать более рациональному использованию государственных ресурсов. Правительству РК необходимо уделить должное внимание разработке комплексной стратегии по профессионализации функции закупок в стране.

Показатель 4. Преобладание системы государственных закупок и её надлежащая интеграция с системой управления государственными финансами

131. Этот показатель оценивает насколько хорошо интегрирована система закупок с системой управления государственными финансами от подготовки бюджета до планирования казначейских платежных операций.

Сильные стороны:



132. Информационная система электронных закупок хорошо интегрирована с системой управления государственными финансами и бюджетным процессом. Нормативно-правовая база в области закупок позволяет обеспечить подготовку относительно реалистичных ежегодных планов закупок на основе выделяемого бюджета. Закупающие организации готовят свои планы в два этапа: предварительный план закупок при получении (ежегодно к октябрю) информации об индикативном ежегодном выделении средств бюджета, а затем окончательный план закупок после окончательного утверждения выделяемого им бюджета (к январю следующего года). После того как за каждым мероприятием закреплен определенный бюджет, покупающая организация может приступать к процессу закупок.
133. Существует механизм обратной связи по исполнению бюджета. Ответственность за него лежит на Правительстве и Счетном комитете, которые наделены полномочиями планировать и готовить отчеты по исполнению республиканского бюджета, представляемые на одобрение Парламента.
134. Стандарт публикации открытых данных по контрактам (OCDS) частично внедрен на веб-портале, за исключением визуализации отчетов. В настоящее время АО «Центр электронных финансов» при поддержке ОЭСР разрабатывает формы визуализации OCDS. Также система интегрирована со многими другими системами, включая налоговую систему, систему лицензирования, системы коммерческих банков, реестр недобросовестных участников государственных закупок, систему правосудия и систему судебных постановлений.

Существенные расхождения:

Подпоказатель 4(a) (a)-(b) - Начало процесса торгов без утвержденного выделения средств бюджета.

135. Нормативно-правовая база дает возможность начинать конкурс без утвержденного выделения средств бюджета в случае процедуры двухэтапного конкурса. Неясно, когда покупающая организация получает утвержденный бюджет для таких договоров. Даже если бюджет выделяется после завершения первого этапа, некоторые участники торгов могут не захотеть тратить ресурсы на конкурсы без какого-либо подтвержденного бюджетного обязательства. Такая практика не соответствует международному опыту закупок, который не разрешает начинать не обеспеченные финансированием конкурсы.

Подпоказатель 4(a)(b) - Веб-портал государственных закупок не содержит полной информации о платежах по контрактам.

136. Веб-портал содержит информацию об оплате по договорам, однако этой информации недостаточно для определения факта задержек при оплате счетов-фактур, как это необходимо для количественной оценки подпоказателя 4(b). Казначейство и другие государственные органы также не отслеживают задержки оплаты. Такой пробел в информации рассматривается как существенное расхождение.

Обзор существенных расхождений с рисками и рекомендациями

№	Существенное расхождение/ красный флажок	Риск	Рекомендуемые меры по усовершенствованию
1	Подпоказатель 4(a)(a) - (b) Начало процесса двухэтапного конкурса без утвержденного выделения средств бюджета.	Средний	Дальнейшее усиление нормативно-правовой системы во избежание начала не обеспеченных финансированием конкурсов по всем способам и процедурам закупок.



2	<p>Веб-портал государственных закупок не содержит полной информации о платежах по договорам</p> <p><i>Подпоказатель 4(a)(b)</i></p>	Средний	<p>Усилить механизм обратной связи в целях обеспечения полной информации о завершении крупных договоров, включая детали своевременной оплаты или задержек при оплате счетов-фактур, а также других аспектов исполнения, таких как превышение расчетной стоимости и времени.</p>
---	---	---------	---

Показатель 5. В стране имеется институт, исполняющий нормативно-регуляторную функцию

137. Этот показатель касается нормативно-регуляторных функций в секторе государственных закупок, а также их надлежащего исполнения и координации. Оценка нацелена на наличие, автономность и эффективность этих функций, а также степень координации между ответственными организациями. Нормативно-регуляторная функция должна быть четко возложена без пробелов и дублирования. Следует избегать излишнего дробления, а собственно функция должна исполняться посредством хорошо согласованных усилий.

Сильные стороны:

138. В ЗГЗ предусмотрено четкое определение полномочий Правительства в сфере государственных закупок (Статьи 15-19) и полномочий уполномоченного органа в рамках административного и финансового контроля МФ.

Функции уполномоченного органа четко определены нормативно-правовой базой и возложены на четыре подразделения (

139. Рисунок 6. Функции и обязанности).

140. Функции регуляторного и нормативного органа четко определены нормативно-правовой базой и возложены на два подразделения в уполномоченном органе, а именно Департамент законодательства государственных закупок (ДЗГЗ) и АО «Центр электронных финансов».

141. Функции и обязанностикупающих организаций достаточно полно обозначены в нормативно-правовой базе. Как правило, во всех министерствах действует служба/подразделение закупок, ответственное за организацию и проведение деятельности и процессов по закупкам. Полномочия по принятию решений по каждому процессу закупок делегируется компетентному подразделению вкупающей организации.

Существенные расхождения:

Подпоказатели 5(b) (i) и (j) – Ответственность за разработку программ обучения по вопросам закупок (в том числе добросовестности в сфере закупок) и профессионализация функции закупок.

142. В ЗГЗ и поправках к нему, вступивших в силу с 1 января 2019 года, на уполномоченный орган возлагается ответственность за утверждение правил переподготовки и повышения квалификации сотрудников, занимающихся государственными закупками, а также за разработку и утверждение методологических рекомендаций по вопросам государственных закупок. Тем не менее, законом не возлагается ответственность за разработку программ



обучения по вопросам закупок (в том числе добросовестности) и профессионализацию функции закупок.

Подпоказатель 5(c)(a) - (c) - Степень автономности нормативно-регуляторных подразделений.

143. Все функции государственных закупок, включая регуляторную и нормативную, консультационную и методологическую, надзора и контроля, рассмотрения жалоб и проведения унифицированных централизованных государственных закупок находятся в зоне организационной и административной ответственности Министерства финансов как уполномоченного органа. Директор Департамента законодательства государственных закупок (ДЗГЗ) несет основную долю обязанностей, предусмотренных нормативно-регуляторной функцией, и назначается министром финансов и подотчетен ему. Финансирование департамента осуществляется через распределение МФ республиканского бюджета.
144. Учитывая положение Департамента законодательства государственных закупок (ДЗГЗ) среди остальных трех подразделений уполномоченного органа (КВГА, Центр электронных финансов и Единый организатор государственных закупок (ЕОГЗ)), уровень автономности нормативно-регуляторного подразделения, как представляется, не обеспечен надлежащим образом. Более того, отсутствует доказательство наличия какой-либо системы для предотвращения конфликта интересов в рамках ДЗГЗ.

Обзор существенных расхождений с рисками и рекомендациями

№	Существенное расхождение/ красный флаг	Риск	Рекомендуемые меры по усовершенствованию
1	Подпоказатели 5(b) (i) и (j) Ответственность за разработку программ обучения по вопросам закупок (в том числе добросовестности в сфере закупок) и профессионализацию функции закупок не возложена ни на один государственный орган.	Средний	Рассмотреть возможность определения конкретного государственного органа ответственного за разработку программ обучения и профессионализацию функции закупок .
	Подпоказатели 5(c) (a)-(c) и 5(d)(a) Степень автономности нормативно-регуляторных подразделений.	Высокий	Правительству необходимо рассмотреть укрепление статуса и автономности ДЗГЗ в качестве нормативно-регуляторного органа и поддержку профессионализации функции закупок.

Показатель 6. Закупающие организации и их полномочия четко установлены

145. Этот показатель оценивает: i) четко ли правовая и регуляторная база определяет институты, имеющие обязанности и полномочия в сфере закупок; ii) предусматривает ли данная база положения, предоставляющие полномочия в части процесса закупок ответственным за закупки и другим должностным лицам; и iii) предусматривает ли правовая база наличие централизованной покупающей организации.

Сильные стороны:



146. Функции и обязанностикупающих организаций достаточно четко определены в нормативно-правовой базе. В большинстве отраслевых министерств действует служба или подразделение закупок, ответственное за организацию и проведение деятельности и процессов по закупкам.
147. Полномочия по принятию решений по каждому процессу закупок делегируется самому низкому в иерархии компетентному подразделению вкупающей организации.
148. **Преимущественно децентрализованная природа функции государственных закупок** была подтверждена оценкой соответствующих количественных показателей, которая продемонстрировала, что в 2017 году 95%купающих организаций занимались организацией и проведением децентрализованных мероприятий и процессов закупок либо через внутреннее подразделение по закупкам, либо через поддержку подразделения по закупкам другойкупающей организации.

Существенные расхождения:

Подпоказатель 6(b)(a) - Неоптимизированный подход к работе единого организатора государственных закупок.

149. Единый организатор (Комитет по государственным закупкам) несет ответственность за проведение унифицированных (централизованных) государственных закупок от именикупающих организаций по ограниченному списку, состоящему (на текущий момент) из 27 пунктов. Централизованные закупки также распространяются на региональный уровень с привлечением региональных единых организаторов государственных закупок. Централизованные закупки предметов широкого пользования не проводятся через рамочное соглашение для консолидированных специализированных закупок.

Обзор существенных расхождений с рисками и рекомендациями

№	Существенное расхождение/ красный флажок	Риск	Рекомендуемые меры по усовершенствованию
1	Подпоказатель 6(b)(a) Неоптимизированный подход к работе единого организатора государственных закупок (ЕОГЗ)	Средний	Провести оценку эффективности работы ЕОГЗ и рассмотреть более оптимальные механизмы проведения централизованных/ консолидированных закупок, предусмотренные в рамках ЗГЗ с изменениями и дополнениями, внесенными 26.12.18, для обеспечения более высокой эффективности и результативности, а также минимизации риска потенциального конфликта интересов в части нормативных и регуляторных функций и обязанностей МФ в сфере государственных закупок.

Показатель 7. Государственные закупки встроены в эффективную информационную систему

150. Цель данного показателя заключается в том, чтобы оценить уровень существующих в стране или в организации систем для публикации информации о закупках, для эффективной поддержки разных этапов процесса государственных закупок посредством



цифровых технологий и для управления данными в целях анализа тенденций и эффективности всей системы государственных закупок.

Сильные стороны:

151. Действует интегрированная централизованная информационная система, предоставляющая легкий доступ к актуальной информации всем заинтересованным лицам на безвозмездной основе.⁵¹ Также система интегрирована со многими другими системами, включая налоговую систему, систему лицензирования, системы коммерческих банков, реестр недобросовестных участников государственных закупок, а также систему правосудия. Основываясь на данных за 2017 г. для 2 046 036 договоров, наблюдалось 100%-ное соблюдение требования о публикации на портале планов закупок, ключевой информации о закупках и приглашений к участию в конкурсе. Аналогичное соблюдение требований наблюдалось в 2017 и 2016 гг.
152. Стандарт публикации открытых данных по контрактам (OCDS) частично реализован на портале и Центр электронных финансов в настоящее время разрабатывает формы визуализации OCDS.
153. 1 января 2018 г. была запущена относительно хорошо организованная апелляционная система, посредством которой было получено 7600 апелляций, и все они были опубликованы вместе с решениями по ним.
154. Система электронных закупок широко используется на всех уровнях и с охватом полного цикла закупок и исполнения договоров. По циклу закупок система публикует конкурсную документацию, проекты договоров, предварительные отчеты об оценке, окончательные протоколы отчетов об оценке, информацию о присуждении договора, детали договора и информацию о реализации, в том числе об изменениях и платежах по исполненному договору.
155. Портал обеспечивает достаточную взаимосвязь с нормативно-правовой базой, а также необходимыми документами по стандартам проведения закупок, включая руководства и инструкции.
156. Комитет национальной безопасности проводит ежеквартальные проверки на уязвимость безопасности системы электронных государственных закупок.
157. Объем системы составляет 88 терабайт, она может обеспечивать безопасное хранение базы данных по закупкам и договорам в течение 75 лет.

Существенные расхождения:

Подпоказатель 7(a) (a) и (d) - Предоставление неполной информации на портале.

158. Система электронных закупок собирает информацию об оплате. Тем не менее, система не публикует информацию о фактической дате оплаты счетов-фактур, а также не предоставляет данные о превышении расчетной стоимости и времени, которые могут произойти в ходе исполнения договора. Также она не публикует информацию о некоторых закупках способом из одного источника и по основным шагам процедуры двухэтапного конкурса. Помимо этого, в системе недоступна информация о закупках, проводимых за пределами системы электронных закупок.

Подпоказатель 7(c) (a)-(c) - Необходимость в улучшении стандартизации данных о закупках.

⁵¹ ЗГЗ с изменениями и дополнениями, вступившими в силу 1 января 2019 года, предусматривает сбор с поставщиков за использование веб-портала.



159. Публикуемая информация о закупках не представлена в формате стандартизированных данных, которые могли бы помочь заинтересованным сторонам отслеживать каждый этап процесса заключения договора, создавать краткие отчеты и определять закономерности. Отсутствие стандартизированных данных не позволяет Правительству РК продолжить повышать уровень прозрачности и общественного контроля.

Обзор существенных расхождений с рисками и рекомендациями

№	Существенное расхождение/ красный флажок	Риск	Рекомендуемые меры по усовершенствованию
1	<i>Подпоказатель 7(a) (a) и (d)</i> Предоставление неполной информации о закупках на веб-портале.	Средний	Обеспечить публикацию информации по всем способам закупок, а также полной информации о датах платежей посредством более эффективной интеграции с информационными системами казначейства и коммерческих банков.
2	<i>Подпоказатель 7(c) (a)-(c)</i> Необходимость в улучшении стандартизации данных о закупках.	Средний	Принять Стандарт публикации открытых данных по контрактам (OCDS) для раскрытия информации.

Показатель 8. Система государственных закупок обладает сильным потенциалом для развития и улучшения

160. Данный показатель нацелен на стратегии и способность системы государственных закупок развиваться и совершенствоваться. Рассматриваются следующие три аспекта: i) имеют ли место стратегии и программы для наращивания потенциала специалистов по закупкам и других ключевых лиц, задействованных в государственных закупках; ii) признана ли деятельность по закупкам отдельной профессией в государственной службе страны; и iii) установлены и используются ли соответствующие системы для оценки результатов деятельности по закупкам и разработки стратегических планов с целью непрерывного улучшения системы.

Сильные стороны:

161. Центр электронных финансов уполномочен обеспечивать необходимое обучение по использованию системы для специалистов закупающих организаций, занимающихся закупками.
162. Уполномоченный орган и Центр электронных финансов предлагают консультационные и справочные услуги в отношении использования портала. Также на портале размещены видео-инструкции и руководства.

Существенные расхождения:

Подпоказатель 8(a) (a)-(d) - Отсутствие общей стратегии наращивания потенциала и профессионализации функции закупок.

163. Существенное расхождение, выявленное в рамках показателя 8 – это отсутствие общей стратегии Правительства в отношении наращивания потенциала государственных



закупок и профессионализации функции закупок. Основная часть предлагаемых учебных курсов сконцентрирована на технических особенностях веб-портала без привязки к какому-либо институту/ организации для регулярного профессионального обучения или сертификации в части закупок и управления договорами. Кроме того, отсутствует механизм оценки количественных и качественных аспектов эффективности системы закупок.

164. Помимо этого, функция закупок до сих пор не признана профессией в системе государственной службы.

Обзор существенных расхождений с рисками и рекомендациями

№	Существенное расхождение/ красный флажок	Риск	Рекомендуемые меры по усовершенствованию
1	Подпоказатель 8(a) (a) - (d) Стратегия по наращиванию потенциала и профессионализации функции закупок.	Средний	Правительству необходимо рассмотреть возможность проведения инвентаризации пробелов в навыках и анализа потребностей в обучении, а затем использовать результаты для разработки и проведения программ обучения с достаточным содержанием и частотой, нацеленных на государственных и частных заинтересованных лиц. Помимо этого обеспечить, чтобы в закупках работали только квалифицированные сотрудники. Необходима система тестирования и аккредитации. МФ необходимо разработать стратегию наращивания потенциала по закупкам и профессионализации функции закупок посредством обучения, возможно в партнерстве с местными высшими учебными заведениями.

3.3. Направление III – Операции по закупкам государственного сектора и коммерческая практика

165. Данное направление нацелено на рассмотрение того, как система закупок страны работает и функционирует на практике. В нем рассматривается эффективность работы, прозрачность и действенность системы закупок на уровне покупающей организации, которая отвечает за управление отдельными закупками. Также в нем изучается рынок как средство оценки качества и эффективности системы в разрезе практического применения процедур закупок.

Краткий обзор Направления III – Государственные операции по закупкам и коммерческая практика

166. Данная часть оценки в значительной степени подкреплена эмпирическими доказательствами того, как реализуются принципы, правила и процедуры закупок, предусмотренные в нормативно-правовой базе. Доказательство основано на результатах количественного анализа, проведенного на репрезентативной выборке из 150 договоров, отобранных в различных покупающих организациях. Также во время оценки была изучена реакция рынка на приглашения к участию в государственных закупках и возможные факторы, которые могли влиять на эту реакцию. Кроме того, использовался опрос для получения обратной связи в отношении функционирования системы.



167. Хотя оценка признает эффективную практику, предусмотренную в ЗГЗ в части раннего вовлечения потенциального рынка/поставщиков, запрашивая у них комментарии в отношении проектов конкурсной документации через портал, был сделан вывод о том, что нормативно-правовая база не обеспечивает структурированный стратегический и комплексный подход к планированию закупок. Такое планирование могло бы помочь в определении наилучшего подхода к рыночным торгам и способов закупок, которые будут содействовать достижению справедливой конкуренции и соотношения цены и качества. В оценке отмечается, что в целом закупающие организации проводят некую форму анализа потребностей, но этот анализ не основан на тщательном и систематическом изучении или анализе рынка. Данный вывод был подтвержден отсутствием какого-либо подробного руководства по практическому применению оценки потребностей и ее связи с исследованием и анализом рынка. К этому можно также добавить недостаточное использование критериев устойчивости в закупках вследствие отсутствия надлежащей политики/стратегии, интегрирующей конкретные критерии устойчивости на протяжении цикла закупок от идентификации потребностей и определения спецификаций до администрирования договора.
168. Помимо этого, тщательный анализ реальной практики проведения двухэтапного конкурса выявил частичное несоответствие в отношении применения этого способа закупок, как предписано ЗГЗ и Правилами осуществления государственных закупок, а именно обязательного использования веб-портала. На основании анализа был сделан вывод, что на практике процедура проводится вне системы в бумажном виде, а не через портал, что подтвердили закупающие организации в ходе интервью.
169. Количественный анализ также выявил некоторые сложности в отношении эффективности портала. В частности, в нормативно-правовой базе содержатся ограниченные положения по показателям и мониторингу эффективности управления контрактами. Система автоматически не анализирует данные о закупках, собираемые через портал, и не направляет результаты органам, ответственным за принятие мер по устранению недостатков в среднесрочном периоде в отношении проведения закупок и исполнения договоров. Выход системы государственных закупок на следующий уровень с точки зрения качества и эффективности потребует укрепления нормативно-правовой базы, технических и процедурных инструментов, а также аспектов и практик оценки эффективности с акцентом на управлении контрактами.
170. Рынок государственных закупок Казахстана относительно хорошо функционирует, в частности, при поддержке государством открытого диалога и консультаций с частным сектором при разработке изменений в системе государственных закупок. Более того, частный сектор демонстрирует большое желание использовать возможности государственных закупок, в основном вследствие таких мер, как обязательное использование системы электронных закупок, оптимизированные тендерные процедуры и раннее вовлечение потенциального рынка и участников торгов через публичное обсуждение проектов конкурсной документации. **Тем не менее, оценка количественных показателей показывает, что 99,7% объявлений о закупках и соответствующих договоров в 2017 г. достались только местным частным компаниям. Это подтверждает наличие препятствия, не позволяющего иностранным компаниям-нерезидентам принимать участие в конкурсах вследствие ограничительного требования о получении сертификата электронной цифровой подписи. Такое препятствие также усугубляется дополнительными требованиями, введенными в поправках к ЗГЗ, вступивших в силу с 01.01.19, которые касаются уплаты сбора за использование веб-портала и электронного обеспечения конкурсной заявки через счет, открытом только в местном казахстанском банке второго уровня.**



Показатель 9. Методы государственных закупок достигают поставленных целей

171. Цель данного показателя заключается в том, чтобы собрать эмпирические доказательства того, как принципы, правила и процедуры закупок, предусмотренные в нормативно-правовой базе, действуют на практике. Он нацелен на результаты, касающиеся закупок, которые, в свою очередь, влияют на результаты развития, к примеру, разумное использование средств, повышение качества оказания услуг, доверие правительству и достижение вторичных целей политики.
172. Оценка данного показателя была основана на результатах количественного анализа, проведенного на репрезентативной выборке из 150 договоров из отдельных отраслей: 40 договоров из дорожной отрасли, 40 договоров из водной отрасли и 70 договоров из других отраслей. Источником данных выступал веб-портал государственных закупок. Поскольку данные о фактическом исполнении договоров на портале не собираются, они были получены вручную посредством кабинетного анализа файлов договоров.

Сильные стороны:

173. ЗГЗ устанавливает, что закупающие организации должны определить и проанализировать свои потребности в товарах, работах и услугах в первой половине года и подготовить ежегодную бюджетную заявку в рамках процесса планирования бюджета на следующий финансовый год. ЗГЗ предусматривает эффективную практику, предполагающую проведение обязательных предварительных публичных консультаций по проектам конкурсной документации через портал. Такое раннее вовлечение позволяет получить отзывы от поставщиков, после чего следует подготовка и публикация протоколов таких консультаций на портале. Цель заключается в согласовании подхода к закупкам и фактического рынка для повышения вероятности создания равных условий и достижения желаемого соотношения цены и качества.
174. В нормативно-правовой базе относительно четко определены требования к договору и желаемые результаты. В ежегодных бюджетных заявках обозначаются программные цели, определяются потребности в товарах, работах и услугах, а также их назначение. Для дорогостоящих и сложных проектов разрабатывается технико-экономическое обоснование, в котором определяются необходимые договоры на товары, работы и услуги и указываются их желаемые результаты. Доработка выявленных потребностей происходит, когда закупающая организация готовит предварительный план закупок после получения (приблизительно к октябрю) информации об индикативном ежегодном выделении средств бюджета, а затем готовит окончательный план закупок после окончательного утверждения выделенного бюджета.
175. В случае со сложными договорами на закупку ЗГЗ предусматривает двухэтапный конкурс и определяет ситуации его применения. Сюда относятся проекты, для которых сложно разработать детальные спецификации товаров, работ и услуг или определить их технические и прочие характеристики. Первый этап используется для отсеивания участников, не удовлетворяющих требованиям закупающей организации. ЗГЗ также предусматривает открытый конкурс с предварительной квалификацией, как изложено в ЗГЗ и более подробно в Правилах осуществления государственных закупок.
176. Касательно правил и практик, обеспечивающих оптимальное соотношение цены и качества и качественные результаты закупок, действующая нормативно-правовая база предусматривает несколько неценовых критериев при оценке конкурсных заявок и соответствующих результатов. Такие критерии включают в себя рассмотрение характеристик функциональности, качества и управления окружающей средой в соответствии со стандартами и соответствующим законодательством Республики Казахстан, а также в ограниченной степени – стоимости эксплуатации и технического обслуживания.



177. Портал закупок позволяет закупающей организации выбирать и документировать способы закупок на этапе планирования, а также вносить любые модификации до того, как конкурс будет открыт для общественности в соответствии с положениями ЗГЗ. Информация о процедурах подачи, получения и вскрытия конкурсных заявок представлена и четко описана в конкурсной документации на портале. Подача, получение и вскрытие заявок происходят автоматически/ в электронном формате с относительно удовлетворительным уровнем прозрачности.
178. Оценка количественных показателей показала, что средняя продолжительность закупок товаров, работ и услуг в рамках процедуры открытого конкурса составляет 56 дней. Максимально допустимый срок, предусмотренный ЗГЗ и Правилами осуществления государственных закупок для этого способа, составляет 58 дней. Это демонстрирует достижение достаточно высокого уровня эффективности на этапах процедуры открытого конкурса, предшествующих присуждению договора, в основном благодаря обязательному использованию системы электронных закупок.
179. За исключением определенных случаев, обозначенных в ЗГЗ, объявления о присуждении всех договоров размещаются на портале, как предусмотрено в ЗГЗ и Правилах осуществления государственных закупок. Все документы по закупкам хранятся на портале и доступны всем заинтересованным лицам.
180. Согласно требованиям законодательства, уполномоченный орган составляет ежегодный отчет о государственных закупках.

Существенные расхождения:

Подпоказатель 9(a) (a)-(c) - Отсутствие стратегического подхода к планированию закупок.

181. Нормативно-правовая база государственных закупок не обеспечивает структурированного и комплексного подхода к планированию закупок с целью определения наилучшего подхода к рынку и оптимальных способов закупок, которые окажут поддержку в достижении справедливой конкуренции и желаемого соотношения цены и качества. Более того, закупающим организациям не предоставляются какие-либо подробные руководства или инструкции по практическому применению оценки потребностей и ее связи с анализом рынка.
182. Это расхождение является существенным. Количественная оценка показателя 9(b)(j) выявила, что только 32% всех процессов в рамках процедуры открытого конкурса ведут к заключению договора. Остальные 68% процедур либо объявлены не состоявшимися, либо были признаны недействительными. Более того, отсутствие руководств/инструкций привело к ненадлежащему планированию закупок, а также приобретению товаров, работ и услуг, которые могут не обеспечивать оптимальные результаты с точки зрения конкуренции, эффективности и соотношения цены и качества.
183. Хотя в ЗГЗ и Правилах осуществления государственных закупок предусмотрен процесс запроса комментариев к проектам конкурсной документации от потенциальных участников конкурса, не вполне четко определено, есть ли у участников возможность получить дополнительные разъяснения после того, как конкурсная документация уже официально опубликована. При этом существуют риски, связанные с запросом обратной связи/обсуждения конкурсной документации без какого-либо учета способа закупки, стоимости, характера и сложности закупки.



Подпоказатель 9(b) (c) - (f) - Ограниченные критерии устойчивости и методы определения соотношения цены и качества.

184. В нормативно-правовой базе отсутствует политика устойчивых государственных закупок, требующая интеграции конкретных критериев устойчивости на протяжении цикла закупок – от идентификации потребностей и определения спецификаций до администрирования договора. За исключением учета некоторых социальных аспектов в ЗГЗ (Статья 51), нормативно-правовая база предусматривает мало критериев оценки, связанных с обеспечением устойчивости, при этом они ограничены и не сбалансированы, а также не включают в себя социальные аспекты результатов закупок.
185. Нормативно-правовая база закупок предусматривает использование некоторых неценовых критериев в оценке конкурсных заявок и соответствующих результатов в отношении качества и стоимости эксплуатации и технического обслуживания. Данные критерии применяются на основе фиксированных процентных скидок, используемых при оценке в целях сравнения (Правила осуществления государственных закупок, пункты 153-166). Тот участник, в отношении которого установлено, что он удовлетворяет требованиям квалификации, опыта, технических и прочих аспектов, указанных в конкурсной документации, получает соответствующую условную скидку на предложенную им цену. Тем не менее, реальная практика применения фиксированной процентной скидки была расценена как нецелесообразная, поскольку некоторые из требований не относятся конкретно к товару или к природе предмета закупки и ее результатам, и поэтому не обеспечивают достижения желаемого соотношения цены и качества.
186. **Применение скидок в отношении неценовых критериев с дополнительной квалификацией также представляется неэффективным в сравнении с методом взвешивания технических и финансовых требований, и может не приводить к желаемому соотношению цены и качества.** Более того, в нормативно-правовой базе отсутствует оптимальная система взвешивания, которая дифференцирует качественные критерии с точки зрения их важности или уместности в удовлетворении целей закупок и результатов каждой конкретной закупки. Отсутствие надлежащего метода расчета затрат в течение жизненного цикла для определения соотношения цены и качества является еще одним препятствием в стимулировании результатов устойчивых государственных закупок и повышении их воздействия за счет оптимизации эффективности оказания государственных услуг в стране.

Подпоказатель 9(b) (b)-(d) - Ограничение в использовании способов закупок и конкурсной документации.

187. Хотя ЗГЗ требует использования портала для всех способов закупок, включая двухэтапный конкурс, при оценке было обнаружено, что на практике проведение двухэтапного конкурса не полностью осуществляется через портал, за исключением уведомления о конкурсе и публикации информации о присуждении договора⁵². К примеру, за период с 1 января по 28 сентября 2018 года только в двух процессах закупок использовалась данная процедура, и в конечном счете они были признаны недействительными; в 2017 г. было проведено 27 двухэтапных конкурсов, из которых только 14 завершились успешно. Это вызывает вопросы в отношении целесообразности и пониманиякупающими организациями условий использования данного способа. В поправках к ЗГЗ, вступивших в силу с 1 января 2019 года, было дано разъяснение о том, что процедура двухэтапного конкурса будет использоваться только для ограниченного перечня

⁵² В поправках к ЗГЗ, представленных в Парламент в декабре 2017 года и рассматриваемых в настоящее время, предусматривается, что двухэтапный конкурс будет проводиться только по списку закупок, утвержденному Министерством финансов.



закупок. Данный перечень, утвержденный Приказом Министра финансов РК от 23 февраля 2019 года № 156, включает в себя 5 видов закупок.

188. Другой проблемный вопрос относится к открытым конкурсам с предварительным квалификационным отбором. Суть в том, что процедура открытого конкурса фактически не предусматривает отдельного этапа предварительного квалификационного отбора (уведомление, подача заявок и документов на предквалификационный отбор и их оценка) для определения того, обладают ли потенциальные участники необходимым опытом, кадровым и управленческим потенциалом и финансовыми возможностями. Ввиду отсутствия предварительного квалификационного отбора сложно убедиться в том, что поставщики и подрядчики имеют должные квалификации для исполнения сложных и крупных договоров.

189. Третий вопрос касается требования в ЗГЗ (Статья 21) к подготовке специализированной конкурсной документации. В ходе оценки было отмечено, что за исключением мебельной и легкой промышленности, отсутствует отдельная конкурсная документация для специализированных закупок, таких как ИКТ или учебники.

Подпоказатель 9(b)(e) – Недостаточная защита конфиденциальности тендерной информации.

190. Как уже говорилось в Направлении I (показатель 1(g)), законодательная база, включая конкурсную документацию, не предусматривает надлежащего обозначения конфиденциальной информации участниками. Хотя информация раскрывается только участникам конкурса, в ходе оценки некоторые респонденты отмечали, что содержание их заявок частично копировалось в аналогичных процессах закупок.

191. Такая практика нарушает право участников на защиту собственной конфиденциальной информации, деловой и коммерческой тайны. В долгосрочной перспективе это может потенциально повлиять на возможность участия квалифицированных участников, не желающих раскрывать конфиденциальную/ секретную информацию конкурентам. Отсутствие защиты является существенным расхождением, которое может представлять собой серьезные репутационные риски для существующей системы государственных закупок.

Подпоказатель 9(b)(j) - Недостаточное использование открытого конкурса.

192. Оценка количественных показателей, связанных с подпоказателем 9(b)(j), выявила серьезную проблему эффективности процедур открытого конкурса, о чем говорит очень высокий коэффициент (68%) несостоявшихся и/или признанных недействительными процессов, ведущих к использованию неконкурентных способов, таких как закупка из одного источника.

193. Анализ, основанный на выборке из 150 договоров, показал, что 50% заявок не соответствовали критериям конкурса. Это может быть результатом неясной или недостаточной информации в конкурсной документации, ограничительных требований и спецификаций, слабых возможностей участников в части подготовки и подачи качественных и соответствующих требованиям заявок, либо недостаточного профессионализма членов конкурсной комиссии при принятии несоответствующих заявок. Как правило, несоответствующие заявки занижают уровень конкуренции. Данный вывод поднимает вопрос касательно практики предварительного допуска, предусмотренного в ЗГЗ (параграф 3 Статьи 27), который дает участникам возможность привести свои, предварительно отклоненные заявки, в соответствие с квалификационными и техническими требованиями в течение трех рабочих дней.



Подпоказатель 9(с)(а) - (d)- Недостаток надлежащей практики оценки и мониторинга эффективности управления контрактами.

194. Нормативно-правовая база уделяет недостаточное внимание оценке и мониторингу эффективности управления контрактами. Недостаток таких практических аспектов закупок был признан существенным расхождением, принимая во внимание его воздействие на получение желаемого соотношения цены и качества, своевременное достижение целей закупок и соответствующих задач Правительства РК по эффективному оказанию услуг. Отсутствие стимулов для лучшего исполнения договоров ограничивает усилия подрядчиков в достижении оптимального соотношения цены и качества.

Подпоказатель 9(с)(е) - Недостаточный мониторинг статистики закупок веб-порталом.

195. Веб-портал государственных закупок представляет собой эффективное средство производства и предоставления статистики по государственным закупкам. Однако он не охватывает статистику по процедурам закупок, которые проводятся за пределами системы электронных закупок, таким как закупка способом из одного источника в случаях, предусмотренных пунктами 4 и 5 статьи 41, а также статистику, связанную с основными этапами процедуры двухэтапного конкурса. Таким образом, статистическая система не используется в полной мере для проведения какого-либо значимого анализа эффективности закупок.

196. Отсутствие надлежащей системы для регулярного анализа данных о закупках или использования результатов такого анализа для информирования лиц, ответственных за совершенствование практики закупок – это упущенная возможность.

Обзор существенных расхождений с рисками и рекомендациями

№	Существенное расхождение/ красный флажок	Риск	Рекомендуемые меры по усовершенствованию
1	Подпоказатель 9(а) (а)-(с) Отсутствие стратегического подхода к планированию закупок	Высокий	Для повышения качества и эффективности системы государственных закупок требуется принятие стратегического подхода, включая систематический анализ рынка для определения оптимальных стратегий и планирования закупок. На основании стратегии закупки способом из одного источника должны применяться лишь в исключительных случаях, а не по обширному списку исключений, предусмотренных в ЗГЗ.
2	Подпоказатель 9(б) (с)-(f) Ограниченные критерии устойчивости и методы определения соотношения цены и качества	Высокий	Укрепление стратегической роли системы государственных закупок и повышение ее качества и эффективности потребует внедрения соответствующих требований к обеспечению устойчивости в законодательной базе для получения желаемого



			соотношения цены и качества и более качественных результатов на протяжении цикла закупок.
3	<p><i>Подпоказатель 9(b) (b)-(d)</i></p> <p>Ограничение в использовании способов закупок и конкурсной документации</p>	Высокий	<p>Улучшение регулирования процедуры двухэтапного конкурса и интеграция всех ее этапов в систему электронных закупок. Внедрение критериев и процедур для предварительного квалификационного отбора как отдельного этапа до начала конкурсов для сложных и крупных договоров.</p> <p>Дополнение нормативной базы разработкой и внедрением отдельной типовой конкурсной документации для услуг, а также для специализированных закупок, таких как консультационные услуги, с приемлемыми положениями и условиями.</p>
4	<p><i>Подпоказатель 9(b)(e)</i></p> <p>Недостаточная защита конфиденциальности в конкурсном процессе</p>	Высокий	<p>Усиление общего положения о конфиденциальности и внедрение соответствующих процедур по управлению особыми случаями конфиденциальности. Сюда может входить разработка инструкций/руководств для участников по надлежащему обозначению конфиденциальной информации, содержащейся в заявках.</p>
5	<p><i>Подпоказатель 9(b)(j)</i></p> <p>Проблемы эффективности в практике использования открытого конкурса</p>	Средний	<p>В законодательную базу необходимо включить дополнительные положения и инструкции по выбору оптимального способа закупок на основании анализа рынка и в соответствии с целью закупок.</p>
6	<p><i>Подпоказатель 9(c) (a)-(d)</i></p> <p>Недостаток надлежащей практики оценки и мониторинга эффективности управления контрактами</p>	Высокий	<p>Выход системы государственных закупок на следующий уровень с точки зрения качества и эффективности потребует укрепления инструментов управления контрактами, в том числе правовых, регуляторных, технических и процедурных инструментов, а также аспектов и практик оценки эффективности. Необходимо провести обзор действующей законодательной базы для выявления конкретных</p>



			причин низкой эффективности системы.
7	Подпоказатель 9(c)(e) Недостаточный мониторинг статистики закупок веб-порталом	Средний	На регулярной основе отслеживать и анализировать все данные государственных закупок, чтобы определять эффективность системы и сообщать результаты всем заинтересованным сторонам, включая граждан.

Показатель 10. Рынок государственных закупок полностью функциональный

197. Цель данного показателя в основном заключается в том, чтобы оценить реакцию рынка на приглашение к участию в государственных закупках. На эту реакцию могут влиять различные факторы, такие как общий экономический климат, политические решения по поддержке частного сектора, надлежащая деловая среда, крепкие финансовые институты, привлекательность государственной системы в качестве надёжного заказчика и тип запрашиваемых товаров или услуг.

Сильные стороны:

198. Правительство РК поощряет открытый диалог с частным сектором, в частности, посредством НПП «Атамекен», отраслевых ассоциаций, компаний в сфере ИТ и НПО. Также Правительство РК консультируется с заинтересованными лицами по предлагаемым изменениям в системе государственных закупок, включая законы и нормативно-правовые акты. Процесс консультаций осуществляется посредством общественных слушаний, как, например, слушаний, проведенных Министерством финансов РК (МФ) в начале 2017 года после размещения проекта поправок к ЗГЗ от 2015 года на своем веб-сайте. Протокол общественных слушаний затем был опубликован на веб-сайте МФ в октябре 2017 года. На веб-сайте Парламента РК также был размещен аналогичный проект поправок к ЗГЗ. В ходе опроса, проведенного в рамках оценки, около 83% субъектов частного сектора и гражданского общества подтвердили, что Правительство РК в различной степени консультируется с частным сектором, прежде чем вносить изменения в нормативно-правовую базу в области государственных закупок.

199. Растет доля частного сектора в форме малых и средних предприятий, а также улучшается качество предоставляемых ими товаров и услуг, но недостаточно, чтобы отвечать государственным потребностям, о чем свидетельствует среднее число полученных заявок. Впрочем, частный сектор играет жизненно важную роль в удовлетворении государственных потребностей, даже несмотря на то, что у Правительства существует не так много программ по наращиванию потенциала частного сектора для участия в процедурах государственных закупок. Центр электронных финансов проводит ограниченное число тренингов по техническим вопросам. Тем не менее, НПП «Атамекен» в своем головном офисе в Нур-Султане и филиалах во всех регионах организует обучающие семинары по вопросам государственных закупок и предоставляет услуги своим членам по телефону и через Интернет.

Существенные расхождения:

Подпоказатель 10(a) (a)-(b) – Недостаточный уровень потенциала частного сектора в сфере закупок.

200. Более высокая осведомленность частного сектора способствует повышению эффективности и результативности системы государственных закупок. В оценке отмечается,



что участие Правительства в программах обучения в сфере государственных закупок весьма ограничено. В ходе опроса свыше 70% респондентов заявили, что не знают о программах по наращиванию потенциала, которые реализуются Правительством для частных подрядчиков и МСБ, в то время как остальные 30% подтвердили, что знают о таких программах.

201. Обучение частного сектора по вопросам закупок преимущественно проводится АО «Центр электронных финансов» и НПП «Атамекен», которая организует обучающие семинары в своем головном офисе в Нур-Султане и филиалах во всех регионах.

Подпоказатель 10(b)(b)- Системные ограничения, препятствующие доступу частного сектора к рынку государственных закупок

202. В целом, представляется, что нормативно-правовая база государственных закупок и ее применение стимулирует участие местных подрядчиков, поставщиков товаров и услуг. Оценка количественных критериев в Показателе 1(d)(b) Направления I показывает, что 99,7% договоров присуждалось местным участникам рынка. Однако если смотреть с точки зрения участия, среднее число полученных заявок составляет всего 2-3 заявки на один конкурс. Кроме того, в 2017 году договоры были присуждены всего 41% участвующих поставщиков. Такой низкий уровень участия снижает уровень конкуренции и сказывается на стоимости, которую Правительство платит за товары, работы и услуги. Причину такого низкого уровня участия можно объяснить наличием в большей степени системных ограничений, препятствующих расширению доступа частного сектора к рынку государственных закупок. Было выявлено, что такие ограничения обусловлены: (i) сложным доступом к финансированию и отсутствием стимулов для местной банковской системы для финансирования МСБ; (ii) недостатком передового опыта укупающей организации для определения своих потребностей, включая использование старых технических стандартов; (iii) договорными ценами с фиксированным максимальным значением, которые не всегда сопоставимы с преобладающими рыночными ценами; (iv) чрезмерным применением закупки способом из одного источника; (v) недостаточной способностью частного сектора готовить качественные и соответствующие требованиям конкурсные заявки; и (iv) практика государства по недопущению авансовых платежей после подписания договора без банковской гарантии.

Подпоказатель 10(c) (a)-(b) - Воздействие на цели политики в области государственных закупок оценено не полностью.

203. Отсутствует практика проведения оценки закупок на основе рисков в ключевых отраслях.

Обзор существенных расхождений с рисками и рекомендациями

№	Существенное расхождение/ красный флажок	Риск	Рекомендуемые меры по усовершенствованию
1	<i>Подпоказатель 10(a)(a) - (b)</i> Недостаточный уровень потенциала частного сектора в сфере закупок	Высокий	Правительству, отдельно или совместно с НПП «Атамекен», необходимо разработать и запустить комплексную программу обучения в области закупок для подрядчиков и поставщиков товаров, работ и услуг из частного сектора.
2	<i>Подпоказатель 10(b)(b)</i>	Средний	Расширение возможностей системы государственных закупок с тем, чтобы содействовать более



	Системные ограничения, препятствующие доступу частного сектора к рынку государственных закупок		широкому и эффективному использованию возможностей государственных закупок МСБ.
3	<i>Подпоказатель 10(c)(a) - (b)</i> Воздействие на цели политики в области государственных закупок оценено не полностью	Высокий	Для подкрепления политики Правительства РК провести оценку рисков и упущенных возможностей для отраслевых рынков закупок в части исключения закупок квазигосударственного сектора из ЗГЗ.

3.4. Направление IV – Подотчетность, добросовестность и прозрачность системы государственных закупок

204. Направление IV содержит четыре показателя, которые рассматриваются как необходимые для того, чтобы система функционировала добросовестно, имеет соответствующие механизмы контроля, поддерживающие её применение в соответствии с нормативно-правовой базой, а также имеет соответствующие меры для снижения рисков, связанных с коррупцией в системе. Данное направление также охватывает важные аспекты системы закупок, включающие признание заинтересованных сторон и гражданского общества как части системы контроля. Помимо этого, здесь принимаются во внимание аспекты системы закупок и управленческой среды, а также методы их организации и определения для содействия добросовестности и прозрачности.

Краткий обзор Направления IV - Подотчетность, добросовестность и прозрачность системы государственных закупок

205. Обеспечение прозрачности и участие гражданского общества способствуют усилению добросовестности государственных закупок. Тем не менее, результаты оценки показали отсутствие доказательств существования благоприятных условий для проведения общественных консультаций с ОГО в ходе разработки изменений в законодательстве, осуществления мониторинга процесса закупок и исполнения договоров. Участие в консультациях по вопросам политики в области закупок является ограниченным и выборочным; обычно ограничивается представителями НПП «Атамекен».

206. Нормативно-правовая база не предусматривает конкретных положений о механизмах проведения общественных консультаций и мониторинга, связанных непосредственно с государственными закупками. Согласно Закону «Об общественных советах», основные функции таких советов включают в себя предоставление консультаций по вопросам стратегического планирования, формирования и исполнения бюджета отраслевых министерств и местных исполнительных органов.⁵³ Несмотря на то, что исполнение бюджета может подразумевать обсуждение планов закупок, такого рода обсуждение, как правило, не касается последующих этапов процесса закупок, таких как вскрытие конкурсных заявок, их оценка, присуждение договора, управление договором и его завершение. Аналогичным образом, не существует программ для наращивания

⁵³ Закон Республики Казахстан «Об общественных советах» от 2 ноября 2015 года № 383-V ЗРК



потенциала ОГО в части понимания, мониторинга и совершенствования процесса государственных закупок. По состоянию на март 2018 года в Казахстане насчитывалось около 14 349 неправительственных организаций (НПО), ведущих свою деятельность преимущественно по таким направлениям, как молодежная политика, поддержка социально уязвимых групп населения, образование и наука, спорт, здоровый образ жизни, права человека, гендерные вопросы, окружающая среда, культура и искусство.

207. Также не проводятся консультации в процессе планирования, а именно до проведения крупномасштабных или важных/ острых в экологическом и социальном отношении закупок; граждане официально не участвуют в процессе мониторинга исполнения договоров. Законы и нормативно-правовые акты страны в целом предусматривают комплексную систему контроля, включая внутренний и внешний аудит, а также системы внутреннего контроля. На Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета (Счетный комитет), выступающий в качестве Высшего органа аудита (ВОА), возложена ответственность за проведение аудита закупок в рамках аудита соответствия и эффективности, однако основное внимание в таких аудиторских проверках сосредоточено на соблюдении требований, а не на ключевых показателях эффективности закупок. При этом роль Комитета внутреннего государственного аудита (КВГА) в предварительной оценке процедуры закупок имеет противоречивый характер, т.к. данная роль вступает в противоречие с функцией подлинного внутреннего аудитора и органа по рассмотрению жалоб. В программе сертификации государственных аудиторов не существует отдельного модуля обучения по вопросам государственных закупок. Кроме того, казахстанская система контроля и аудита не содержит специальных правил или инструкций, касающихся государственных закупок, и специализированный аудит закупок также отсутствует.

208. Что касается эффективности и результативности механизма рассмотрения жалоб, в статье 47 ЗГЗ описывается механизм обжалования решений (действий/бездействия) закупающей организации (заказчика), организатора государственных закупок, единого организатора государственных закупок, единого оператора в сфере государственных закупок и др. При этом жалобы должны быть представлены в уполномоченный орган через веб-портал государственных закупок с использованием электронной цифровой подписи. Первоначальное рассмотрение жалоб проводится КВГА. На основании ограниченной информации о жалобах на портале закупок за период с 1 января по 15 июня 2018 года, представляется, что система рассмотрения жалоб функционирует эффективно, что дает уверенность в ее добросовестности и объективности. Тем не менее, в ходе опроса 66% респондентов заявили, что решения в отношении закупок были, по их мнению, несправедливыми, и при этом система рассмотрения жалоб не внушает достаточного доверия для того, чтобы подать апелляционную жалобу. Почти 84% респондентов не удовлетворены системой рассмотрения жалоб в отношении государственных закупок.

209. Касательно этики и антикоррупционных мер, Закон «О противодействии коррупции» от 2015 года содержит определение запрещенных действий, конфликта интересов, соответствующих обязанностей, подотчетности и штрафов, но без конкретной отсылки на государственные закупки.⁵⁴ Однако, определение конфликта интересов не соответствует международным стандартам, так же как и санкции за нарушение правил касательно конфликта интересов.

210. Статья 6 ЗГЗ гласит, что запрещенные действия, указанные в пунктах 1 и 2 данной статьи, могут быть обнаружены на любой стадии закупок. В случае выявления незаконных

⁵⁴Закон Республики Казахстан «О противодействии коррупции» от 18 ноября 2015 года № 410-V ЗРК с изменениями и дополнениями



действий в ходе текущего процесса закупок причастный участник государственных закупок исключается из тендерного процесса, тогда как в случаях, когда противоправное действие обнаружено на стадии исполнения договора, такой договор подлежит приостановке до получения результатов расследования. Тем не менее, отсутствует система приостановления или отстранения от участия в закупках на основании должного процессуального процесса (также рассматривается в Направлении I), а критерии занесения в реестр недобросовестных участников государственных закупок, который ведет МФ РК, не включают коррупционные и мошеннические действия.

211. Специальные учебные программы по вопросам обеспечения добросовестности закупок отсутствуют. По результатам опроса касательно эффективности антикоррупционных мер, всего 63% респондентов высказываются положительно о степени эффективности таких мер. Более того, около 85% респондентов заявили, что они не осведомлены о каких-либо ОГО, которые активно участвуют в проведении надзора или общественного аудита в сфере государственных закупок.

Показатель 11. Прозрачность и привлечение общественности усиливают добросовестность в сфере государственных закупок

212. Гражданское общество, играя роль гаранта против нерезультативного и неэффективного использования государственных средств, может помочь в создании более конкурентной и справедливой системы государственных закупок с обеспечением более высокого уровня исполнения договоров и достижения результатов. Всё в большей степени правительства предоставляют общественности возможность понять и вести мониторинг государственных закупок. Данный показатель оценивает два механизма, посредством которых гражданское общество может принимать участие в процессе государственных закупок: i) раскрытие информации и ii) непосредственное привлечение общественности путём участия, мониторинга и надзора.

Сильные стороны:

213. Правительство РК создает всё больше возможностей для участия общественности в процессе принятия решений касательно бюджета и мониторинга его исполнения, включая государственные закупки. Общественные советы, созданные в рамках Плана нации «100 конкретных шагов», рассматриваются как основной инструмент для ОГО, используя который они могут повлиять на деятельность государственных органов. Помимо этого, ежегодные отчетные встречи министров и муниципальных исполнительных органов или акимов областей/городов предоставляют возможности представителям гражданского общества задавать вопросы относительно расходования государственных средств.
214. Национальный план по развитию взаимодействия неправительственных организаций и государства в Республике Казахстан на 2016-2020 годы включает в себя ряд мероприятий, способствующих участию гражданского общества в антикоррупционной политике, мониторинге реализации социальных проектов и оценке государственных социальных заказов.⁵⁵ Представители гражданского общества также могут принимать участие в законотворческом процессе с помощью политики Открытых нормативно-правовых актов (НПА), в том числе предоставляя комментарии к предлагаемым изменениям в системе государственных закупок.

⁵⁵ Распоряжение Премьер-Министра Республики Казахстан от 28 декабря 2015 года № 159-р «Об утверждении Национального плана по развитию взаимодействия неправительственных организаций и государства в Республике Казахстан на 2016 - 2020 годы»



215. В ходе оценки было определено, что НПП «Атамекен» принимала участие в процессе разработки ЗГЗ с последующим предложением поправок в данный закон. Также представители НПП тесно сотрудничали с Правительством по вопросам совершенствования процесса государственных закупок.
216. Казахстан сделал значительный шаг вперед в части предоставления общественности информации о государственных закупках. Вся документация в рамках нормативно-правовой базы государственных закупок находится в полном и свободном доступе на веб-портале государственных закупок. Планы государственных закупок, данные о возможностях участия в конкурсах и присуждении договоров публикуются в режиме онлайн. Однако, система электронных закупок охватывает только 23% от общих расходов на государственные закупки.
217. Несмотря на их разрозненность, имеются свидетельства участия граждан в мониторинге процесса закупок. В их число входят отчеты гражданского общества и сообщения в СМИ, где представлен базовый анализ публично доступной информации о государственных закупках. Кроме того, проект «Общественный контроль», запущенный в 2016 году Агентством РК по делам государственной службы и противодействию коррупции, предоставляет механизм, в рамках которого граждане могут сообщать факты завышения закупочных цен местными исполнительными органами.

Существенные расхождения:

Подпоказатель 11(a) (a)-(b) - Недостаточный потенциал и участие ОГО и граждан в процессе государственных закупок.

218. Несмотря на наличие общих положений об участии общественности в процессе принятия решений, мониторинга и надзора, отсутствуют конкретные положения, касающиеся общественных консультаций и мониторинга государственных закупок. Помимо учебных программ по государственным социальным заказам, не существует специальных программ обучения для гражданского общества и НПО в части понимания, мониторинга и совершенствования процесса государственных закупок.
219. НПП «Атамекен» является единственной некоммерческой организацией, наделенной по закону специальными полномочиями участвовать в процессе разработки и внесения поправок в законодательство о государственных закупках. За исключением консультаций с НПП, в процессе планирования закупок фактически не проводятся общественные консультации, и гражданское общество не принимает в нем участие, даже в случае проведения крупномасштабных или важных/острых в экологическом и социальном отношении закупок.
220. Система государственных закупок также не обеспечивает достаточный уровень участия гражданского общества в мониторинге государственных закупок. Закон РК «Об общественных советах» не содержит конкретных положений, которые предусматривали бы роль советов в мониторинге государственных закупок. Кроме того, Общественные советы подвергаются критике со стороны представителей гражданского общества за ограниченность и непрозрачность, когда речь идет о составе и выборе их членов.

Обзор существенных расхождений с рисками и рекомендациями:

№	Существенное расхождение/ красный флажок	Риск	Рекомендуемые меры по усовершенствованию
1	<i>Подпоказатель 11(a)(a) - (b)</i>	Средний	Законодательная база в области закупок должна быть пересмотрена на предмет



	Недостаточный потенциал и участие ОГО и граждан в процессе государственных закупок	стимулирования и продвижения общественного надзора через участие ОГО в процессе закупок и управлении контрактами. Правительству необходимо разработать программы для наращивания потенциала ОГО в части понимания, мониторинга и внесения вклада в совершенствование системы государственных закупок, повышение ее потенциала и эффективности.
--	--	---

Показатель 12. В стране имеются эффективные системы контроля и аудита

221. Цель данного показателя заключается в том, чтобы определить качество, надёжность, своевременность и эффективность механизмов внутреннего и внешнего контроля системы государственных закупок. В контексте данного показателя «эффективность» означает целесообразность и тщательность внедрения рекомендаций аудиторов. В дополнение к своим собственным выводам, команда экспертов по оценке также полагалась на итоги недавней оценки государственных расходов и финансовой подотчетности (PEFA), а также на другие доступные аналитические исследования.

Сильные стороны

222. Законы и нормативно-правовые акты страны в целом предусматривают комплексную систему контроля, включая внутренний и внешний аудит, а также систему внутреннего контроля. ЗГЗ гласит, что соблюдение положений контролируется в рамках полномочий, установленных Законом РК «О государственном аудите и финансовом контроле» от 12 ноября 2015 года № 392-V (далее - Закон об аудите), в соответствии с которыми аудит и контроль осуществляются уполномоченными государственными органами в сфере внешнего и внутреннего аудита и контроля. Помимо Закона об аудите существует ряд нормативно-правовых актов в сфере государственного аудита, включая общие стандарты, утвержденные Указом Президента РК касательно государственного аудита и финансового контроля, а также процессуальные нормы, разработанные Счетным комитетом (BOA) и уполномоченным органом внутреннего аудита. Функционируют учреждения и применяется политика и процедуры, определенные в Законе об аудите и соответствующих нормативно-правовых актах.

223. Существующая структура контроля в целом должным образом охватывает процедуры в области закупок. Применяются механизмы внутреннего контроля/аудита, включая надлежащее представление отчетности руководству на предмет соблюдения требований, эффективности и результативности. Общая основа внутреннего контроля за бюджетными расходами установлена Бюджетным кодексом РК, который определяет меры контроля в процессе планирования и исполнения бюджета, а также структуру и классификацию расходов. В Бюджетном кодексе РК также описаны системы бухгалтерского учета и финансовой отчетности для государственных органов и указано применение Единого казначейского счета для исполнения бюджета.

224. Существуют особые меры внутреннего контроля, относящиеся к закупкам, в том числе и те, которые осуществляются с помощью механизмов авторизации, одобрения и мониторинга через веб-портал электронных закупок. Перечень субъектов, подлежащих аудиту, эффективно координируется между уполномоченными органами.



225. Аудиторские заключения, подготовленные Счетным комитетом, подлежат ежеквартальному рассмотрению Парламентом РК в соответствии со статьей 44 Закона об аудите. Требования законодательного органа, отраженные в постановлении Правительства «Об утверждении отчетов Правительства Республики Казахстан и Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета», являются обязательными к исполнению и имеют статус законов.
226. Осуществляется объективный и регулярный мониторинг выполнения рекомендаций. В отчете Счетного комитета об основных результатах работы Счетного комитета за 2017 год указывается, что в 2017 году было выявлено менее 1% случаев несоблюдения положений ЗГЗ (по сравнению с 4,2% в 2016 году), при этом количество субъектов, в отношении которых проводился аудит, увеличилось на 38 в 2017 году.⁵⁶
227. Действуют отлаженные механизмы внутреннего контроля за расходами бюджета. Бюджетный кодекс РК определяет меры контроля в процессе планирования и исполнения бюджета, а также частично структуру и классификацию расходов. Механизмы контроля также подробно изложены в Правилах исполнения бюджета и его кассовом обслуживании, утвержденных Приказом Министра финансов РК от 4 декабря 2014 года № 540. В отчете «Оценка государственных расходов и финансовой подотчетности» (PEFA) за 2018 год приветствуется данная практика и присваивается оценка «А» по показателю «Эффективность внутреннего контроля за расходами, не связанными с заработной платой» (PI-25).⁵⁷ Закон об аудите четко устанавливает порядок отчетности по внутреннему и внешнему аудиту. Служба внутреннего аудита подотчетна Правительству/Кабинету Министров, а служба внешнего аудита подотчетна законодательному органу и Президенту. Правила проведения внешнего государственного аудита и финансового контроля⁵⁸ требуют, чтобы рекомендации, представленные в ходе государственного аудита, были обязательными к исполнению всеми государственными органами и должностными лицами, которым они адресованы. Такие рекомендации представляются в форме постановлений и предписаний с указанием сроков исполнения. Все рекомендации включаются в так называемый «контрольный список» органов государственного аудита для обеспечения постоянного мониторинга их выполнения. Периодические отчеты органов государственного аудита размещаются на их веб-сайтах и содержат информацию о прогрессе исполнения предписаний и рекомендаций. Свыше 96% рекомендаций, представленных органами внешнего государственного аудита в 2017 году, были исполнены своевременно. В отчете «Оценка государственных расходов и финансовой подотчетности» за 2018 год говорится: «По двум третям финансовых нарушений, обнаруженных в 2017 году, уже предприняты соответствующие действия; это подтверждает факт соблюдения и действенности результатов аудита».⁵⁹ По данным Комитета внутреннего государственного аудита (КВГА), более 96% рекомендаций по итогам внутреннего аудита в области закупок были исполнены в 2016 и 2017 годах.
228. С принятием Закона Республики Казахстан «О государственном аудите и финансовом контроле» Счетный комитет (в качестве ВОА) поэтапно разработал программу обучения и сертификации государственных auditors. Модули данной программы были первоначально разработаны РГП «Центр по исследованию финансовых нарушений», а затем переданы учебной организации, которая уполномочена проводить обучение и

⁵⁶ Основные результаты работы Счетного комитета за 2017 год, Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета Республики Казахстан.

⁵⁷ Отчет «Оценка государственных расходов и финансовой подотчетности» (PEFA) за 2018 год.

⁵⁸ Нормативное постановление Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета от 30 ноября 2015 года № 17-НК «Об утверждении Правил проведения внешнего государственного аудита и финансового контроля» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 14.06.2018 г.)

⁵⁹ Отчет «Оценка государственных расходов и финансовой подотчетности» (PEFA) за 2018 год.



выдавать соответствующие сертификаты. Обучающие организации отбираются на конкурсной основе. В 2019 году данную функцию выполняет АО «Финансовая академия».

229. Сертификация государственных аудиторов проводится в соответствии с правилами сертификации государственных аудиторов, утвержденными Нормативным постановлением Счетного комитета от 15 декабря 2015 года № 22-НҚ.⁶⁰

Существенные расхождения:

Подпоказатель 12 (a) (a)-(b) - Конфликт интересов касательно функции предварительного аудита закупок.

230. Роль КВГА в предварительной оценке процедуры закупок имеет противоречивый характер, т.к. она вступает в противоречие с функцией подлинного внутреннего аудитора и органа по рассмотрению жалоб. Казахская система контроля и аудита не содержит специальных правил или инструкций, касающихся непосредственно государственных закупок. На практике аудит государственных закупок проводится в рамках аудитов соответствия и эффективности, а отдельный специализированный аудит закупок не предусмотрен. Все мероприятия проводятся в рамках общей системы аудита.

Подпоказатель 12 (a) (a)-(e) - Отсутствие четкого понятия и методологии аудита закупок.

231. При том, что на Счетный комитет, выступающий в качестве ВОА, возложена ответственность за проведение аудита закупок в рамках аудита соответствия и эффективности, преимущественно аудиты закупок проводятся Комитетом внутреннего государственного аудита при МФ РК в форме камеральных проверок/в режиме онлайн. Решения о том, следует ли включать процедуры закупок в состав выездных аудитов соответствия и эффективности, принимаются на основе предполагаемого риска, при этом такие аудиты могут проводиться реже одного раза в год.

Подпоказатель 12(d) (a)-(b) - Отсутствие учебных модулей и обучения аудиторов в области закупок.

232. Обучение государственных аудиторов по вопросам закупок не проводится на регулярной основе. Что касается сертификации государственных аудиторов, отсутствует отдельный модуль по государственным закупкам, при этом ряд вопросов по ЗГЗ включен в модуль аудита соответствия в рамках экзаменов на получение сертификата.

Обзор существенных расхождений с рисками и рекомендациями:

№	Существенное расхождение/ красный флажок	Риск	Рекомендуемые меры по усовершенствованию
1	Подпоказатель 12(a) (a)-(b) Конфликт интересов в отношении функции предварительного аудита закупок	Высокий	Комитет внутреннего государственного аудита не должен участвовать в процессе оценки процедур по закупкам. Должно быть надлежащее разделение функций и обязанностей между внешним и внутренним аудитом, а также

⁶⁰ Нормативное постановление Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета от 15 декабря 2015 года № 22-НҚ «Об утверждении Правил сертификации лиц, претендующих на присвоение квалификации государственного аудитора» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 30.03.2018 г.).



	Роль Комитета внутреннего государственного аудита в предварительной оценке процедуры закупок имеет противоречивый характер, т.к. она вступает в противоречие с функцией подлинного внутреннего аудитора и органа по рассмотрению жалоб.		финансовым контролем (инспекцией).
3	<i>Подпоказатель 12(d) (a)-(b)</i> Отсутствие учебных модулей и обучения аудиторов в области закупок	Средний	Разработать целевой модуль по законодательству, правилам и процедурам в области государственных закупок для государственных аудиторов и внутренних государственных аудиторов и обеспечить, чтобы соответствующие специалисты проходили обучение на регулярной основе.

Показатель 13. Эффективные и действенные механизмы апелляции в связи с закупками

233. Данный показатель позволяет дополнительно оценить механизмы апелляции по ряду конкретных вопросов, направленных на обеспечение соблюдения требований добросовестности системы государственных закупок в стране.

Сильные стороны:

234. Существует механизм апелляции в отношении решений (действий/бездействия) закупающей организации (заказчика), организатора государственных закупок, единого организатора государственных закупок, единого оператора в сфере государственных закупок и других ведомств по закупкам.

Жалобы С 1 января по 15 июня 2018 года	
<i>Статус</i>	<i>Кол-во</i>
Рассмотрены в срок	7 568
Не рассмотрены в течение установленного срока	149
Не дан ответ в течение установленного срока	155



235. Процедура подачи апелляционной жалобы является бесплатной. Веб-портал дает возможность заявителю указать основания для оспаривания принятого решения. Данные по жалобам с 1 января по 15 июня 2018 года свидетельствуют о наличии эффективно функционирующей системы рассмотрения апелляционных жалоб.

Жалобы С 1 января по 15 июня 2018 года		
Статус	Кол-во	%
Удовлетворены:	3 801	44,46
- полностью	2 191	57,64
- частично	1 610	42,36
Отклонены без удовлетворения	3 957	46,29
Только поданы	176	2,06
На рассмотрении	615	7,19
Итого:	8 549	100%

Существенные расхождения:

Подпоказатель 13(а)(а) - Недостаточные положения касательно подтверждающих данных для принятия решений по жалобам.

236. ЗГЗ не содержит четких положений, касающихся того, должны ли решения приниматься на основе подтверждающих данных, предоставляемых сторонами. Не ограничены сроки публикации информации о рассмотрении жалоб уполномоченным органом.
237. В ЗГЗ не описаны четко и в достаточной мере институциональные механизмы для рассмотрения жалоб. В отношении:
- I. в ЗГЗ ничего не говорится о том, могут ли жалобы подаваться в закупающую организацию;
 - II. в ЗГЗ используется термин «уполномоченный орган» в отношении органа, который будет заниматься рассмотрением жалоб, без указания его наименования, местоположения и независимости от заказчика.



Краткий обзор результатов опроса по восприятию частным сектором системы рассмотрения жалоб

Из 37% респондентов, которые воспользовались системой рассмотрения жалоб, 63% считают, что система заслуживает доверия и является справедливой.

Почти 84% респондентов в разной степени не удовлетворены системой рассмотрения жалоб в отношении государственных закупок.

- Закупающая организация всегда «права». Все законы о государственных закупках направлены против предпринимателей.
- Уполномоченный орган не внушает доверия, так как руководствуется мнением, а не нормативно-правовыми актами. В процессе принятия решений нет последовательности, в отношении одной и той же ситуации могут быть приняты два противоречащих друг другу решения.
- Требования четко не прописаны. Риски по договору распределяются неравномерно, поставщик несет ответственность, в то время как заказчик находится в более комфортных условиях.
- В уполномоченном органе нет компетентных сотрудников для мониторинга процесса закупок.

Предлагаемые меры и приоритетные направления усовершенствования системы

- Эффективность и справедливость системы рассмотрения жалоб.
- Упрощение процедуры подачи жалоб и сокращение сроков их рассмотрения.
- Своевременное разъяснение.
- Сокращение коррупционных рисков.
- Профессиональная компетентность сотрудниковкупающих организаций.

Источник: 84 ответа полученных через Monkey survey

Подпоказатель 13(b)(a) - Недостаточный уровень автономности уполномоченного органа при рассмотрении жалоб.

238. Как более детально рассматривалось в Показателе 5 оценки, на практике уполномоченным органом, упомянутым в ЗГЗ, является Министерство финансов РК в лице Комитета внутреннего государственного аудита. Таким образом, возникает вопрос о том, совместима ли функция уполномоченного органа по рассмотрению жалоб с его другими функциями, такими как мониторинг соответствия, регулирование, централизованные закупки и другие функции, предусмотренные статьей 16 ЗГЗ.
239. Исходя из международной передовой практики, орган по рассмотрению жалоб должен быть независимым откупающей организации. Участие Комитета внутреннего государственного аудита в рассмотрении апелляционных жалоб создает две основные проблемы:
240. Находясь в структуре того же министерства (МФ РК), что и единый организатор государственных закупок, данный комитет должен будет рассматривать жалобы, связанные с закупками, которые осуществляются находящимся наравне с ним подразделением МФ РК. Такое положение может вызвать недоверие со стороны участников конкурса;
241. Другие функции Комитета внутреннего государственного аудита, не относящиеся к рассмотрению жалоб, могут вступать в противоречие с функциями, которые касаются процесса апелляции. В частности, если Комитет внутреннего государственного аудита осуществляет финансовый контроль (аудит соответствия) конкретных операций по закупкам, то он является участником процесса принятия решений о закупках. Следовательно, данный комитет не может объективно рассмотреть жалобу, которая может возникнуть в связи с рекомендациями финансового характера по итогам проведенного контроля, которые сам же Комитет внутреннего государственного аудита ранее представил.



№	Существенное расхождение/ красный флажок	Риск	Рекомендуемые меры по усовершенствованию
1	Подпоказатель 13 (a)(a) Недостаточные положения, касающиеся требований к процессу рассмотрения жалоб	Средний	Разработать нормативно- правовые акты, содержащие четкие положения
2	Подпоказатель 13 (b) Недостаточный уровень автономности уполномоченного органа при рассмотрении жалоб	Низкий	Правительству РК необходимо провести обзор вариантов создания независимого механизма рассмотрения жалоб вне структуры МФ РК.

Показатель 14. В стране существует кодекс этики и антикоррупционные меры

242. Данный показатель позволяет оценить: (i) характер и объем антикоррупционных положений в системе закупок и (ii) каким образом они внедряются и управляются на практике. Также он позволяет оценить, содействует ли система усилению открытости и уравнивает ли она интересы заинтересованных сторон, а также поддерживают ли частный сектор и общественность создание рынка государственных закупок, основанного на принципах добросовестности.

Сильные стороны:

243. Казахстан достиг значительного прогресса в приведении национального антикоррупционного законодательства в соответствие с базовыми положениями международных соглашений по борьбе с коррупцией. Казахстан ратифицировал Конвенцию ООН против коррупции (4 мая 2008 г.), Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности (4 июня 2008 г.) и Конвенцию Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании терроризма (2 мая 2011 г.). Казахстан также принимает участие в «Стамбульском плане действий по борьбе с коррупцией», который является субрегиональной программой взаимной оценки, запущенной в рамках Сети ОЭСР по борьбе с коррупцией в 2003 году.

244. Закон РК «О противодействии коррупции» содержит понятия запрещенной деятельности, конфликта интересов, в также описывает связанную с этим ответственность, подотчетность и санкции. Помимо этого, в Уголовном кодексе РК содержится подробное описание мошеннических и коррупционных правонарушений и приводится перечень индивидуальных обязанностей, подотчетности и видов наказания в отношении государственных служащих, коммерческих компаний и других организаций.

245. Понятие конфликта интересов и соответствующие положения были включены в Закон «О противодействии коррупции» и Закон «О государственной службе» в 2015 году. В ситуациях потенциального или фактического конфликта интересов государственным служащим запрещается выполнять свои официальные функции; они должны письменно информировать руководство о конфликте интересов.

246. Казахстан достиг важных результатов в части приведения в исполнение решений, вынесенных по делам о коррупции, многие из которых касались высокопоставленных



государственных чиновников и широко освещались в СМИ. Уголовная статистика показывает стабильность числа зарегистрированных коррупционных правонарушений: 309 дел в 2016 году, 303 дела в 2017 году и 251 дело за первую половину 2018 года.⁶¹ Тем не менее, существует определенный уровень недоверия со стороны общественности; многие наблюдатели считают, что правоприменение имеет избирательный и политизированный характер.

247. Несмотря на то, что законодательство в области закупок не содержит конкретных положений, обязывающих закупающие организации сообщать правоохранительным органам о предполагаемых случаях мошенничества, коррупции и других запрещенных действиях, существуют установленные процедуры для рассмотрения таких случаев. Статья 6 ЗГЗ гласит, что запрещенные действия, указанные в пунктах 1 и 2 данной статьи, могут быть обнаружены на любой стадии закупок: в случае выявления незаконных действий в ходе текущего процесса закупок причастный участник государственных закупок исключается из конкурсного процесса, тогда как в случаях, когда противоправное действие обнаружено на стадии исполнения договора, такой договор подлежит приостановлению до получения результатов расследования. В последнем случае необходимо представить отчет Комитету внутреннего государственного аудита, в первом же – информация остается в закупающей организации.
248. Закон «О противодействии коррупции» также обязывает физических лиц, общественные объединения и прочих юридических лиц сообщать о фактах совершения коррупционных правонарушений, ставших им известными (статья 23). Правоохранительные органы предпринимают дальнейшие действия в отношении отчетов/сообщений, полученных от Комитета внутреннего государственного аудита касательно правонарушений, совершенных на этапе исполнения договоров.
249. Министерство финансов РК в лице Комитета по государственным закупкам ведет реестр недобросовестных юридических и физических лиц. Основанием для включения в данный реестр может служить: (i) представление ложной информации в процессе осуществления процедур закупок; (ii) уклонение от подписания договора с государственным органом после присуждения договора; либо (iii) ненадлежащее исполнение договора. С реестром недобросовестных юридических и физических лиц можно ознакомиться на веб-портале. Также есть реестр недобросовестных поставщиков, которые не допускаются к участию в государственных закупках в течение 24 месяцев со дня вступления в силу решения суда о признании их таковыми.
250. В Казахстане сформирована комплексная антикоррупционная система, которая действует с января 2016 года. Нормативно-правовая база включает в себя Закон «О противодействии коррупции» (2015 г.), Закон «О государственной службе» (2015 г.) и Уголовный кодекс (2014 г.). Меры по борьбе с коррупцией проводятся в соответствии с Антикоррупционной стратегией (2015-2025 гг.), Планом мероприятий по борьбе с коррупцией (2015-2017 и 2018-2021 гг.) и ежегодным Национальным докладом по противодействию коррупции. Институциональная антикоррупционная структура включает в себя Агентство по делам государственной службы и противодействию коррупции, Национальное бюро по противодействию коррупции, Генеральную прокуратуру, а также должностных лиц по вопросам соблюдения этики в центральных государственных и местных исполнительных органах.
251. Закон «О противодействии коррупции» позволил внедрить внешнюю и внутреннюю оценку рисков, связанных с коррупцией. Агентство по делам государственной службы и противодействию коррупции (АДГСПК) проводит внешнюю оценку рисков, в то время как

⁶¹ Информационная служба Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан



государственные органы проводят собственный внутренний анализ рисков. АДГСПК провело первый внешний анализ рисков в 2017 году с охватом 16 направлений, включая налогообложение, таможенное дело, здравоохранение, образование и государственные закупки. На основе анализа рисков были утверждены 12 планов по снижению рисков для ряда государственных органов. Внутренний анализ коррупционных рисков проводится государственными органами, организациями и субъектами квазигосударственного сектора, а краткие результаты публикуются на веб-сайте АДГСПК. В 2017 году Министерство образования и науки, Министерство культуры и спорта, Комитет по чрезвычайным ситуациям Министерства внутренних дел и АО «НУХ «КазАгро» провели внутренний анализ коррупционных рисков. По результатам анализа рисков разрабатываются трехлетние планы мероприятий по противодействию коррупции в данных организациях.

252. Веб-портал «Qamqor» Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной Прокуратуры РК предоставляет доступ к ежемесячной и ежегодной статистике по возбужденным делам и вынесенным приговорам за коррупционные правонарушения. Сводная статистика отражается в ежегодном Национальном докладе по противодействию коррупции, публикуемом на веб-сайте АДГСПК.
253. Академия государственного управления при Президенте РК и вузы предлагают общие программы обучения по вопросам добросовестности. Существует также двухчасовое занятие по вопросам добросовестности в сфере государственных закупок и закупок в квазигосударственном секторе, которое предлагается в рамках более обширного курса по вопросам добросовестности/добропорядочности для государственных служащих корпуса «А», поступающих на службу. Первый обучающий курс, посвященный исключительно вопросам добросовестности в сфере закупок, был запланирован на июль 2018 года.
254. Деловые ассоциации поддерживают добросовестное и этическое поведение при осуществлении государственных закупок. НПП «Атамекен» учредила Совет по защите прав предпринимателей и противодействию коррупции, который сотрудничает с АДГСПК и другими государственными органами и субъектами квазигосударственного сектора в рамках обеспечения этического поведения и содействия развитию государственно-частного диалога по вопросам противодействия коррупции. В июне 2016 года НПП «Атамекен» также приняла Хартию предпринимателей Казахстана по противодействию коррупции, которая призывает к ведению предпринимательской деятельности без коррупции, а также предусматривает добровольные обязательства по внедрению антикоррупционных механизмов. Хартия открыта для подписания всеми компаниями, бизнес-организациями и ассоциациями.
255. Помимо этого, Министерство национальной экономики РК утвердило не имеющий обязательной силы Типовой кодекс корпоративного управления для акционерных обществ с государственным участием, всего около 760 компаний и 600 дочерних организаций. В соответствии с главой 2 данного кодекса корпоративное управление должно основываться на принципах справедливости, добросовестности, ответственности, прозрачности, профессионализма и компетентности. Оценка корпоративного управления проводится в соответствии с Методологией внедрения лучших практик и стандартов корпоративного управления, а также представляется Годовой отчет о результатах соблюдения Правительству РК. Кроме того, был создан Национальный совет по корпоративному управлению с целью разработки и реализации единой политики и дальнейшего совершенствования системы корпоративного управления.
256. Существует несколько каналов для представления информации о случаях мошенничества, коррупции и неэтичного поведения с различными уровнями безопасности, доступности и конфиденциальности. Информация об этих каналах доступна на веб-сайте Национального бюро по противодействию коррупции, а также на вывесках у входа в каждое



государственное учреждение. Однако анонимные обращения не принимаются, за исключением случаев, когда они содержат информацию о готовящихся или совершаемых преступлениях, а также об угрозе государственной или общественной безопасности. Каждое обращение, полученное Национальным бюро по противодействию коррупции по любому информационному каналу, регистрируется в его информационной системе, направляется ответственному органу и контролируется. Хотя информация об осведомителях защищена Законом «О государственных секретах», ОГО сообщают, что граждане не полностью верят в защиту своей конфиденциальности и опасаются неформальных наказаний. Для преодоления нежелания осведомителей сообщать о неправомерных действиях АДГСПК выплачивает им денежное поощрение.

257. Кодекс этики государственных служащих предусматривает обязательные стандарты поведения, однако последствия любого несоблюдения носят дисциплинарный, а не административный или уголовный характер. Каждый государственный служащий должен изучить данный кодекс, прежде чем начать свою службу. Не реже одного раза в три года все государственные служащие должны проходить программу обучения в Академии государственного управления, которая включает в себя занятие по вопросам этики.

258. Государственные служащие обязаны информировать свое руководство в письменной форме о потенциальной или уже существующей ситуации с конфликтом интересов в соответствии со статьей 51 Закона «О государственной службе». АДГСПК запустило проект по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, в результате которого было выявлено 7 случаев возникновения таких ситуаций. Тем не менее, команда экспертов по оценке не смогла найти данных, подтверждающих, что данная информация представляется систематически, более того, она не доступна для общественности. Формы раскрытия финансовой информации заполняются каждым государственным служащим, но они не доступны. Государственным служащим рекомендуется публиковать свои декларации, но раскрытие данной информации приобретет обязательный характер только с 2021 года. Информация о бенефициарных владельцах передается в отделы кадров и является недоступной для общественности.

Существенные расхождения:

Подпоказатель 14 (а)(а) Закон «О противодействии коррупции» необходимо привести в соответствие с передовой международной практикой.

259. Закон РК «О противодействии коррупции» требует приведения в соответствие с международными стандартами, согласно рекомендациям 3-го и 4-го раундов мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией. Определения и положения, касающиеся конфликта интересов, необходимо расширить в соответствии с рекомендациями 4-го раунда мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией.

Подпоказатель 14 (а)(b) Отсутствие положений, направленных на противодействие коррупции, в ЗГЗ.

260. Нормативно-правовая база государственных закупок не содержит положений о мерах по борьбе с коррупцией, за исключением статьи 4, общим принципом которой является предотвращение коррупционных действий. Ни ЗГЗ, ни Закон «О противодействии коррупции» не определяют обязательные требования и инструкции о том, как включить положения о запрещенных действиях в документацию по закупкам и договоры. Следовательно, документация по закупкам и договоры не содержат положений о мошенничестве, коррупции и других запрещенных действиях.



261. Определение конфликта интересов пока не соответствует международным стандартам, и необходимо усилить нормы и санкции за нарушение правил касательно конфликта интересов.
262. Государственные служащие не всегда соблюдают требование об информировании своего руководства о потенциальном или фактическом конфликте интересов в соответствии со статьей 51 Закона «О государственной службе». Формы раскрытия финансовой информации, заполняемые каждым государственным служащим, являются недоступными, а обязательным раскрытие данной информации станет только с 2021 года. Данные требования являются общими и не конкретизированы для процедур закупок.
263. Также не существует механизма обязательного соблюдения ограничений по окончании трудовой деятельности (временного запрета на трудоустройство после ухода на пенсию). Ограничения в отношении подарков фрагментарно представлены в нескольких законах и требуют дополнительного разъяснения и повышения осведомленности о них. Кроме того, положения о защите осведомителей должны быть усилены.
264. Закон «О противодействии коррупции» не может эффективно обеспечить борьбу с коррупцией в частном секторе. Критерии для определения недобросовестных поставщиков не содержат специальных положений о коррупции и запрещенных действиях.
265. Анализ коррупционного риска является новым механизмом, который еще не сформировался в системную меру. Отсутствуют специальные обучающие программы по вопросам добросовестности в области закупок, за исключением отдельных мероприятий. Отсутствуют ОГО, специализирующиеся на проведении социального аудита и контроля, что отчасти может быть связано с нехваткой финансирования таких мероприятий, а отчасти – с отсутствием благоприятных условий. Кроме того, Закон «Об общественных советах» не содержит положений об их роли в сфере закупок.
266. В Кодексе этики отсутствуют положения, касающиеся лиц, которые занимаются управлением государственными финансами или закупками, а также в нем не предусмотрена подотчетность за принятие решений. Критерии включения в Реестр недобросовестных участников государственных закупок, который ведет МФ, не включают в себя коррупционные правонарушения или мошеннические действия.
267. Основания для включения юридических и физических лиц в реестр недобросовестных поставщиков недостаточно ясны, что приводит к различным толкованиям. Например, в подпункте 1) пункта 4 статьи 12 ЗГЗ в качестве основания для включения в реестр указывается досрочное расторжение договора, когда покупающая организация обнаруживает, что участник конкурса представил недостоверную информацию, касающуюся его квалификации. Здесь возникает вопрос: вызвано ли включение в реестр прекращением действия договора или решением суда о том, что участник конкурса представил недостоверные данные. Установление факта мошеннического поведения должно быть основанием для включения в данный реестр, тогда как расторжение договора является следствием такого установления. Важно отметить, что основания для включения в реестр не предусматривают участие в коррупционных действиях, сговорах и аналогичных проступках, которые рассматриваются как основание для отстранения от участия в торгах в других странах.
268. Дополнительным основанием для включения участника конкурса в реестр недобросовестных поставщиков является факт неисполнения или ненадлежащего исполнения договора, установленный судом. Тем не менее, вопрос неисполнения договора в основном решается в административном порядке путем расторжения договора по умолчанию или применения штрафов и возмещения убытков.



269. В ЗГЗ в качестве ведомства, отвечающего за ведение реестра недобросовестных участников государственных закупок, указывается уполномоченный орган (МФ РК). Тем не менее, не ясно, какое из четырех подразделений, участвующих в процедуре закупок, несет непосредственную ответственность за ведение реестра.

Обзор существенных расхождений с рисками и рекомендациями

№	Существенное расхождение/ красный флажок	Риск	Рекомендуемые меры по усовершенствованию
1	Подпоказатель 14 (a)(a) Закон РК «О противодействии коррупции» требует приведения в соответствие с международными стандартами.	Высокий	Необходимо внести изменения в Закон «О противодействии коррупции» для приведения его в соответствие с международными стандартами. Внести изменения в ЗГЗ, Правила, НПА и конкурсную документацию. Рассмотреть включение в ЗГЗ определения понятий: мошенничество, коррупция и прочие запрещенные действия в закупках.
2	Подпоказатель 14 (a)(b) Отсутствует разъяснение понятия конфликта интересов в операциях по закупкам	Средний	В Правилах осуществления государственных закупок следует дать разъяснение понятий «конфликт интересов», «перерыв в трудоустройстве» (ограничительный период после увольнения/ временный запрет на трудоустройство) и определение «близких родственников» в операциях по закупкам. Рассмотреть вопрос включения понятия «перерыв в трудоустройстве/ временный запрет на трудоустройство» для бывших государственных служащих в Закон «О государственной службе» и законодательство о государственных закупках. Внести изменения в Закон «О противодействии коррупции». Необходимо



			предусмотреть в законе усиление защиты осведомителей. Можно расширить перечень случаев, в которых принимаются анонимные сообщения.
3	<i>Подпоказатель 11 (a)(a) и (b)</i> Недостаточное участие ОГО в процессе мониторинга закупок для содействия повышению добросовестности.	Средний	Рассмотреть вопрос внедрения государственных социальных заказов и специальных мероприятий по усилению потенциала ОГО и НПО в части проведения социального аудита и контроля над государственными закупками. Рассмотреть вопрос расширения полномочий Общественных советов с целью включения функций предоставления консультаций по вопросам государственных закупок, их мониторинга и надзора. Также см. показатель 11.
4.	<i>Подпоказатель 11 (d)(b)</i> Отсутствие анализа коррупционных рисков		Анализ коррупционного риска с последующим <i>смягчением</i> его последствий должен постепенно перерасти в системную меру, при этом государственные закупки должны быть в центре внимания на регулярной основе.
5.	<i>Подпоказатель 14 (b)(b)</i> Отсутствие исполнения мер по борьбе с коррупцией в частном секторе		Стимулировать поставщиков и бизнес-ассоциации подписать Хартию предпринимателей по противодействию коррупции и рассмотреть вопрос повышения статуса Хартии в сотрудничестве с НПП «Атамекен». Изучить возможности включения положений о борьбе с коррупцией в Закон о саморегулируемых организациях.



6.	<p><i>Подпоказатель 14 (d)(a)</i> Отсутствие уверенности частного сектора в эффективности антикоррупционных мер</p>	<p>Обратная связь, полученная со стороны частного сектора (см. в таблице выше) на основе опроса по методологии MAPS, должна сопровождаться открытым и честным диалогом с ним.</p>
7.	<p><i>Подпоказатель 14 (e)(d)</i> Отсутствие специализированного Кодекса этики, применимого к управлению государственными финансами, включая закупки</p>	<p>Пересмотреть Кодекс этики в целях включения конкретных положений в отношении лиц, задействованных в управлении государственными финансами. Заявления о конфликте интересов, декларации о раскрытии обязательств финансового характера, а также сведения о бенефициарных владельцах должны систематически предоставляться и быть доступными для общественности.</p>
8.	<p><i>Подпоказатель 14 (e)(c)</i> Отсутствие достаточных оснований и должных требований к процессу включения юридического или физического лица в реестр недобросовестных участников государственных закупок. Отсутствие системы приостановления и отстранения от участия в конкурсе на основе надлежащей правовой процедуры.</p>	<p>Уполномоченному органу необходимо разработать дополнительные нормативные положения по различным аспектам системы отстранения от конкурса, включая следующее: Основания для отстранения; Надлежащие требования к правовому процессу, включая предоставление должного уведомления заинтересованным сторонам; Определение конкретного подразделения в рамках уполномоченного органа, ответственного за отстранение; Возможность подачи апелляции по поводу решения об отстранении;</p>



			<p>Меры по обеспечению независимости подразделения, ответственного за отстранение;</p> <p>Масштаб отстранения, т.е. распространяется ли оно на головное предприятие, его дочерние организации, высшее руководство предприятия;</p> <p>Совершение коррупционных действий должно быть включено как основание для отстранения.</p>
--	--	--	---



4. Том 2: Оценка системы государственных закупок «Самрук-Қазына»

269. В данном разделе обсуждаются выводы, сделанные по итогам оценки системы государственных закупок АО «Фонд национального благосостояния «Самрук-Қазына» (далее - «Самрук-Қазына») с применением методологии MAPS. Эти выводы (выводы, существенные расхождения и рекомендации по каждому направлению и показателю) основаны, насколько это возможно, на качественном обзоре и количественном анализе, критерии для которых установлены в методологии MAPS.
270. Как указано выше, настоящий раздел составляет Том 2 оценки MAPS, который охватывает систему государственных закупок, используемую для закупок, проводимых «Самрук-Қазына» в соответствии с особыми правилами закупок, разработанными для Фонда. Результаты оценки системы государственных закупок в секторе общего государственного управления см. в Томе 1.
271. После Круглого стола для подтверждения выводов, проведенного 24 сентября 2019 года в Нур-Султане, «Самрук-Қазына» предоставили комментарии к оценке в отдельном документе. Данный Отчет учитывает такие предоставленные комментарии, которые относятся к результатам полученным до даты завершения оценки в декабре 2018 года. Комментарии, отражающие ситуацию в системе закупок «Самрук Қазына» после даты завершения оценки, т.е. 31 декабря 2018 не нашли отражение в основной части оценки. Однако, такие комментарии учтены в Приложении II к Оценке, чтобы отразить прогресс «Самрук-Қазына» по настоящее время в рамках проводимых реформ.

4.1. Направление I - Правовая, регуляторная и политическая база

272. В рамках Направления I выполнен обзор существующей правовой, регуляторной и политической структуры государственных закупок, определены официальные правила и процедуры, регулирующие государственные закупки, и дана их оценка в сопоставлении с международными стандартами. Практическая реализация и функционирование норм являются предметом обсуждения в рамках Направлений II и III. Показатели Направления I охватывают недавние разработки и инновации, которые интенсивно применялись для обеспечения эффективности государственных закупок. В рамках Направления I также рассматриваются международные обязательства и цели национальной политики для обеспечения того, чтобы государственные закупки выполняли свою важную стратегическую роль и способствовали устойчивости развития.
273. В основном, нормативно-правовая база операций по закупкам «Самрук-Қазына» соответствует критериям оценки, однако имеются и значительные расхождения, а именно в части требования по использованию неценовых критериев, сферы действия государственно-частного партнерства, а также системы ведения учета. Нормативно-правовая база является всеобъемлющей и регулирует различные области государственных закупок: от способов закупок до механизмов рассмотрения жалоб и внесения компаний в Перечень ненадежных потенциальных поставщиков.
274. Внедрены руководства по практической реализации закупок, но ввиду отсутствия доступа к документам, команда экспертов по оценке не смогла подтвердить наличие и содержание типовой тендерной документации и типовых положений договоров.
275. Устойчивые государственные закупки не упоминаются в нормативно-правовой базе.



276. В 2018 г. Правительством Республики Казахстан была принята реформа, предусматривающая пересмотр нормативно-правовой базы в сфере закупок, включая правила для «Самрук-Қазына». Изменения отражены в пересмотренном законе о государственных закупках, а также пересмотренной нормативно-правовой базе «Самрук-Қазына». Изменения вступят в силу в январе 2020 г. Анализ Направления I (и других Направлений, требующих анализа законодательства) основан на действующем законодательстве. В некоторых случаях приводятся ссылки на будущие нормативные положения с четким указанием того, что они еще не вступили в силу.

Показатель 1. Законодательная база государственных закупок обеспечивает согласованные принципы и соответствует применимым обязательствам

277. Данный показатель охватывает различные правовые и регуляторные инструменты на разных уровнях – от наивысших (закон, постановление, положение, указ и т.д.) до официально используемых подробных правил, процедур и конкурсной/тендерной документации.

Выводы

278. Основные составляющие нормативно-правовой базы государственных закупок, осуществляемых «Самрук-Қазына», соответствуют законодательной базе системы государственных закупок в секторе общего государственного управления, даже если закон как таковой не применяется к «Самрук-Қазына». В «Самрук-Қазына» разработан отдельный набор правил для регулирования государственных закупок. Основным законодательным актом, регулирующим систему осуществления закупок «Самрук-Қазына», являются *Правила закупок товаров, работ и услуг акционерным обществом «Фонд национального благосостояния «Самрук-Қазына» и организациями пятьдесят и более процентов голосующих акций (долей участия) которых прямо или косвенно принадлежат АО «Самрук-Қазына» на праве собственности или доверительного управления* (далее - Правила закупок),⁶² в которых прописаны основные элементы процедур и этапов проведения закупок.

279. Законодательная база государственных закупок, осуществляемых «Самрук-Қазына», является комплексной и хорошо сформулированной. Все нормативные акты, включая недавние поправки и изменения, находятся в бесплатном доступе в режиме онлайн. Законодательство охватывает закупки всех товаров, работ и услуг, и имеется положение о специальном порядке осуществления закупок консультационных услуг, который предусматривает аттестацию (предварительный квалификационный отбор) потенциальных поставщиков консультационных услуг. Тем не менее, четкая иерархия нормативно-правовых актов отсутствует, что может стать проблемой в случае возникновения противоречий.

280. Предусмотрено хорошее сочетание конкурентных и неконкурентных процедур закупок с охватом широкого разнообразия вероятных ситуаций. Конкурентные процедуры не являются обязательными по умолчанию, при этом существует длинный перечень исключений, служащих основанием для использования наименее конкурентного способа закупок (из одного источника), и как следствие, такой способ закупок используется чаще всего, согласно исследованиям проведенным ранее.⁶³

⁶² В редакции от 30 марта 2018 года

⁶³ OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia (2017), Anti-Corruption Reforms in Kazakhstan. Fourth Round of Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan, <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Kazakhstan-Round-4-Monitoring-Report-ENG.pdf>



281. «Самрук–Қазына» является состоятельной/ самодостаточной организацией и осуществляет закупки за счет собственных денежных средств. Согласно Бюджетному кодексу РК средства из государственного бюджета могут выделяться «Самрук–Қазына» на реализацию социально-экономических программ в рамках выполнения государственного заказа. В целом, «Самрук–Қазына» действительно предоставляет государственные услуги в базовом понимании посредством осуществления государственных закупок, при этом данные расходы не регулируются законодательством, предусмотренным для системы государственных закупок в секторе общего государственного управления.
282. Правила в отношении участия в конкурсе имеют ограничения в зависимости от происхождения поставщика (является ли местным поставщиком) или наличия местного содержания в поставляемом им продукте, отдавая предпочтение «внутреннему» поставщику (т.е. поставщику из структуры холдинга «Самрук - Қазына»). За каждый 1% местного содержания предоставляется условная скидка на 0,15% от цены предложения; в определенных случаях, на товары местного производства предусмотрена условная скидка в достаточно большом размере 5% от цены предложения. Кроме того, в законодательстве предусмотрены резерв и скидки для организаций инвалидов и любых поставщиков, включенных в специальный Перечень добросовестных поставщиков Холдинга («Белый список»). Правила закупок, применимые к компаниям недропользователям холдинга (т.е. крупнейшим горнодобывающим и нефтегазовым компаниям в Казахстане), отдают предпочтение отечественным поставщикам товаров, работ и услуг с самым высоким локальным содержанием (каждый 1% местного содержания приведет к предварительной скидке 0,15 % от цены предложения на товары и 0,1% на работы и услуги). При этом компаниям, к которым применяется такой благоприятный режим, не требуется предоставлять обеспечение. Помимо этого, существует Перечень ненадежных потенциальных поставщиков («Черный список»). Указанные перечни формируются и ведутся ТОО «Самрук-Қазына Контракт» (дочерней организацией Фонда).
283. Основания для включения компании в Перечень ненадежных потенциальных поставщиков предусмотрены в отдельных правилах и преимущественно касаются неисполнения договора. Действия коррупционного или криминального характера четко не указаны в списке оснований для включения поставщика в указанный перечень.
284. Несмотря на то, что в законодательной базе четко определен перечень необходимых документов, которые должны предоставляться потенциальным поставщиком, ясное разграничение между критерием правомочности и критерием квалификационного отбора отсутствует (см. Статья 49 Правил закупок). Информация о предполагаемых закупках широко распространяется при помощи СМИ и на платформе веб-портала.
285. В Правилах закупок предписывается использовать наименьшую цену как единственный критерий присуждения договора, т.е. почти исключительно для всех способов закупок.
286. Порядок подачи заявок на участие в тендере, их принятия и вскрытия конвертов с заявками четко и всесторонне регулируется. После вскрытия конвертов с заявками не предусмотрен специальный запрет на разглашение секретной/конфиденциальной информации.
287. В «Самрук–Қазына» нет независимого органа по рассмотрению жалоб. Данную функцию выполняют подразделения, отвечающие за закупки, контроль и мониторинг, в дочерних организациях «Самрук–Қазына». На следующем (втором) уровне потенциальные поставщики могут обращаться с жалобами в Департамент методологии и контроля закупок Холдинга. В дополнение к этому была создана Комиссия по рассмотрению жалоб поставщиков и заказчиков в отношении решений Департамента методологии и контроля закупок. Споры на этапе управления договорами рассматриваются в суде, как предусмотрено законом.



288. В соответствии с нормативно-правовой базой все операции «Самрук-Қазына» по закупкам должны осуществляться в электронной форме и потенциальные поставщики проинформированы об этом. Хотя в законодательстве не предусмотрены ограничения в части доступа, имеются некоторые практические аспекты в осуществлении электронных закупок, которые фактически ограничивают доступ (см. Показатель 7).

Существенные расхождения

289. В рамках показателя 1 выявлено несколько существенных расхождений, наиболее серьезные из которых предлагается обозначить красным флажком, поскольку они препятствуют соблюдению основных принципов государственных закупок (подпоказатели d, f и h).

Подпоказатель 1 (a) (a) - Иерархия норм

290. В законодательстве не устанавливается четкая иерархия различных нормативно-правовых актов. Это положение важно для разрешения потенциального конфликта между двумя наборами правил, предусмотренных различными нормативно-правовыми актами. Несмотря на то, что статья 19 Закона №550-IV от 1 февраля 2012 («О Фонде национального благосостояния») предусматривает некоторые признаки иерархии нормативно-правовых актов, и является основанием для Фонда при разработке внутренних правил по закупкам, а также учреждение, ответственное за соответствующий набор правил, предоставляет некоторое указание на наличие иерархии, иерархия норм не прописана в самих правилах, является расхождением.

Подпоказатель 1 (d)(a) – (c) - Доступ и конкуренция

291. Некоторые расхождения, в частности, касающиеся подпоказателя 1(d), ограничивают конкуренцию, поэтому данный подпоказатель обозначен красным флажком. Во-первых, действует обширный перечень исключений, который дает основания для закупок из одного источника и препятствует использованию конкурентных способов закупок. Во-вторых, доступ поставщиков к рынку закупок осложняется введением сложных правил участия в торгах, наличием различных перечней, необходимостью проходить предварительный квалификационный отбор, возможностями предоставления условного понижения цены (скидки), предоставления резерва и предпочтений некоторым поставщикам. В-третьих, отсутствует общий запрет на искусственное разделение договоров для не использования конкурентных способов (см. подпоказатель 1(b)). В-четвертых, участие потенциальных поставщиков в закупках сдерживается «внутрихолдинговыми закупками», которые предусматривают, что товары по 424 категориям должны закупаться у организаций, входящих в Холдинг «Самрук-Қазына». Хотя с февраля 2018 г. такой перечень сократился, количество категорий до сих пор остается внушительным. В-пятых, нормативно-правовая база обязывает, чтобы решения по присуждению договоров принимались на основе наименьшей цены, что представляет собой расхождение с требованиями подпоказателя 1(f). Учитывая сложную природу некоторых закупок, осуществляемых дочерними организациями Холдинга, наименьшая цена не может быть единственным критерием присуждения договора, обеспечивающим оптимальное соотношение цены и качества. В рамках внедрения системы управления категориями закупок будет предусмотрен расчет общей величины затрат, понесенных владельцем на протяжении всего жизненного цикла объекта владения (совокупная стоимость владения). Внедрение такого подхода связано с общей реформой системы закупок «Самрук-Қазына». Определение совокупной стоимости владения приводится в Статье 2(8) Стандарта по управлению категориями закупок Холдинга АО «Самрук-Қазына». В-шестых, отсутствуют положения о защите конфиденциальной информации, содержащейся в заявке на участие в тендере, например, коммерческой тайны.



Это может препятствовать тому, что потенциальные поставщики будут представлять в заявках свои ноу-хау и инновационные идеи.

292. Результатом конкуренции является экономия затрат и повышение качества товаров, работ и услуг. Повышение конкуренции также может содействовать развитию компаний-поставщиков и тому, что они будут целенаправленно готовить свои предложения по потребностям «Самрук-Қазына». Несмотря на то, что в рамках проводимых реформ в настоящее время перечень исключений пересматривается, согласно опросам заинтересованных сторон, решение о перечне исключений, ведущих к использованию закупок из одного источника, будет приниматься конкретными дочерними организациями по своему усмотрению после вступления в силу законодательства по закупкам.

Подпоказатель 1(i)(a) – (d) - Управление договорами

293. Нормативно-правовая база «Самрук-Қазына» четко не определяет функции и ответственность в части управления договорами, как указано в подпоказателе 1(i). Кроме того, отсутствует положение об урегулировании споров на этапе исполнения договора, их разрешении и исполнении решений.

Подпоказатель 1 (h) (b) - (f) – Добросовестность и подотчетность

294. В нормативно-правовой базе не предусмотрен процесс независимого рассмотрения в рамках оспаривания и обжалования решений заказчиков (подпоказатель 1(h)). Закупающие организации, а также Департамент методологии и контроля закупок Холдинга «Самрук-Қазына» и Комиссия выполняют функции по рассмотрению жалоб. Однако эти же подразделения участвуют в осуществлении операций по закупкам, а также в процессе формирования политики в сфере закупок. Кроме того, подразделения на уровне руководства Холдинга выполняют надзорную функцию над дочерними организациями касательно общего управления, что может привести к необъективности данного подразделения при оспаривании процедур закупок. При этом, функции контроля и рассмотрения жалоб не разграничены, что считается существенным расхождением. В действующих правилах касательно рассмотрения жалоб имеются пробелы, такие как отсутствие указания крайнего срока подачи жалобы и отсутствие положения о приостановлении процедуры закупок. Отсутствуют требования о публикации решений заказчика, Департамента методологии и контроля закупок или Комиссии по рассмотрению жалоб.

295. Некоторые расхождения относятся к правилам проведения процесса закупок. Например, отсутствует требование вскрывать конверты с заявками на участие в тендере сразу после истечения крайнего срока подачи заявок. Использование системы электронных закупок снижает большинство рисков, связанных с поздним вскрытием конвертов с заявками (например, риск несанкционированного доступа к заявкам), однако такая практика не соответствует критериям оценки в рамках подпоказателя 1(g). Кроме того, в правилах предусмотрена возможность для потенциальных поставщиков вносить изменения в представленные ими документы в случае, когда не удовлетворены какие-либо требования, предъявляемые к тендерной документации. Как пояснил представитель «Самрук-Қазына», цель этого положения в предотвращении жалоб, которые могли бы возникнуть из-за несоблюдения формальных требований. Однако, такая практика создает возможности для коррупции и не может рассматриваться как положительная. В Правилах закупок не описаны требования по сроку хранения заявок, что необходимо для отслеживания, подотчетности и представления отчетности по закупкам. Широкое применение электронных закупок способствует хранению документов и сбору данных, однако необходимо предусмотреть правовую базу для таких мер либо в Правилах закупок, либо в Инструкциях по проведению электронных закупок товаров, работ и услуг.

Подпоказатель 1 (j) (b)-(c), 1 (k)(a) – (c) - ИТ-инструменты и хранение данных



296. Даже при том, что в «Самрук-Қазына» развиваются и совершенствуются электронное закупки, были выявлены некоторые существенные расхождения в части нормативно-правовой базы. В законодательстве отсутствует какое-либо положение о безопасности данных при использовании платформы электронных закупок. Кибербезопасность, в частности, в таких важных сферах, как исполнение бюджета, должна являться приоритетом и соответствовать четким правовым положениям. Помимо этого, с увеличением видов технологий и систем необходимо обеспечить их взаимосовместимость, чтобы не ограничивать доступ потенциальным поставщикам из-за проблем технического характера. Возможности, предоставляемые электронными закупками в части хранения данных, не используются в полной мере. В «Самрук-Қазына» отсутствует политика по хранению данных, соответствующая циклам аудита и сроку давности, установленному в стране для дел, по которым осуществляется преследование в связи с мошенничеством и коррупцией. Кроме того, в законодательстве не описана политика в отношении доступа и общественного контроля за информацией. Учитывая, что все дочерние организации и Фонд используют одинаковую систему электронных закупок, было бы логично предложить внедрить унифицированную политику хранения данных и правила предоставления доступа.

Подпоказатель 1 (I) (a) – (c) - Принципы закупок в специальном законодательстве

297. Нормативно-правовыми актами о закупках «Самрук-Қазына» не охвачены принципы государственно-частного партнерства (ГЧП). Это является существенным расхождением, поскольку ГЧП можно использовать в целях реализации тех типов проектов, в которых участвует «Самрук-Қазына». Принципы осуществления закупок должны также применяться по отношению к ГЧП.

Рекомендации

298. С целью устранения расхождений необходимо внести ряд поправок в нормативно-правовую базу. В законодательстве необходимо предусмотреть четкую иерархию правовых норм. Это будет способствовать предотвращению ситуаций конфликта норм и обеспечит планомерную реализацию нормативных положений. Во-вторых, следует расширить сферу действия законодательства с распространением Правил закупок или отдельных специальных нормативно-правовых актов на механизмы ГЧП. В-третьих, правовые изменения должны быть направлены на расширение использования конкурентных способов ведения торгов для обеспечения оптимального соотношения цены и качества.

299. В целях расширения доступа потенциальных поставщиков рекомендуется сократить число случаев, когда разрешен способ закупок из одного источника. В этом отношении перечень ограниченных торгов, предусмотренный в Соглашении ВТО по государственным закупкам, может стать хорошим источником информации в качестве стандарта передового международного опыта. Помимо этого, можно повысить конкуренцию за счет четкого разграничения критериев правомочности, квалификационного отбора потенциальных поставщиков и присуждения договора. Любой используемый критерий должен соответствовать стоимости и сложности закупок и не должен нести дискриминирующий или ограничительный характер. Практика предоставления резервов и условных скидок благоприятствует некоторым поставщикам и препятствует другим, а, следовательно, должна быть устранена. Это можно сделать постепенно. В данном контексте одной из конкретных мер может стать сокращение количества наименований, которые должны приобретаться у организаций, входящих в Холдинг. Несмотря на то, что недавно указанный перечень был сокращен, цель должна заключаться в максимально возможном устранении такого преференциального режима. Доступ на рынки закупок различных товаров, работ и услуг должен быть хорошо отлаженный/ упорядоченный как для отечественных, так и для иностранных поставщиков.



300. Следующим шагом по направлению к повышению конкуренции и соответствию критериям методологии MAPS является запрет на дробление/ разделение договоров и включение мер защиты конфиденциальной/ секретной информации, представленной потенциальными поставщиками.
301. В нормативно-правовую базу можно включить более четкие положения касательно использования других критериев помимо цены для присуждения договора. В будущем использование критерия наименьшей цены потребует применения неценовых критериев при оценке заявок, однако рекомендуется в Правилах закупок предусмотреть положение о том, что можно применять как ценовые, так и неценовые критерии. Помимо этого, необходимо, чтобы закупающие организации «Самрук-Қазына» указывали в тендерной документации, каким образом будут сочетаться критерии оценки предложений, а также их удельный вес.
302. Добросовестность и подотчетность являются ключевыми элементами процедур по закупкам, предоставляющими собой необходимые инструменты для обеспечения расходования средств налогоплательщиков в условиях отсутствия коррупции. В целях соблюдения критериев оценки MAPS в этой сфере, нормативно-правовая база закупок должна включать требования, предусматривающие немедленное вскрытие конвертов с заявками на участие в тендере сразу после истечения крайнего срока подачи заявок. Использование системы электронных закупок будет способствовать развитию этого аспекта, поскольку программное обеспечение позволяет вскрывать заявки автоматически. Кроме того, потенциальным поставщикам не следует разрешать вносить изменения в свои заявки после их вскрытия. Такая практика влечет за собой коррупционные риски, в связи с чем рекомендуется ее устранить.
303. В нормативно-правовой базе следует предусмотреть функцию обжалования решений для защиты прав потенциальных поставщиков. В среднесрочной перспективе предлагается создать независимый орган специально для рассмотрения жалоб поставщиков. В краткосрочной перспективе, в действующую систему закупок необходимо внести изменения, чтобы обеспечить соответствие мировой практике в данной сфере, например, включить пункт о том, что крайние сроки подачи жалоб для каждой инстанции (дочерняя организация, Фонд и Комиссия по рассмотрению жалоб) должны регулироваться совместно с правилами приостановления процедуры закупок. Решения на каждом уровне обжалования должны размещаться в открытом доступе для широкой общественности. Площадка для урегулирования споров на этапе после присуждения договора должна быть четко указана в законодательстве. В случае если для урегулирования спора дело передается в суд (что и случается, по словам руководства «Самрук-Қазына»), данный процесс необходимо четко прописать.
304. Необходимо дополнительно оговорить в законодательстве применение ИТ-инструментов и политики хранения данных. В нормативно-правовой базе «Самрук-Қазына» отсутствует положение по данному вопросу, поэтому рекомендуется прописать четкую политику хранения данных не только в отношении протоколирования вскрытия заявок, но и всех документов, создаваемых в ходе процедур закупок. Принятие единой политики хранения данных для Фонда и дочерних организаций будет важно для создания положений о доступе и общественном контроле. Документы, которые подлежат хранению, должны охватывать весь цикл закупок и предоставлять проверяющим лицам содержательную информацию о каждой операции по закупкам. Такие инструкции должны быть приведены в соответствие с любыми правилами общего применения в Казахстане (в случае наличия таковых) и включены в нормативно-правовую базу в сфере закупок. И наконец, все используемые в рамках Холдинга ИТ-инструменты должны быть совместимы.



Показатель 2. Подзаконные акты и инструменты поддерживают законодательную базу

305. Этот показатель подтверждает наличие, доступность и качество применяемых правил, операционных процедур, справочников, типовой документации по закупкам и типовых положений договора. В идеальной ситуации законодательство более высокого уровня обеспечивает основу в виде ключевых принципов и политики, регулирующих государственные закупки. Подзаконные акты (вторичный уровень законодательства) и более детальные инструменты дополняют закон, делают его реализуемым и указывают на то, как применять закон в конкретных обстоятельствах.

Выводы

306. Как подробно рассматривалось выше в рамках показателя 1, нормативно-правовая база закупок «Самрук-Қазына» хорошо определена, является всеохватывающей и сопровождается дополнительными правилами и мерами политики, которые уточняют правила, изложенные в нормативно-правовых актах о закупках. Существуют руководства и для закупщиков, и для поставщиков. Имеются видеонструкции, методические указания и другие доступные онлайн материалы, в которых предоставляется информация о том, как зарегистрироваться и принимать участие в объявленных процедурах закупок.

307. Тем не менее, у команды не было возможности подтвердить наличие типовой документации по закупкам и типовых положений договора. Типовая тендерная документация не является частью нормативно-правовой базы. Однако, по словам заинтересованных сторон, типовая тендерная документация используется в рамках электронных процедур закупок. Правила закупок «Самрук-Қазына» не требуют использования типовой тендерной документации. Аналогичным образом отсутствуют типовые условия, которые необходимо включать в договоры.

308. Как отметили заинтересованные стороны, «Самрук-Қазына» утвердил Стандарт по управлению договорами, который позволит устранить некоторые указанные расхождения. Тем не менее, данный стандарт еще предстоит внедрить. Команда экспертов по оценке не получила к нему доступ.

Существенные расхождения

Подпоказатель 2(b) и 2 (c) – Отсутствуют требования по использованию типовой документации по закупкам и стандартных условий договора

309. По состоянию на 31 декабрь 2018, команда по оценке не смогла подтвердить, что действующая нормативно-правовая база включает типовую тендерную документацию и типовые положения договора. Это является существенным расхождением, в связи с чем подпоказатели b и c должны быть обозначены красным флажком: у широкой общественности нет возможности изучения типовой тендерной документации и типовых положений договора, чтобы подготовиться к участию в закупках. Помимо этого, отсутствие разъяснений касательно общепринятых положений и стандартов дает свободу действовать по усмотрению и возможности для совершения правонарушений. Эти аспекты препятствуют соблюдению базовых принципов закупок. Необходимо посмотреть, каким образом будет реализован Стандарт по управлению договорами в будущем.

Рекомендации

310. Необходимо утвердить типовую тендерную документацию в рамках второго или третьего уровня законодательства для придания законной силы содержащейся в ней информации. Как минимум, в законодательстве следует предусмотреть наиболее базовые пункты,



которые должны быть включены в договоры. Новый Стандарт по управления договорами требует, чтобы дочерние организации имели типовые договоры, однако данный Стандарт еще не вступил в силу.

311. Также рекомендуется более отчетливо наделить ТОО «Самрук-Қазына Контракт» функцией ведения/ актуализации руководств и инструкций, что подтвердило бы фактически сложившиеся механизмы.

Показатель 3. Нормативно-правовая база поддерживает устойчивое развитие страны и реализацию международных обязательств

312. Этот показатель оценивает, насколько цели политики, в том числе горизонтальные (направленные на повышение устойчивого развития, поддержку отдельных групп в обществе) и обязательства, согласованные международными соглашениями, согласованы и последовательным образом отображены в нормативно-правовой базе - согласована ли правовая база со стратегическими целями политики страны.

Выводы

313. В «Самрук-Қазына» отсутствует общая всеобъемлющая политика или стратегия политических задач (охрана окружающей среды, расширение прав и возможностей женщин и т.д.) при внедрении устойчивых государственных закупок (УГЗ). Вследствие этого, отсутствуют план реализации и инструменты для практической реализации, развития и мониторинга осуществления устойчивых государственных закупок. Новый стандарт проведения предварительного квалификационного отбора потенциальных поставщиков (еще не утвержден) предусматривает квалификационный критерий «Охрана окружающей среды, безопасность и охрана труда». Следовательно, устойчивость, возможно, рассматривается как критерий предварительного квалификационного отбора, но не учитывается на других этапах цикла закупок (напр., при присуждении договора). Помимо этого, кроме критериев соблюдения экологических и трудовых стандартов другие критерии не рассматриваются.
314. Международные обязательства Казахстана в сфере государственных закупок, такие как Договор о Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС) и Соглашение о расширенном партнерстве и сотрудничестве между Европейским Союзом и его государствами-членами, с одной стороны, и Республикой Казахстан, с другой стороны (ЕРСА) не распространяются на «Самрук-Қазына». Что касается ЕАЭС, то он охватывает деятельность по закупкам, осуществляемым из государственного бюджета и других средств, если это предусмотрено национальным законодательством стран-членов ЕАЭС. Из сферы действия закона Казахстана о государственных закупках прямо исключаются закупки, осуществляемые «Самрук-Қазына». Что касается ЕРСА, «Самрук-Қазына» не указан в перечне государственных органов/учреждений, на закупки, которых распространяются положения ЕРСА, что фактически исключает его из сферы действия Соглашения.

Существенные расхождения

Подпоказатель 3 (а) – Отсутствуют политики устойчивых государственных закупок

315. В «Самрук-Қазына» отсутствуют общая политика или стратегия внедрения устойчивых государственных закупок, а также план реализации и инструменты для практической реализации, развития и мониторинга осуществления устойчивых государственных закупок. Устойчивость не предусмотрена ни на одном этапе цикла закупок, и это является явным существенным расхождением, учитывая воздействие закупок на устойчивое развитие экономики. Этот показатель требует наличия комплексной стратегии или политики



внедрения УГП в рамках более обширной национальной политики; такая стратегия не была определена для «Самрук-Қазына». Ограниченное применение некоторых критериев, таких как охрана окружающей среды в ходе предварительного квалификационного отбора потенциальных поставщиков, не может удовлетворить требованиям показателя.

Рекомендации

316. В условиях разноплановой структуры Холдинга с наличием множества дочерних организаций «Самрук-Қазына» мог бы в качестве первого шага разработать общий стратегический документ, устанавливающий важность устойчивых государственных закупок и способы их внедрения, инструменты, облегчающие их реализацию и мониторинг, способы включения УГЗ на различных этапах цикла закупок, а также определяющий приоритетные сферы устойчивости и т.д. Помимо этого, можно предложить мероприятия по обучению/наращиванию потенциала для ознакомления закупающих организаций и потенциальных поставщиков с новой политикой в части устойчивых государственных закупок. На более позднем этапе следует предусмотреть обязательное включение устойчивых государственных закупок в технические спецификации, в качестве критерия присуждения договора и в рамках типовых положений договора, наряду с созданием конкретных инструментов мониторинга и контроля осуществления УГЗ.

4.2. Направление II - Институциональная основа и управленческий потенциал

317. Направление II оценивает как, по определению нормативно-правовой базы в стране, система закупок действует на практике посредством институтов и систем управления, которые составляют общее управление в государственном секторе.

318. Направление II оценивает степень эффективности системы закупок при исполнении обязательств, предписанных законом, без пробелов или дублирования. Оно оценивает следующее: *i)* существуют ли адекватные связи с системой страны по управлению государственными финансами; *ii)* наличие институтов, ответственных за необходимые функции; и *iii)* адекватность управленческих и технических возможностей для осуществления действенных и прозрачных процессов государственных закупок.

319. В «Самрук-Қазына» системы финансового управления достаточно хорошо интегрированы с функцией закупок; планирование осуществляется. Расхождения касаются сложной бюрократической процедуры осуществления платежей, которая приводит к задержкам и созданию финансовой нагрузки для поставщиков.

320. Нормативно-правовая функция и понятие закупающей организации (заказчика) хорошо определены. Тем не менее, некоторые обязанности не определены. Институциональные механизмы вызывают обеспокоенность, поскольку обязанности, связанные с операционной деятельностью, формированием политики и рассмотрением жалоб, исполняются в рамках одного и того же подразделения. Централизация не осуществляется в широком масштабе.

321. Система электронных закупок хорошо разработана и предназначена для широкого использования. Отсутствует единая интегрированная платформа. Доступная для общественности информация имеется в недостаточном количестве. Сохраняются некоторые расхождения в части управления данными, включая архивирование.

322. В настоящее время в «Самрук-Қазына» отсутствует комплексный стратегический подход к профессионализации и наращиванию потенциала, а также отсутствует структурированный мониторинг эффективности деятельности, который мог бы подтвердить осуществление такой деятельности и способствовать реализации более полноценных реформ.



Показатель 4. Преобладание системы государственных закупок и ее надлежущая интеграция с системой управления государственными финансами

323. Данный показатель оценивает, насколько хорошо интегрирована система закупок с системой управления государственными финансами, при условии, что имеет место прямая интеграция между закупками и финансовым управлением от подготовки бюджета до планирования казначейских платежных операций.

Выводы

324. «Самрук-Қазына», а именно руководству Фонда и дочерних организаций, входящих в Холдинг, необходимо разрабатывать планы закупок на год и на несколько лет. В большинстве случаев (но не во всех, что было бы хорошей практикой) бюджетные средства выделяются до заключения договора и охватывают полную сумму договора. Финансовые процедуры определены.

Существенные расхождения

Подпоказатель 4(a) и 4(b) – Начало тендерных процедур без выделения средств и пробелы в финансовых процедурах

325. В некоторых исключительных случаях закупающие организации могут начать процесс закупок до официального выделения бюджетных средств. В таких случаях договор не подписывается, пока бюджет не будет официально утвержден. Это экономит время, а необходимые товары, работы и услуги поставляются без задержек. Крайне редки случаи, когда бюджетные средства, необходимые для данных закупок, впоследствии не выделяются. Несмотря на определенные преимущества такой процедуры, она также влечет за собой риски: в случае невыделения бюджетных средств ресурсы на организацию процедуры тратятся впустую. Потенциальный поставщик, с которым должен был быть заключен договор, также несет риск, как показывает общепринятая практика, большинство поставщиков принимает условия подготовить поставку товара, работ или услуг, чтобы обеспечить своевременную доставку, хотя это противоречит передовой практике. В результате, потенциальные поставщики могут потерять доверие к системе закупок «Самрук-Қазына» и больше не будут участвовать в процедурах закупок. Это, в свою очередь, окажет негативное воздействие на конкуренцию и, в конечном счете, на соотношении цены и качества, на которое «Самрук-Қазына» может рассчитывать посредством закупок. Потенциальные поставщики могут быть заинтересованы завысить запрашиваемую ими цену в целях возмещения потерь, понесенных ими в рамках проектов, реализация которых фактически не состоялась. Поэтому важно принять все необходимые меры для ограничения случаев, когда процедуры закупок проводятся до окончательного выделения средств. Это должно допускаться только в тех случаях, когда строго необходимо исполнить основные функции закупающей организации.

326. Положения, касающиеся счетов-фактур, недостаточно ясны. По мнению заинтересованных сторон, этап осуществления выплат является крайне бюрократичной процедурой. Хотя законодательство требует, чтобы счета-фактуры оплачивались в течение 30 дней после подписания акта приемки, на практике закупающими организациями установленный срок часто не соблюдается. Ввиду отсутствия данных количественный критерий оценки по данному показателю оценить не удалось, однако, как отмечали заинтересованные стороны, счета-фактуры в большинстве своем вовремя не оплачиваются. Своевременная оплата имеет важное значение для поставщиков, особенно субъектов МСБ, которые обычно не обладают значительными финансовыми средствами. В случае несвоевременной оплаты поставщики могут столкнуться с угрозой неплатежеспособности или просто отказаться от поставок



государству. Это повлияет на конкуренцию и конечные цены, которые могут предлагаться закупающим организациям в рамках тендерных процедур.

327. Оплата счетов, как представляется, производится со значительными задержками, что влияет на способность потенциальных поставщиков участвовать в государственных закупках; кроме того, доступная информация об осуществлении платежей ограничена. Это препятствует возможности достижения основных целей в сфере государственных закупок, а это означает, что подпоказатель 4(b) предлагается обозначить красным флажком.

328. Еще одно расхождение касается этапа представления отчетности. Согласно Правилам закупок, закупающие организации обязаны представлять руководству Фонда ежемесячные отчеты о заключенных договорах на закупку товаров, услуг и работ. Тем не менее, конкретного механизма представления отчетности об исполнении бюджета в целом не существует. Как правило, механизм обратной связи по исполнению бюджета принимает форму (годового) отчета, который позволяет выявить и устранить несоответствие между запланированными и фактическими расходами.

Рекомендации

329. Своевременное исполнение бюджета важно для достижения целей «Самрук-Қазына». Будучи крупным холдингом, Фонд должен производить мониторинг, как расходуются средства дочерними организациями. Данные должны собираться по отдельным процессам и затем агрегировать за определенный период (квартал, год и т.д.) или по категориям. Таким образом можно получить информацию о любых проблемах в части планирования или исполнения бюджета, что позволит «Самрук-Қазына» принять соответствующие меры. На базе такого анализа возможно было бы ограничить (насколько это возможно) или полностью исключить количество случаев начала закупок без официального утвержденного бюджета. Кроме того, «Самрук-Қазына» мог бы рассмотреть вопрос о запуске многолетних циклов закупок для повторяющихся потребностей. Для успешного осуществления этих изменений необходимо повысить потенциал специалистов по закупкам, что может быть осуществлено в результате проведения тренинга по вопросам планирования и более широкого использования электронных инструментов. Для получения большей выгоды от использования электронных процедур рекомендуется ввести выставление электронных счетов-фактур, что позволит автоматически выплачивать средства сразу после подписания акта исполнения/ поставки в системе или загрузки документа в систему. Необходимо сократить бюрократию, связанную с процедурой оплаты, позволяя поставщикам получать платежи сразу после осуществления поставок в пределах согласованного стандарта.

Показатель 5. В стране имеется институт, исполняющий нормативную и - регуляторную функцию

330. Данный показатель касается нормативно-регуляторных функций в государственном секторе, а также их надлежащего выполнения и координирования. Оценка данного показателя нацелена на наличие, автономность и эффективность этих функций, а также степень координации между ответственными организациями. В зависимости от институционального устройства в стране, один институт может отвечать за все нормативные и регуляторные функции. В условиях других стран ключевые функции могут быть возложены на несколько учреждений, например, один институт может отвечать за политику, а другой – за обучение или статистику. Как правило, нормативно-регуляторная функция должна быть четко закреплена без пробелов и дублирования. Следует также избегать излишнего дробления, а собственно функция должна исполняться посредством хорошо согласованных усилий.

Выводы



331. Фонд и его руководство занимают высокое положение в системе управления, включая подразделения, в задачу которых входят аспекты, связанные с государственными закупками. Председателем Совета директоров «Самрук-Қазына» является Премьер-министр Республики Казахстан в силу своих должностных полномочий. Действующий Председатель Правления занимал должность заместителя Премьер-министра РК дважды за свою карьеру. Финансирование «Самрук-Қазына» осуществляется преимущественно за счет собственных средств, что фактически ставит организацию в сильную и независимую позицию по отношению к Правительству.
332. Касательно организационной структуры Фонда, в начале 2018 года два подразделения структуры управления «Самрук-Қазына» были объединены для создания Департамента методологии и контроля закупок. На этот вновь созданный департамент возложены функции регулирования, надзора и контроля над дочерними организациями. Как сообщалось в ходе интервью, в департаменте ощущается нехватка сотрудников, что может негативно сказаться на выполнении поставленных перед ними задач.
333. Де-юре в Правилах закупок определена нормативно-регуляторная функция и соответствующие полномочия, которые позволяют Департаменту методологии и контроля закупок эффективно функционировать. Помимо Департамента методологии и контроля закупок, некоторые аспекты нормативно-регуляторной функции возложены на ТОО «Самрук-Қазына Контракт» (дочерняя организация Холдинга). Большинство требуемых MAPS функций, определены в Правилах закупок и закреплены за одним из упомянутых учреждений (недостающие элементы см. ниже). Таким образом, Фонд может считаться регулирующим органом, а дочерние организации - закупающими организациями (заказчиками).
334. Правительство Республики Казахстан является единственным акционером «Самрук-Қазына» и в нормативно-правовой базе регулируются отношения между Фондом и Правительством. Вмешательство Правительства РК, министров и других должностных лиц в операционную деятельность Фонда возможно, если это предписано законодательством, нормативно-правовыми актами или указами Президента РК.
335. Были утверждены Правила сертификации специалистов по закупкам «Самрук-Қазына». Это решение в данный момент исполняется. В целом, сейчас больше внимания уделяется повышению профессиональных навыков специалистов «Самрук-Қазына» в области закупок.

Существенные расхождения

Подпоказатель 5 (а) – (d) - Отсутствует уполномоченный орган по профессионализации закупок

336. Квалифицированный и компетентный персонал является предпосылкой для разработки хорошо продуманных мер политики и их эффективной реализации. Поскольку на Департамент методологии и контроля закупок возложены важные функции не только методологического руководства и разработки политики в области закупок, но и контроля над исполнением операций и рассмотрения жалоб, кадровые потребности департамента высоки. Кроме того, для надлежащего выполнения таких разнообразных задач персоналу необходимы специальные знания. По мнению заинтересованных сторон существуют определенные трудности и подразделение располагает недостаточным числом сотрудников для выполнения своих функций.
337. С институциональной точки зрения следует отметить несколько аспектов. С одной стороны, независимость выполнения нормативно-регуляторной функции (т.е. Департамента методологии и контроля закупок) в рамках Фонда ограничена надзором со стороны структуры управления «Самрук-Қазына», а также назначенных членов Правления. Однако,



ником не сообщалось о каком-либо вмешательстве, которое помешало бы ходу выполнения нормативной-регуляторной функции и достижению ее задач или основных целей в области закупок. С другой стороны, следует отметить, что функции контроля и рассмотрения жалоб осуществляются одним и тем же подразделением Фонда (Департаментом методологии и контроля закупок). Это означает, что функции формирования политики, рассмотрения жалоб и контроля осуществляются одним и тем же подразделением, что может привести к конфликту интересов. Таким образом, подпоказатель (d) обозначен красным флажком, поскольку возможно негативное воздействие на соблюдение основных принципов государственных закупок.

338. Некоторые функции четко не закреплены, включая обязанность консультировать закупающие организации, а также вносить поправки в действующее законодательство наряду с разработкой новых нормативно-правовых положений (предполагается, что это является частью «методологического управления», упомянутого в Правилах закупок). Кроме того, функции предоставления информации о закупках и подготовки отчетов для других подразделений Фонда не прописаны вовсе. Следует отметить, что на практике Департамент методологии и контроля закупок выполняет данную функцию, поскольку он занимается организацией тренингов, семинаров и т. д. (см. показатель 8).

Рекомендации

339. Для устранения выявленных расхождений в части формирования политики рекомендуется четко закрепить функции консультирования закупающих организаций, внесения поправок в действующее законодательство и разработки новых нормативно-правовых положений. Кроме того, обязанности в части предоставления информации о закупках, подготовки отчетов для других подразделений в структуре управления «Самрук-Қазына», поддержки профессионализации персонала должны быть возложены либо на Департамент методологии и контроля закупок, либо на ТОО «Самрук-Қазына Контракт».

340. Для выполнения всех вышеупомянутых функций требуется наличие компетентного и квалифицированного персонала, что должно обеспечиваться реализацией программ сертификации и укрепления потенциала, о которых говорится в показателе 8. Помимо этого, рекомендуется избегать случаев конфликта интересов и разграничивать функции контроля и рассмотрения жалоб. Это сделает функцию рассмотрения жалоб более независимой, как того требуют международные стандарты, и сократит нагрузку Департамента методологии и контроля закупок.

Показатель 6. Закупающие организации и их полномочия четко установлены

341. Данный показатель оценивает: *i)* четко ли нормативно-правовая база определяет институты, имеющие обязанности и полномочия в сфере закупок; *ii)* имеют ли место положения, предоставляющие полномочия ответственным за закупки и другим должностным лицам с целью выполнения их обязанностей в ходе процесса закупок; и *iii)* существует ли централизованная закупающая организация.

Выводы

342. Дочерние организации «Самрук-Қазына» могут рассматриваться как закупающие организации (заказчики). Их права и обязанности подробно описаны в различных статьях Правил закупок «Самрук-Қазына», при этом охватывается весь цикл закупок. В закупающих организациях должно быть отдельное структурное подразделение, ответственное за организацию и осуществление процедур закупок. По сведениям заинтересованных сторон, подразделения по закупкам занимаются сбором запросов с описанием потребностей от тех подразделений, которым требуются товары, работы и услуги, и далее организацией процедур закупок для этих подразделений. Доставляемые товары/ работы/ услуги получают



подразделения, которые нуждаются в их закупе. Оплата производится из бюджета каждой дочерней организации после окончательной проверки счетов-фактур. В законодательстве не предусмотрено требование о наличии персонала, обладающего достаточными компетенциями.

343. Несмотря на наличие нормативно-правовых положений о централизованных закупках, централизация используется лишь в ограниченной степени. В определенной степени централизация осуществляется на уровне дочерних организаций Холдинга «Самрук-Қазына». Рамочные соглашения не используются, а также отсутствует отдельный орган по централизованным закупкам. Централизованные закупки будут осуществляться либо Фондом, либо организацией, входящий в Фонд; на практике – это Фонд.

Существенные расхождения

Подпоказатель 6 (а) и (b) - Централизованный подход к закупкам не используется наилучшим образом

344. В «Самрук-Қазына» отсутствует отдельный орган по осуществлению централизованных закупок, наделенный полномочиями по организации закупок для нескольких или всех дочерних организаций. В перечень разрешенных к использованию способов не входят те способы, которые подходят для централизованных закупок.
345. Еще одно расхождение касается делегирования полномочий в части принятия решений. Полномочия распределяются не в соответствии с сопутствующими рисками и привлекаемыми денежными суммами, как того требуют критерии оценки MAPS. Существует специальное подразделение, занимающееся процедурами закупок, и несколько подразделений, ответственных за приемку поставок в зависимости от своих потребностей. В такой ситуации, при отсутствии должной координации функций, связанных с этими двумя этапами цикла закупок, они подвержены риску.

Рекомендации

346. Для обеспечения планомерного процесса закупок от оценки потребностей до управления договорами в законодательстве необходимо предусмотреть права и обязанности подразделения по закупкам и ответственных подразделений, а также их полномочия на принятие решений. Рекомендуется также принять подход на основе управления рисками, сбалансировать необходимость согласования с сопутствующим риском и выделенной денежной суммой. Поставщикам также полезно знать, кто несет ответственность за конкретные действия и каковы применимые конечные сроки приемки поставок, одобрения счетов-фактур и отправки платежей.
347. Несмотря на то, что существует отдельный нормативно-правовой акт касательно централизованных закупок,⁶⁴ закупающие организации «Самрук-Қазына» не используют в полной мере преимущества централизации деятельности. Рекомендуется увеличить объем централизованных закупок, например, посредством создания органа, отвечающего за осуществление закупок стандартизированных товаров, работ и услуг для всех дочерних организаций. Можно также расширить объем использования централизованных закупок на уровне дочерних организаций, которые затем будут осуществлять закупки для своих собственных дочерних компаний. При этом рекомендуется использовать такие инструменты, как заключение рамочных соглашений, применение динамических систем закупок и ведение электронных каталогов, принимая во внимание то, насколько эффективными могут быть эти инструменты в сочетании с централизованными закупками. Предпринимаемые

⁶⁴ См. Правила проведения централизованных закупок товаров, работ и услуг АО «Самрук-Қазына» и организациями, пятьюдесятью и более процентами голосующих акций (долей участия) которых прямо или косвенно владеет АО «Самрук-Қазына» на праве собственности или доверительного управления.



усилия по внедрению уровневых процессов предварительного квалификационного отбора могут быть объединены с усилиями по централизации таких закупок в соответствии с более стандартизированными категориями. Можно достичь значительной экономии за счет масштаба с использованием современных подходов в сочетании с частичной централизацией, например, динамических систем закупок, электронных каталогов и т. д.

Показатель 7. Государственные закупки встроены в эффективную информационную систему

348. Цель данного показателя заключается в том, чтобы оценить уровень существующих в стране или в организации систем для публикации информации о закупках, для эффективной поддержки разных этапов процесса государственных закупок посредством применения цифровых технологий и для управления данными, что в свою очередь, позволяет обеспечивать анализ тенденций и эффективности всей системы государственных закупок.
349. Команда по оценке не имела доступа ни к системе электронных закупок, ни к данным для проверки и подтверждения информации, полученной из иных источников. Кроме того, было невозможно подкрепить оценку путем анализа обязательных количественных критериев оценки по этому показателю. Это означает, что оценка этого показателя не может быть полностью завершена. Красные флажки и существенные пробелы были соответственно обозначены.

Выводы

350. В «Самрук-Қазына» широко используются ИТ-инструменты: для распространения информации о закупках, а также для осуществления процедур закупок. Кроме того, информация с платформы о закупках передается по телевидению. Согласно данным, полученным командой по оценке, платформа включает специальные веб-сайты, которые являются актуальными, своевременными и полными, в рамках положений предусмотренных нормативно-правовыми актами. Сайты электронных закупок помогают заинтересованным сторонам понять процесс закупок и получить доступ к результатам. На портале электронных закупок размещены видеоинструкции и руководства, а также техническая документация для персонала подразделений по закупкам. Официальной программы сертификации для использования системы электронных закупок не существует.
351. Касательно объема информации, размещаемой на веб-сайтах, то в Правилах закупок предусмотрено, что после утверждения несекретные (невоенные) планы закупок публикуются в системе автоматически. Планы закупок публикуются в начале закупочного года до проведения торгов, а подразделения «Самрук-Қазына», которым необходимы товары, работы или услуги, публикуют долгосрочные и годовые планы закупок. Кроме того, согласно Правилам закупок, система электронных закупок публикует ряд документов по всему циклу закупок и отвечает критериям оценки. Тем не менее, система не публикует договоры и информацию об исполнении договоров, изменениях в договорах, окончательных платежах за исполненные договоры и об апелляциях.
352. Согласно опросу заинтересованных сторон, электронные закупки, как представляется, используются на всех уровнях управления; сотрудники обладают необходимым потенциалом как в области надзора за электронными закупками, так и в области планирования и выполнения операций. Тем не менее, команда по оценке не имела доступа к количественной информации для подкрепления результатов опроса.
353. Несмотря на то, что данные не являются полностью открытыми, «Самрук-Қазына» всё же использует информацию из системы электронных закупок для анализа и мониторинга. По мнению заинтересованных сторон, системы дочерних организаций оснащены



функционалом для представления информации центральному руководству Холдинга. Тем не менее, никакая отчетность по подробным показателям не была доступна.

354. На институциональном уровне четко обозначена ответственность ТОО «Самрук-Казына Контракт» за управление и эксплуатацию системы.
355. Электронные закупки являются одним из наиболее развитых направлений закупок «Самрук-Казына». По данным уполномоченных органов, в настоящее время 100% всех операций осуществляется с использованием платформы электронных закупок. С июля 2018 года все модули (электронное планирование, электронные торги) интегрированы в один веб-сайт, что упрощает навигацию и отслеживание одной отдельной операции. После завершения разработки платформа будет подключена к государственным реестрам, что ускорит процесс и избавит потенциальных поставщиков от необходимости предоставлять документы: проверки будут производиться автоматически. Кроме того, в «Самрук-Казына» используется аналитическая обработка данных для подкрепления информацией текущих реформ.

Существенные расхождения

Подпоказатель 7 (а) – (с) – Ограниченное использование электронных технологий для закупок и отсутствие мониторинга эффективности

356. Существенные расхождения в рамках показателя 7 касаются двух областей: доступа к электронным закупкам и их прозрачности, и мониторинга эффективности. Ввиду серьезных последствий в результате существенных расхождений с требованиями подпоказателя 7(а) данный показатель обозначается красным флажком.
357. Большая часть опубликованной на веб-сайтах информации доступна только зарегистрированным пользователям. Для регистрации пользователи должны иметь электронную цифровую подпись (ЭЦП), которую можно получить двумя способами: 1) путем открытия официального представительства в Казахстане, что является дорогостоящим мероприятием для иностранных поставщиков; или 2) путем подачи заявки в компанию «НИЛ «Гамма Технологии», которая выдает ЭЦП сроком максимум на один год по стоимости около 130 евро. Такие процедуры создают барьеры для участия иностранных потенциальных поставщиков в закупках.
358. Единого интегрированного веб-сайта, содержащего информацию о закупках и о процедурах закупок, не существует. Закупки осуществляются на одном сайте, анализ рынка – на другом, процедура предварительного квалификационного отбора потенциальных поставщиков – на третьем. Участники должны зарегистрироваться на сайте, используя ЭЦП, если они хотят получить доступ к тендерной документации и/или принять участие в закупках. Получение ЭЦП может быть обременительным для иностранных компаний.
359. В отношении прозрачности, следует отметить, что тендерная документация, процесс присуждения договора и статистические данные о закупках не являются открытыми для широкой общественности. Эта система еще не интегрирована с другими системами государственных органов, такими как система налогообложения, судебная система и система принятия судебных решений.
360. Осталось неясным, каким образом осуществляется сбор статистических данных и какова периодичность публикации каких-либо данных (если таковая имеется). Это ограничивает возможность использования данных о закупках для принятия политических решений и затрудняет мониторинг эффективности системы в целом. Согласно сведениям заинтересованных сторон, система поддерживает сбор и анализ данных, однако такой отчет нельзя найти онлайн.



361. Команда по оценке не имела доступа ни к системе, ни к данным для подтверждения того, какого рода информация собирается и публикуется. Обосновать выводы оценки посредством анализа обязательных количественных критериев оценки по данному показателю не удалось.

Рекомендации

362. В целях повышения прозрачности процесса закупок «Самрук-Қазына» мог бы предоставить доступ широкой общественности к документации по закупкам, например, к планам закупок, тендерной документации, отчетам об оценке предложений, решениям о присуждении договоров, договорам, статистическим данным и т.д. Это позволит НПО и гражданам страны выполнять функции наблюдателей и участвовать в мониторинге деятельности в сфере закупок. Кроме того, увеличение объема публикаций может повысить конкуренцию и предотвратить коррупционную деятельность. По возможности данные должны публиковаться в открытом формате в соответствии с международными стандартами открытых данных, такими как Стандарт публикации открытых данных. Требования прозрачности должны касаться не только публикации документации по закупкам по одной операции, но и публикации агрегированных данных. Это могут быть квартальные, полугодовые и/или годовые отчеты, охватывающие основные показатели, связанные с эффективностью и результативностью системы закупок (см. критерии количественной оценки в рамках данного показателя). Опубликованная информация может включать данные по рассмотрению жалоб.

363. Доступ к системе электронных закупок должен быть свободен от технических и юридических препятствий; необходимо обеспечить легкость процесса регистрации и участия всех потенциальных поставщиков (не только местных, но и иностранных потенциальных поставщиков). В этом отношении, как подробно изложено выше, использование ЭЦП может стать серьезной проблемой для некоторых компаний и де-факто является барьером для доступа на рынок. Такая практика не должна применяться. Доступ иностранным потенциальным поставщикам может быть облегчен также за счет перевода на английский язык, по крайней мере, объявления о закупке/ запрос на подачу предложений, с тем чтобы иностранные поставщики имели представление о том, заинтересованы ли они в процедуре закупок. Для экономии времени и ресурсов поставщиков и закупающих организаций, затраченных на проведение процедур закупок на различных платформах, рекомендуется создать единый интегрированный веб-сайт с единой базой данных по всем операциям закупок.

Показатель 8. Система государственных закупок обладает сильным потенциалом для развития и улучшения

364. Данный показатель нацелен на стратегии и способность системы государственных закупок развиваться и совершенствоваться. Необходимо рассмотреть следующие три аспекта: *i)* имеют ли место стратегии и программы для наращивания потенциала специалистов по закупкам и других ключевых лиц, вовлеченных в государственные закупки; *ii)* признаны ли закупки отдельной профессией в государственной службе страны; и *iii)* установлены и используются ли соответствующие системы для оценки результатов деятельности по закупкам и разработки стратегических планов с целью непрерывного улучшения системы государственных закупок.

Выводы

365. ТОО «Самрук-Қазына Контракт», дочерняя организация холдинга «Самрук-Қазына», занимается обучением представителей дочерних организаций и организует семинары по вопросам закупок. В «Самрук-Қазына» также есть дочерняя организация под названием



«Корпоративный университет «Самрук-Қазына», которая осуществляет обучение специалистов в области закупок как закупающих организаций, так и потенциальных поставщиков. Данный тренинг является частью общей подготовки персонала всего Холдинга.

366. Кроме того, в августе 2018 года были приняты новые правила сертификации специалистов деятельности по закупкам АО «Самрук-Қазына». Эти правила не содержат каких-либо ссылок на постоянные учебные программы, но регулируют процесс и процедуры, нацеленные исключительно на сертификацию персонала.
367. Отсутствует стратегия повышения квалификации и нет постоянных программ обучения. По сведениям заинтересованных сторон, действующие тренинги проводятся на разовой основе по мере необходимости. Закупки не признаны в качестве специализации. Для специалистов по закупкам не существует специальной системы категорий/уровней, однако такая система действует в рамках общего управления кадрами. Специалисты по закупкам проходят общую процедуру для назначения на должность (тестирование, собеседование).
368. Для принятия решений используются данные и ключевые показатели эффективности (КПЭ), однако степень их использования остается неясной. Оценка эффективности работы проводится на основе общих положений управления человеческими ресурсами; никакой конкретной оценки деятельности специалистов по закупкам не существует. Новые сотрудники проходят краткий курс обучения по вопросам деятельности Фонда, включая закупки. Отсутствует какая-либо конкретная программа непрерывного профессионального развития для специалистов по закупкам.

Существенные расхождения

Подпоказатель 8 (b) и (c) – Повышение навыков и профессионализация

369. При том, что внедрение механизма сертификации специалистов по закупкам «Самрук-Қазына» придает новый импульс инициативам Холдинга в части профессионализации, в Холдинге до сих пор отсутствует стратегический и комплексный подход к усилению потенциала и профессионализма специалистов в области государственных закупок. Первые предпринятые шаги, вероятно, обеспечат значительное улучшение потенциала «Самрук-Қазына» в развитии и совершенствовании закупок.
370. Подпоказатель (c) (мониторинг эффективности деятельности) обозначен красным флажком, поскольку в этой области имеется существенное расхождение, которое может повлиять на достижение основных целей государственных закупок. Команда по оценке не смогла подтвердить масштаб/степень разработанности системы мониторинга эффективности.
371. В настоящее время в «Самрук-Қазына» отсутствует программа наращивания потенциала, которая распространялась бы на всех специалистов, занимающихся деятельностью по закупкам, на основе стратегического подхода или подхода, основанного на фактах. Существующие инициативы, в основном тренинги, носят разовый характер. В целом, закупки не рассматриваются как профессия. Кроме того, отсутствует система оценки эффективности, которая могла бы содействовать совершенствованию системы и подкреплять информацией мероприятия по наращиванию потенциала. Используемые КПЭ не связаны с какими-либо показателями по наращиванию потенциала и не служат основой для продвижения по службе с учетом конкретных заслуг (меритократии).

Рекомендации

372. «Самрук-Қазына» необходимо поставить цель разработки комплексного, стратегического и основанного на доказательных фактах подхода к наращиванию потенциала и повышению профессиональных навыков. В процессе этого Фонд может следовать пошаговому подходу с учетом инициированных инициатив, постепенно расширяя их для охвата всех аспектов



стратегического подхода. Недавно принятый механизм сертификации специалистов деятельности по закупкам «Самрук-Қазына» может служить отправной точкой, а импульс, заданный вследствие внедрения этого механизма, следует использовать для дальнейшего повышения эффективности деятельности и развития профессиональных навыков персонала.

373. В качестве первого шага в «Самрук-Қазына» можно было бы провести оценку потребностей в обучении всех сотрудников, задействованных в операциях закупок. На основе полученных результатов необходимо разработать стратегию обучения закупкам, которая, в свою очередь, послужит основой для постоянной программы обучения. Программа должна включать в себя специальные модули по вопросам добросовестности и этики, участия МСБ, контроля и аудита операций закупок и по другим актуальным темам. Следует проводить регулярную оценку программы и вносить в нее изменения с учетом потребностей заинтересованных сторон и полученных отзывов. Учебные программы также могут быть привязаны к более структурированным программам сертификации с различными уровнями квалификации (сертификат, диплом и т.д.). После того, как будет полностью создана программа сертификации, следующим шагом может стать признание закупок отдельной профессией в «Самрук-Қазына». Повседневная оценка персонала может помочь выявить пробелы в знаниях и направить людей на соответствующие программы обучения и сертификации.
374. Наконец, для того чтобы деятельность по профессионализации и наращиванию потенциала была основана на фактических данных, «Самрук-Қазына» необходимо разработать и внедрить систему оценки эффективности деятельности, ориентированную как на количественные, так и на качественные аспекты осуществления государственных закупок. Следует проводить оценку процедур закупок и их результативности, а также оценку деятельности персонала по закупкам. Информация, полученная в результате этих процессов, также может служить основой для принятия решений касательно политики дальнейшего развития системы закупок «Самрук-Қазына», а также может способствовать отслеживанию результатов текущей программы трансформации, которую Фонд осуществляет во всех своих структурных подразделениях.

4.3. Направление III – Операции по закупкам государственного сектора и коммерческая практика

375. Данное направление рассматривает эффективность работы, прозрачность и действенность системы закупок на уровне организации, которая отвечает за управление отдельными закупками (закупающая организация). Кроме того, направление также изучает рынок как средство оценки качества и эффективности системы в разрезе практического применения процедур закупок и нацелено на рассмотрение того, как система закупок страны работает и функционирует на практике.
376. При том, что в системе государственных закупок «Самрук-Қазына» есть ряд примеров передовой практики, некоторые пробелы всё же остаются, а именно ограниченная доступность информации об эффективности. Статистика указывает на непропорциональное использование закупок из одного источника, при этом часто цена выступает единственным критерием для присуждения договора.
377. В целом, рынок закупок, с которым взаимодействует «Самрук-Қазына», является функциональным. Тем не менее, существенное расхождение (и красный флажок) относится к вопросу доступа. Помимо этого, можно отметить ограниченное вовлечение поставщиков и отсутствие отраслевых стратегий.
378. Результаты оценки изложенные ниже должны рассматриваться с условием, что команде экспертов не был предоставлен доступ к информации о проведении/эффективности закупок,



а также к конкретным примерам закупок «Самрук-Казына». Таким образом, в ходе оценки невозможно было определить, достигает ли практика государственных закупок критериев оценки, указанных в показателе 9. Результаты по показателями 9 и 10 основаны на обзоре данных из производных источников, а также интервью с а) большим количеством представителей «Самрук-Казына» об их собственной сложившейся практике закупок б) представителями компаний об их опыте работы с системой «Самрук-Казына» с) экспертами в области государственных закупок Казахстана. Тем не менее, оценка остается неполной без доступа к данным или существенной части документов о закупках.

379. Красным флажком обозначены показатель 9 и подпоказатель 10 (b).

Показатель 9. Практика государственных закупок достигает поставленных целей.

380. Цель данного показателя заключается в том, чтобы собрать эмпирические доказательства того, как принципы, правила и процедуры закупок, предусмотренные в нормативно-правовой базе, действуют на практике. Основной фокус на результаты, касающиеся закупок, которые, в свою очередь влияют на результаты развития, к примеру, разумное использование средств, повышение качества оказания услуг, доверие правительству и достижение вторичных целей политики.

381. Оценка по показателю 9 не была полностью проведена из-за отсутствия доступа к информации. Соответствующие красные флажки и существенные расхождения были отмечены. Несмотря на запросы команды по оценке, «Самрук-Казына» не предоставил доступ к образцам документов по закупкам, данным и информации по фактическим операциям по закупкам, которые необходимо проанализировать для установления эффективности системы закупок «Самрук-Казына». Результаты по показателями 9 и 10 основаны на обзоре данных из производных источников, а также интервью с а) большим количеством представителей «Самрук-Казына» об их собственной сложившейся практике закупок б) представителями компаний об их опыте работы с системой «Самрук-Казына» с) экспертами в области государственных закупок Казахстана. Оценка проводилась по методологии MAPS, и были предприняты все необходимые меры для обеспечения ее точности. Тем не менее, оценка остается незавершенной без доступа к данным или существенной части документов о закупках.

Выводы

382. Оценка критериев в показателе 9, как правило, требует рассмотрения выборки конкретных примеров закупок. В данном обзоре доступ к таким примерам предоставлен не был. Как следствие, анализ данного показателя ограничен в охвате и основан на интервью с представителямикупающих организаций, подразделений и поставщиков, а также ограниченной документацией по закупкам, полученной от внучатой компании АО «НК «КазАвтоЖол».

383. В целом, нормативно-правовая база создает основу для процесса закупок, который соответствует многим критериям оценки в рамках данного показателя. Тем не менее, практическое применение, по словам заинтересованных сторон, отстает от возможностей, предусмотренных в Правилах закупок.

384. Одним из ключевых выводов в отношении практики закупок является относительно высокая доля закупок из одного источника, составляющая 86,5% от общего объема закупок (2016 г.; см. детальное описание расходов на закупки «Самрук-Казына» в разделе о страновом



контексте).⁶⁵ Отчасти причиной этого является широкий список исключений, для которых разрешается закуп из одного источника. По-видимому, нет намерения сокращать список в рамках текущей реформы. Вместо этого, предполагается дать полномочия всем дочерним организациям в структуре Холдинга утверждать свои собственные списки исключений, что, по всей вероятности, приведет к расширению списка исключений, нежели чем к его сокращению.

385. В Правилах закупок говорится о том, что договор присуждается поставщику, представившему наименьшее ценовое предложение по всем способам закупок, включая консультационные услуги. На практике это означает, что качество закупаемых товаров, работ и услуг, вероятно, будет ниже, чем в ситуации, когда применяются неценовые критерии. В целом, при таких условиях невозможно достичь оптимального соотношения цены и качества. Согласно интервью, при закупке консультационных услуг проводится аттестация (предварительный квалификационный отбор) для оценки технических возможностей поставщиков (опыт, предлагаемый кадровый состав). Перечень поставщиков, прошедших аттестацию, публикуется, после чего заказчиков просят осуществлять закупки от поставщиков, включенных в данный перечень. Это позволяет применять наименьшую цену в качестве критерия присуждения договора среди аттестованных консультантов. В будущем «Самрук-Қазына» планирует использовать оценку стоимости жизненного цикла в соответствии со Стандартом по управлению категориями закупок.
386. Как сообщалось заинтересованными лицами, электронные закупки используются для всех способов закупок без каких-либо исключений. При том, что данное заявление было невозможно подтвердить ввиду отсутствия доступа к информации и системе электронных закупок, кажется вполне правдоподобным, что показатель соблюдения требования о проведении всех процедур через систему электронных закупок является высоким. Это, в свою очередь, означает, что процедуры с большой вероятностью также соответствуют аспектам, которые можно контролировать через электронные закупки, такие как качество документов, сроки и др. Фактически заинтересованные лица говорили о том, что по большей части процедура оценки тендерных предложений является автоматизированной (поскольку она основана преимущественно на цене и предварительного заданных скидках). При таком подходе вероятность ошибки снижается, однако это лишает специалистов по закупкам возможности действовать по своему усмотрению, что позволило бы обеспечить оптимальное соотношение цены и качества в других сферах.
387. Заинтересованные лица отмечали, что для некоторых поставщиков практически невозможно участвовать в закупках «Самрук-Қазына», поскольку Холдинг старается создать свой собственный пул поставщиков. Искажение рынка в результате таких действий представляется очевидным, особенно учитывая важность и объемы закупок «Самрук-Қазына».
388. В целом, существуют детальные правила, в которых предусмотрено множество передовых способов и процедур закупок в целях повышения эффективности и результативности. Тем не менее, ввиду отсутствия доступа команда экспертов по оценке смогла получить лишь ограниченные доказательства того, в какой степени данные правила фактически применяются на регулярной основе. Малое число использованных конкурентных способов закупок говорит об относительно слабом обеспечении исполнения данных Правил.

⁶⁵ Антикоррупционная сеть ОЭСР для стран Восточной Европы и Центральной Азии (2017), Антикоррупционные реформы в Казахстане. Четвертый раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Kazakhstan-Round-4-Monitoring-Report-ENG.pdf>.



Существенные расхождения

Подпоказатель 9 (а) – (с) – Невозможность получить доступ к данным и документами для оценки эффективности

389. Несмотря на повторяющиеся запросы команды по оценке, «Самрук-Казына» не предоставил доступ к образцам документов по закупкам, данным и информации по фактическим операциям по закупкам, которые необходимо проанализировать для установления эффективности системы закупок «Самрук-Казына». Результаты по показателями 9 и 10 основаны на обзоре данных из производных источников, а также интервью с а) большим количеством представителей «Самрук-Казына» об их собственной сложившейся практике закупок б) представителями компаний об их опыте работы с системой «Самрук-Казына» с) экспертами в области государственных закупок Казахстана. Тем не менее, оценка остается незавершенной без доступа к данным или существенной части документов о закупках.

390. Был проведен лишь ограниченный анализ конкретных случаев закупок (пять опубликованных операций), учитывая отсутствие доступа команды экспертов по оценке к выборке транзакций, которые адекватно представляют систему государственных закупок «Самрук-Казына». Команда получила доступ к транзакциям закупок, предоставленным внучатой компанией АО «НК «КазАвтоЖол», которые лишь в ограниченной степени могут отражать всю систему закупок «Самрук-Казына». По количественным критериям оценка не производилась. На основании информации из нормативно-правовой базы, по итогам интервью с заинтересованными лицами и ограниченного обзора документов, был выявлен ряд пробелов/расхождений, которые приводятся ниже.

Следующие аспекты не учитываются или не используются на практике:

- Анализ потребностей и приемлемый анализ рынка;
- Включение критериев или аспектов устойчивости в договоры;
- Определение наиболее оптимального соотношения цены и качества;
- Включение стимулов для повышения эффективности работы поставщиков в пункты договора;
- Вовлечение гражданского общества на протяжении цикла закупок (присутствует только при превышении определенного порогового уровня, но не участвует на этапах планирования и управления договорами);
- В общественном доступе размещается не полная статистика по закупкам.

Как говорилось в показателе 4, опрошенные поставщики упоминали сложности с получением оплаты и жаловались на то, что процедура оплаты предусматривает целый ряд требований, и даже после их соблюдения зачастую происходили задержки в поступлении средств.

391. Команда экспертов по оценке не смогла определить:

- Используется ли типовая тендерная документация (однако предполагается, что она используется, поскольку ее применения требует система электронных закупок);
- Включает ли документация по закупкам обоснование выбранного способа закупок;
- Четко ли описаны процедуры в тендерной документации;



- Вовлечено ли фактически гражданское общество в процесс закупок;
- Присутствуют ли участники конкурса на вскрытии заявок;
- Надлежащим ли образом публикуется информация о присуждении договора;
- Обеспечивается ли эффективность и результативность в процедурах отбора поставщика и присуждения договора;
- Должным ли образом осуществляется исполнение договора;
- Вносятся ли изменения в договор в соответствии с правилами;
- Насколько полным является пакет документов по каждой закупке.

392. Принимая во внимание ограниченность доступной информации об эффективности закупок, а также указание на применение процедур не в пользу достижения оптимального соотношения цены и качества (большое число закупок из одного источника, не используются неценовые критерии оценки заявок и присуждения договора), есть вероятность, что практика закупок, применяемая в «Самрук-Қазына» ставит под угрозу базовые принципы государственных закупок. Таким образом, весь данный показатель обозначен красным флажком.

Рекомендации

393. Для усиления соответствия по данному показателю и повышения эффективности закупок необходимо обеспечить два важных аспекта: во-первых, сбор данных и мониторинг эффективности, и, во-вторых, профессионализация сотрудников, занимающихся закупками.

394. Во-первых, «Самрук-Қазына» мог бы улучшить сбор данных и параллельно разработать систему мониторинга эффективности, нацеленную на достижение показателей эффективности, указанных в показателе 9 MAPS. Широкое использование электронных закупок создает возможности для анализа эффективности государственных закупок с применением более детализированного и стратегического подхода чем было до сих пор. Многие пункты в показателе 9 можно легко проанализировать на основе данных электронных закупок, не только для целей данной оценки, но и в целом для повышения эффективности и результативности государственных закупок «Самрук-Қазына». Каким бы ни было выбранное решение, данные и выводы должны публиковаться с тем, чтобы заинтересованные граждане, потенциальные поставщики и организации гражданского общества могли пользоваться информацией. Размещение статистики и показателей эффективности в открытом доступе имеет ряд преимуществ, включая усиление надзора со стороны гражданского общества, что может снизить коррупцию, и повышение готовности рынка закупок, результатом чего могут быть более качественные предложения со стороны потенциальных поставщиков.

395. Во-вторых, «Самрук-Қазына» мог бы сфокусировать внимание на повышении эффективности государственных закупок за счет обеспечения оптимального соотношения цены и качества. Как подчеркивалось в Направлении I, процедуры закупок должны становиться всё более конкурентными, и в Правила необходимо внести поправки, которые предусмотрят использование критериев оценки помимо цены. Данные меры сделают систему закупок более конкурентной, что улучшит достижение соотношения цены и качества. Как упоминалось выше, внедрение электронных закупок является перспективным шагом в части повышения эффективности и устранения ошибок. Тем не менее, усилия должны двигаться дальше, фокусируясь на возможностях заказчиков и подразделений по закупкам обеспечивать учет соотношения цены и качества (см. также показатель 8). Меры по усилению таких возможностей должны быть структурированными и стратегическими, охватывая все



аспекты повышения потенциала и профессионализации, в том числе наем достаточного штата сотрудников, предоставление возможностей обучения и карьерного роста, а также письменные и устные инструкции/руководства и создание типовой документации и типовых условий заключения договоров.

Показатель 10. Рынок государственных закупок полностью функциональный

396. Цель данного показателя в основном заключается в том, чтобы оценить реакцию рынка на приглашение к участию в государственных закупках. На эту реакцию могут влиять различные факторы, такие как общий экономический климат, политические решения по поддержке частного сектора, надлежащая деловая среда, крепкие финансовые институты, привлекательность государственной системы в качестве надёжного заказчика, тип запрашиваемых товаров или услуг и др.

Выводы

397. Как упоминалось в предыдущих показателях, доступ к планируемым государственным закупкам «Самрук-Қазына» в настоящее время ограничен, ввиду организационной системы государственных закупок. Рынок государственных закупок, который использует «Самрук-Қазына», характеризуется ограниченным доступом.

398. В целом, существуют элементы диалога между «Самрук-Қазына» и поставщиками касательно государственных закупок; частный сектор организован в определенной степени и действуют некоторые отраслевые стратегии. Важную роль играет Национальная палата предпринимателей РК «Атамекен» (см. дополнительную информацию об НПП «Атамекен» в показателе 11), которая выступает в качестве защитника интересов бизнеса в Казахстане. Поставщики, которых опрашивали в рамках данной оценки, в общем говорили о том, что они стремятся участвовать в возможностях государственных закупок; однако некоторые из них отмечали, что возможности закупок с «Самрук-Қазына» и другими субъектами квазигосударственного сектора (СКГС) получить сложнее, чем в секторе общего государственного управления. По неофициальным данным, НПП «Атамекен» принимала участие в слушаниях по осуществляемой реформе, однако осталось неясным, насколько далеко идущим было такое взаимодействие и в какой степени предложения НПП были приняты во внимание.

399. В рамках общей реформы «Самрук-Қазына» планирует создать пул поставщиков, прошедших предварительный квалификационный отбор. Система будет включать несколько уровней в зависимости от сложности закупаемых позиций. Помимо задачи повысить эффективность и результативность процесса закупок, данный план преследует цель сокращения участия в закупках недобросовестных («ненадежных») поставщиков. Как сообщали некоторые закупающие организации, как в «Самрук-Қазына», так и за пределами Холдинга, проблематично, с одной стороны, поддерживать открытый конкурс, а с другой, обеспечивать, чтобы договор был присужден надежному поставщику, который исполнит его на удовлетворительном уровне. Как говорилось в показателе 1, данная проблема связана с тем, что критерии квалификационного отбора, оценки предложений и присуждения договора четко не разграничены и что цена выступает единственным критерием для определения победителя тендера.

400. Отраслевые стратегии разрабатываются в некоторой степени дочерними организациями в Холдинге «Самрук-Қазына», но не на уровне Фонда в целом. На уровне Фонда механизм предквалификационного отбора можно рассматривать как подход на основе управления рисками, поскольку он группирует закупки в зависимости от их сложности, а также по степени важности для реализации миссии «Самрук-Қазына». Более важные и более сложные закупки требуют более тщательного этапа предварительной квалификации.



Существенные расхождения

Подпоказатель 10 (b) – Ограничение доступа на рынок закупок и участия в закупках

401. Наиболее проблематичным аспектом в данном показателе является статус иностранных поставщиков и их доступ к возможностям государственных закупок. Таким образом, подпоказатель 10 (b) обозначен красным флажком, т.к., по всей вероятности, невозможно разрешить данный вопрос в среднесрочный период, поскольку политическое решение Казахстана заключается в поддержке местного содержания. В действительности иностранные поставщики во многих случаях не могут участвовать в государственных закупках: при том, что нет прямого ограничения, либо предпочтений в отношении местного содержания, доступ ограничен целым рядом административных требований. Все процедуры закупок проводятся через систему электронных закупок, что означает, что заявки на участие в тендере должны подаваться исключительно через данный портал. Для этого у участника конкурса должна быть электронная цифровая подпись (ЭЦП). Поставщик может получить ЭЦП, подав заявку провайдеру портала электронных закупок. Однако одним из требований к подаче заявки является указание казахстанского индивидуального идентификационного номера (ИИН), а ИИН присваивается только лицам, имеющим зарегистрированное представительство в Казахстане. Тем не менее, этот шаг большинство иностранных поставщиков не хотят предпринимать ввиду затратных и бюрократизированных процедур. Хотя иностранные поставщики могут зарегистрироваться в соответствующем органе для получения ЭЦП, данный процесс также представляется сложным и непрозрачным.
402. Такие помехи для получения доступа иностранными поставщиками привели к сложностям для некоторых закупающих организаций других квазигосударственных предприятий, которые не смогли закупить запасные части в сфере обеспечения безопасности, которые можно приобрести только у иностранных поставщиков. Несмотря на то, что дочерние организации в Холдинге «Самрук-Қазына» не сообщали о подобных ситуациях, такие сценарии нельзя исключать как нереалистичные. Помимо этого, и что еще более важно, отсутствие доступа для иностранных поставщиков снижает конкуренцию и сказывается на ухудшении эффективности и результативности процедур государственных закупок.
403. Другое выявленное расхождение касается отсутствия структурированных механизмов вовлечения других организаций помимо утвержденных ассоциаций, а также поддержки, которую получают поставщики при участии в процедурах закупок. Отсутствует структурированный подход к обмену информацией с потенциальными поставщиками, либо по наращиванию их потенциала в части представления заявок, отвечающих требованиям; также не рассматривается отдельно сектор МСБ. Ряд открытых тендеров в конечном счете проводится способом из одного источника, который разрешается только в том случае, когда поступила лишь одна отвечающая требованиям заявка или не поступило ни одной. Это говорит об относительно низком качестве представляемых заявок и возможных проблемах, с которыми сталкиваются поставщики при подготовке заявки, которая бы отвечала требованиям. Другой причиной может быть тот факт, что потенциальные поставщики не знают о возможностях в сфере закупок. Оба эти вопроса можно было бы решить за счет усиления диалога с поставщиками.
404. Никакой количественной информации о поставщиках «Самрук-Қазына» команде по оценке предоставлено не было.

Рекомендации

405. Для устранения выявленных расхождений «Самрук-Қазына» мог бы предпринять следующие меры:



- a) Аналогично рекомендациям в предыдущем показателе, необходимо повысить конкуренцию, расширив доступ для поставщиков, в частности, иностранных поставщиков. Сюда входит пересмотр процедур регистрации и требований к подаче заявок на участие в тендере, который должен быть направлен на устранение всех системных барьеров для участия.
- b) Ввести дополнительные, разнонаправленные пути для вовлечения потенциальных поставщиков при соблюдении необходимого нейтралитета и дистанции для обеспечения наивысших стандартов добросовестности (т.е. во избежание рисков коррупции или сговора). Действенным механизмом здесь могло бы быть предоставление дополнительной информации о процессе закупок, в частности, для мелких поставщиков, в форме руководящих документов, обучения и службы поддержки. Такие возможности повышения потенциала должны быть широко распространены. По мере продвижения процесса модернизации в «Самрук-Қазына» необходимо провести опрос поставщиков для учета их потребностей и предложений.
- c) Собрать статистику о поставщиках и использовать ее в рамках мониторинга эффективности, к примеру, чтобы увидеть, какова доля компаний на рынке, реально участвующих в закупках, какова доля поставщиков, являющихся успешными (или наоборот), и др.
- d) Расширить подход на основе управления рисками, не ограничиваясь механизмом предварительного квалификационного отбора. Это означает всесторонне выявить области риска (не ограничиваясь уровневой системой, используемой в предварительной квалификации) и попытаться устранить их, выходя за пределы предквалификационного этапа.

4.4. Направление IV – Подотчетность, добросовестность и прозрачность системы государственных закупок

406. Направление IV содержит четыре показателя, которые рассматриваются как необходимые для того, чтобы система функционировала добросовестно, имела соответствующие механизмы контроля, поддерживающие её внедрение в соответствии с нормативно-правовой базой, а также имеет соответствующие меры для снижения рисков, связанных с коррупцией в системе. Данное направление также охватывает важные аспекты системы закупок, включающие признание заинтересованных сторон и гражданского общества как части системы контроля. Помимо этого, здесь принимаются во внимание аспекты системы закупок и управленческой среды, а также методы их организации и определения для содействия добросовестности и прозрачности.
407. Были предприняты первые шаги по вовлечению гражданского общества в части государственных закупок, в частности, когда речь идет о реформах системы закупок и через сотрудничество с бизнес-ассоциациями. Тем не менее, ограниченная публичная информация осложняет значимый вклад со стороны гражданского общества, будь то в процедурах закупок или в отношении реформ.
408. Представляется, что механизмы аудита и контроля «Самрук-Қазына» работают надлежащим образом и в целом могут использоваться для контроля и аудита государственных закупок. Выявленные расхождения касаются отсутствия автономности функции аудита, которая выполняется наряду с другими функциями в рамках Департамента методологии и контроля закупок «Самрук-Қазына».
409. При том, что процесс подачи апелляций существует, процедуры не соответствуют критериям оценки, предусмотренным в методологии. В частности, расхождения касаются



отсутствия автономности, что влияет на принятие решений (аналогично с ситуацией в отношении функции аудита).

410. Антикоррупционная система «Самрук-Қазына» действует в соответствии с правилами, предусмотренными для всего Казахстана; действуют все важнейшие положения нормативно-правовой базы. Есть доказательства некоторых случаев принудительного исполнения. Расхождения касаются мер применительно к закупкам и вовлечения заинтересованных лиц.

411. Красными флажками обозначены показатели 11, 13 (b, c) и 14 (c, d, e).

Показатель 11. Прозрачность и привлечение общественности повышают добросовестность в сфере государственных закупок

412. Гражданское общество, играя роль гаранта против нерезультативного и неэффективного использования государственных средств, может помочь в создании более конкурентной и справедливой системы государственных закупок с обеспечением более высокого уровня исполнения договоров и достижения результатов. Всё в большей степени правительства предоставляют общественности возможность понять и вести мониторинг государственных закупок. Данный показатель оценивает два механизма, посредством которых гражданское общество может принимать участие в процессе государственных закупок: *i)* раскрытие информации и *ii)* непосредственное привлечение общественности путём участия, мониторинга и надзора.

Выводы

413. «Самрук-Қазына» предпринял шаги по усилению прозрачности в отношении государственных закупок и вовлечению заинтересованных лиц в процедуры, что способствовало повышению добросовестности. Некоторые аспекты вовлечения заинтересованных лиц и обеспечения прозрачности предусмотрены в Правилах закупок, однако, в действительности обеспечение вовлечения и прозрачности остается ограниченным. Было сложно оценить, насколько значимым является вклад гражданского общества в систему государственных закупок.

414. Законы, нормативно-правовые акты и меры политики размещаются в открытом доступе. Любые документы, касающиеся процедур закупок, такие как уведомления о закупках, образцы документов и т.д. имеются на портале электронных закупок «Самрук-Қазына». Тем не менее, для получения доступа к данным документам заинтересованные лица должны быть зарегистрированы в качестве пользователей на портале, с чем связаны определенные бюрократические требования (см. дополнительную информацию в показателе 7).

415. Как упоминалось в показателе 10, важную роль в части вовлечения общественности играет Национальная палата предпринимателей РК «Атамекен». Помимо разработки комментариев к правовой реформе, представители НПП «Атамекен» также входят в состав тендерных комиссий, которые создаются в случае открытых тендеров, превышающих по стоимости пороговое значение. Это положительная мера по обеспечению справедливости в ходе закупок. Помимо НПП «Атамекен» действует лишь ограниченное число организаций, имеющих сильное влияние на формирование политики в сфере государственных закупок.

Существенные расхождения

Подпоказатель 11 (b) и (c) – Недостаточное вовлечение общественности в процесс закупок



416. Несмотря на наличие правил, предусматривающих и приветствующих вовлечение гражданского общества в процесс государственных закупок, элементы открытости и прозрачности применяются не в полной мере, о чем свидетельствуют расхождения, приведенные в данном разделе. Большинство выявленных расхождений не препятствуют успешному соблюдению базовых принципов закупок. Тем не менее, культура внутри «Самрук-Қазына», похоже, укоренилась в таком формате, который не способствует прозрачности и открытости в отношении вовлечения заинтересованных сторон, что значительно затрудняет принятие мер. Помимо этого, нет организаций гражданского общества, которые проводили бы независимый мониторинг государственных закупок. При том, что расхождения, судя по всему, не препятствуют достижению базовых задач государственных закупок, изменение культуры в сторону вовлечения общественности и обмена информацией, вероятно, потребует политической воли. Требуются изменения, выходящие за пределы рычагов воздействия, которые может предусмотреть в своей политике «Самрук-Қазына». Поэтому предлагается обозначить подпоказатели 11 (а) и (b) красным флажком.
417. Другие расхождения касаются вовлечения организаций гражданского общества (ОГО). Не предусмотрено повышение потенциала или обучение для ОГО по вопросам государственных закупок. Также нет доказательств того, что при формировании политики запрашиваются комментарии и предложения гражданского общества, а если и запрашиваются, то неизвестно, принимаются ли они во внимание. Организации гражданского общества, которые опрашивались при подготовке к данной оценке, утверждали, что с ними не связывались по поводу предоставления комментариев.
418. В отношении отдельных процедур закупок существует ограниченная прозрачность и ограниченные возможности для участия некоторых конкретных представителей (например, из НПП «Атамекен»). Не вся информация о закупках имеется в доступе, несмотря на далеко идущие правила, согласно которым публикация является обязательной. В действительности доступу к информации препятствуют дополнительные требования правил касательно регистрации в системе электронных закупок. Не было получено фактов, подтверждающих, что представители гражданского общества участвуют в процедурах закупок, к примеру, на вскрытии заявок на участие в тендере или в качестве наблюдателей, либо в ходе последующего анализа конкретных случаев закупок.

Рекомендации

419. Основа показателя 11 это культура прозрачности и открытости, обеспечивающая возможности/ пути воздействия со стороны гражданского общества. «Самрук-Қазына» мог бы по мере возможности в пределах своих компетенций и формирования политики далее развивать существующие меры для получения обратной связи от общественности, таким образом усиливая прозрачность. «Самрук-Қазына» может извлечь огромную пользу, обеспечив открытость и доступ к информации о системе закупок (и требуя от дочерних компаний в Холдинге следовать аналогичному подходу): прозрачность может повысить конкуренцию и, в свою очередь, способствовать получению более эффективных результатов процедур закупок, что означает экономию финансовых средств и снижение коррупции. С точки зрения планирования, раннее вовлечение заинтересованных сторон может обеспечить максимальный результат от закупленных товаров, работ и услуг на благо казахстанских граждан.
420. На практике, одним из механизмов активного запроса обратной связи от поставщиков и общественности в отношении предлагаемых изменений может быть распространение проекта правил и сбор (анонимных) комментариев. Необходимо прилагать усилия для публикации всех документов, которые не содержат секретной информации, и предоставлять их на платформе, доступной для широкой общественности без каких-либо барьеров, таких



как регистрация только для компаний, или не для использования системы пользователями-«блюстителем законности». Представителей организаций гражданского общества и заинтересованных групп можно приглашать к участию в проведении важных государственных закупок.

Показатель 12. В стране имеются эффективные системы контроля и аудита

421. Цель данного показателя заключается в том, чтобы определить качество, надёжность и своевременность внутреннего и внешнего контроля. Также необходимо оценить эффективность механизмов контроля. В контексте данного показателя «эффективность» означает целесообразность и тщательность внедрения рекомендаций аудиторов. В дополнение к своим собственным выводам, оценщики должны полагаться на недавнюю оценку государственных расходов и финансовой подотчетности (PEFA), а также на другие доступные аналитические исследования.
422. Оценка по показателю 12 не была полностью проведена из-за отсутствия доступа к информации о системе контроля и аудита. Соответствующие красные флажки и существенные расхождения были отмечены. Результаты основаны на обзоре данных из производных источников, а также интервью с а) большим количеством представителей «Самрук-Казына» об их собственной сложившейся практике закупок б) представителями компаний об их опыте работы с системой «Самрук-Казына» с) экспертами в области государственных закупок Казахстана. Оценка проводилась по методологии MAPS, и были предприняты все необходимые меры для обеспечения ее точности.

Выводы

423. «Самрук-Казына» имеет отдельное подразделение по аудиту, которое в значительной степени отражает структуру общей системы аудита в Казахстане. В целом, основные элементы системы аудита функционируют. Тем не менее, система не производит впечатления полностью независимой или эффективной, нет специализированной структуры для государственных закупок и государственным закупкам не уделяется какое-то особое внимание.
424. Выводы по показателю остаются неполными, поскольку у команды по оценке не было доступа к информации достаточной для проведения оценки по показателю. Не все документы, детализирующие правила в отношении функции аудита в «Самрук-Казына», были в открытом доступе или предоставлены команде экспертов по оценке. Выводы, приведенные ниже, основаны на проведенных интервью с заинтересованными лицами, информации, предоставленной «Самрук-Казына» в письменной форме, и дополнительных исследованиях.
425. Если рассматривать структуру аудита в «Самрук-Казына» сверху вниз, то она выглядит следующим образом: Счетный Комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета представляет собой высший орган аудита (ВОА) в Казахстане, а также высший орган, контролирующей систему аудита в стране, включая аудит в «Самрук-Казына». Счетный комитет подотчетен напрямую Президенту, который назначает членов Счетного комитета.
426. Высшим органом аудита в структуре «Самрук-Казына» является Комитет по аудиту на уровне Совета директоров «Самрук-Казына». Комитет по аудиту состоит исключительно из независимых директоров. Именно Комитет по аудиту работает с результатами аудитов, проведенных по всей структуре «Самрук-Казына».
427. В дополнение, в «Самрук-Казына» учрежден Специальный комитет состоящий из представителей Правления Холдинга, Министерства финансов РК и Счетного комитета. Задача Специального комитета больше связана с контролем деятельности Холдинга с точки



зрения общего результата и эффективности. Это означает, что Специальный комитет уделяет больше внимания мониторингу эффективности для принятия оперативных решений, а не проверкам для устранения нарушений. Будучи членом Специального комитета, полноценная роль Счетного комитета в отношении «Самрук-Қазына» остается неясной: ограничен ли надзор Счетного комитета только участием в Специальном комитете, или же Счетный комитет может действовать независимо от Специального комитета, в рамках исполнения полной надзорной функции, которую должен иметь ВОА.

428. Департамент методологии и контроля закупок отвечает за проведение аудита. Департамент действует в качестве службы внешнего аудита для дочерних организаций Холдинга.

429. Наконец, у каждой дочерней организации в структуре Холдинга «Самрук-Қазына» есть свой собственный аудиторский комитет (по аналогии с Комитетом внутреннего государственного аудита в других государственных учреждениях в Казахстане). Данные аудиторские комитеты и отделы отчитываются перед Департаментом методологии и контроля закупок.

430. В «Самрук-Қазына» и его дочерних организациях проводятся два вида аудита: плановые и внеплановые аудиты. График запланированных аудитов определяется на основе уровня занимаемого дочерней компанией в структуре Холдинга «Самрук-Қазына», проведенных закупок и результатов прошлых аудитов (например, внеплановых аудитов). Внеплановые аудиты, как правило, проводятся в ответ на поступившие обращения. Кроме того, дочерние организации могут обратиться в Департамент методологии и контроля закупок с запросом о проведении внепланового аудита.

431. Согласно данным, полученным в ходе интервью, представляется, что частота проведения и виды аудита в целом достаточны и скоординированы, они поддерживают своевременный и эффективный процесс принятия решений и позволяют адекватно снижать риски. Тем не менее, у команды не было доступа к количественной информации или документам по конкретным делам, поэтому не было найдено доказательных фактов для подтверждения фактической частоты, качества проведения или исполнения рекомендаций по итогам аудитов.

432. На основании аудитов, проведенных дочерними организациями или Департаментом методологии и контроля закупок, Аудиторский комитет вырабатывает рекомендации по устранению недочетов, выявленных в ходе аудита. Тем не менее, осталось неясным, насколько обязательный характер носят данные рекомендации: у дочерних организаций есть значительная свобода в части принятия мер по итогам своих собственных аудитов. Более того, не вполне понятен порядок отчетности.

433. Руководства, стандарты и методические указания существуют, однако по аналогии с правилами и нормативными документами они не размещены в открытом доступе и не были предоставлены команде по оценке.

Существенные расхождения

Подпоказатель 12 (a) – (d) – Отсутствует четкая и эффективная система надзора

434. Не смотря на то, что общие структуры системы аудита существуют, и в ходе интервью отмечалось, что принципы аудита реализуются в соответствии со стандартами, остаются более существенные расхождения.

435. Во-первых, невозможно было провести фактическое подтверждение качества правил и процедур аудита. Команда экспертов по оценке не получила доступа к правилам, стандартам, руководствам, методическим указаниям и каким-либо другим документам, регулирующим процедуры аудита в рамках «Самрук-Қазына», помимо тех документов, что были в открытом доступе, которые пролили лишь ограниченный свет на состояние дел. Кроме того, у команды



не было доступа к какой-либо количественной информации по аудитам или конкретным архивным делам для подтверждения результатов, исполнения рекомендаций и сроков.

436. Во-вторых, порядок отчетности и сферы ответственности в структуре аудита остаются неясными (в основном, ввиду ограниченного доступа к правилам и нормативным документам). Невозможно определить, в какой степени внешний надзор над процедурами аудита в рамках «Самрук-Қазына» осуществляется Счетным комитетом (ВОА в Казахстане). При том, что для проведения аудитов привлекаются внешние аудиторские компании, важно обеспечивать качество проводимых аудитов, что наиболее эффективно осуществляется через надзор со стороны независимого учреждения.
437. В-третьих, как отмечалось в предыдущих исследованиях, Счетный комитет (ВОА в Казахстане) не может рассматриваться как полностью независимый орган⁶⁶ В идеальной ситуации ВОА должен быть подотчетен только Парламенту и никакому другому органу или лицу. Невзирая на то, что данный аспект непосредственно не связан ни с системой государственных закупок, ни с влиянием на руководство «Самрук-Қазына», факт того, что система аудита в целом не является полностью независимой, представляет собой существенное препятствие на пути к достижению базовых принципов государственных закупок, а именно эффективности и результативности. Без наличия независимой функции аудита невозможно гарантировать, что правила соблюдаются, а государственные средства расходуются действительно в соответствии с правилами.
438. В-четвертых, в рамках функции аудита не уделяется особого внимания государственным закупкам; нет обучения или особых руководящих принципов по данному направлению. Аудиторов выбирают в соответствии со стандартными правилами отбора кадров, не предъявляя требований к наличию особой квалификации для проведения аудитов в закупках.

Рекомендации

439. Для обеспечения соответствия требованиям данного показателя необходимо внести существенные изменения в структуру аудита. При том, что изменения в общей системе аудита находятся за пределами полномочий руководства «Самрук-Қазына», как упоминалось выше, без наличия независимого внешнего надзора систему аудита в «Самрук-Қазына» нельзя считать полностью результативной. Что касается непосредственных полномочий, руководство «Самрук-Қазына» могло бы рассмотреть вопрос о дальнейшем отделении функции аудита от повседневных операций Фонда, в частности, функции государственных закупок. Чтобы действовать полноценно в роли внешнего аудитора по отношению к дочерним организациям Фонда, подразделение с такими функциями должно быть полностью автономным и не входить в остальную структуру руководства.
440. Необходимо предоставить доступ или осуществить сбор недостающей информации по аудитам, соответствующим правилам и стандартам, а также данных о проведении аудитов и исполнении предписаний по их итогам. Сюда должна включаться количественная информация. Знание правил проведения аудитов может помочь специалистам по закупкам на всех уровнях структуры «Самрук-Қазына» соблюдать установленные правила и проводить процедуры закупок с учетом необходимого документирования принимаемых решений, что, в свою очередь, облегчит дальнейшее проведение аудитов. Анализ итогов аудитов с использованием количественных параметров может определить пробелы в части проведения государственных закупок и составить основу для принятия решений и реформы системы.
441. Наконец, система аудита и аудиторы должны использовать механизм рассмотрения процессов сквозь призму государственных закупок, т.е. необходимо ввести в

⁶⁶ Обзор ОЭСР по вопросам добросовестности и честности в Казахстане, 2017 г. (OECD Integrity Scan of Kazakhstan).



инструментарий аудита такой механизм, для соответствия и исполнения, который будет учитывать специфику государственных закупок, при этом аудиторы должны проходить отдельное обучение по вопросам государственных закупок. В рамках данных мер также необходимо привлекать аудиторов со знанием системы государственных закупок, которые впоследствии могут делиться своим опытом с другими аудиторами.

Показатель 13. Эффективные и действенные механизмы апелляции в связи с закупками

442. В Направлении I охватываются аспекты механизма апелляций, поскольку он непосредственно касается нормативно-правовой базы, включая его создание и зону действия. Данный показатель позволяет дополнительно оценить механизм апелляций по ряду конкретных вопросов, направленных на обеспечение соблюдения требований и добросовестности системы государственных закупок в стране.
443. Оценка по показателю 13 не была полностью проведена из-за отсутствия доступа к информации о системе апелляции. Соответствующие красные флажки и существенные расхождения были отмечены. Результаты основаны на обзоре данных из производных источников, информации предоставленной «Самрук-Казына» после Круглого стола, а также интервью с а) большим количеством представителей «Самрук-Казына» об их собственной сложившейся практике закупок б) представителями компаний об их опыте работы с системой «Самрук-Казына» с) экспертами в области государственных закупок Казахстана. Оценка проводилась по методологии MAPS, и были предприняты все необходимые меры для обеспечения ее точности.

Выводы

444. Оценка показателя остается неполной, поскольку «Самрук-Казына» не предоставил команде по оценке, доступ к достаточной информации. Примечательно, что эксперты не имели доступа к документам, связанным с фактическими случаями апелляций. Следующие выводы основаны на проведенных «кабинетных исследованиях» и интервью с заинтересованными сторонами.
445. В структуре «Самрук-Казына» действуют процедуры и подразделения для подачи и рассмотрения жалоб, что обеспечивает наличие базовых элементов. Тем не менее, остаются расхождения по более глубоким критериям оценки, таким как сроки рассмотрения и независимость органа по рассмотрению жалоб. Помимо этого, не вполне ясно, в какой степени процедуры подачи и рассмотрения жалоб действительно используются и являются результативными для лиц, подающих жалобы, и соответствующих учреждений.
446. Правила рассмотрения жалоб устанавливаются на уровне «Самрук-Казына». Помимо этого, следует отметить, что в части ответственных подразделений механизм рассмотрения жалоб и функция аудита, по всей вероятности, во многом совпадают. Поставщики могут подать жалобу сначала непосредственно в дочернюю организацию, проводящую закупки, а затем – если поставщик не удовлетворен результатом – в Департамент методологии и контроля закупок. Если и в этом случае поставщик не удовлетворен, он может подать жалобу в Комиссию по рассмотрению жалоб по закупкам (внутренняя Комиссия в Фонде). Суд является высшей инстанцией для подачи жалоб в случае, если Комиссия не в состоянии урегулировать спор. Все вышестоящие подразделения могут рекомендовать дочерней организации, проводящей соответствующие закупки, исправить оспариваемую ситуацию; однако осталось неясным, какое подразделение имеет полномочия на принятие окончательного решения (т.е. обязана ли дочерняя организация Холдинга исполнять решение, вынесенное Специальным комитетом или Департаментом методологии и контроля закупок). Сроки прописаны в



Правилах, но они остаются неясными с точки зрения поставщиков. Процедура обжалования бесплатная.

447. По сведениям от уполномоченных органов, в настоящее время разрабатывается система автоматического приостановления процесса для включения в систему электронных закупок.

Существенные расхождения

Подпоказатель 13 (a) – (c) – Недостаточно четкие нормы механизма апелляции по закупкам

448. По данному показателю было выявлено несколько расхождений. Механизм рассмотрения жалоб играет решающую роль в гарантировании того, что система государственных закупок соответствует базовым принципам закупок, а это ключевой рычаг для обеспечения подотчетности. Таким образом, красным флажком обозначен весь данный показатель, особенно ввиду расхождений в подпоказателях (b) и (c).
449. Во-первых, правила подачи и рассмотрения жалоб в «Самрук-Қазына» в целом не вполне ясны и не оговаривают некоторые важные элементы. Помимо нечетких определений в части сферы ответственности, функций и полномочий на принятие решения (см. раздел «Выводы» выше), не прописано несколько конкретных элементов по процедурам. К примеру, сроки подачи жалобы не полностью обозначены. Как следствие, поставщикам остается неясен конкретный предельный срок. Кроме того, что более проблематично, сроки рассмотрения жалобы органом по рассмотрению жалоб могут быть продлены без окончательной конечной даты – потенциально без ограничений. Наконец, нет четких правил в отношении приостановления процедуры закупок. Не вполне ясно, может ли орган по рассмотрению жалоб приостановить процедуры закупок, как и при каких обстоятельствах, а также какие допускаются средства правовой защиты. Помимо этого, в Правилах не оговаривается, обязаны ли дочерние организации в Холдинге исполнять решение, вынесенное органом по рассмотрению жалоб, и как это обеспечивается.
450. Во-вторых, основные опасения касаются независимости и потенциала органа по рассмотрению жалоб. Центральная роль отводится Департаменту методологии и контроля закупок, а это то же подразделение, которое устанавливает правила по закупкам, а также непосредственно занимается ежедневными операциями по государственным закупкам в «Самрук-Қазына». Наделение данного подразделения функциями по рассмотрению жалоб, подаваемых в отношении процедур, которые они же и разрабатывают, и потенциально проводят, означает, что данное подразделение не может рассматриваться как независимый орган по рассмотрению жалоб в соответствии с методологией MAPS.
451. В-третьих, есть только ограниченная информация о практическом применении механизма рассмотрения жалоб, а именно до какой степени выносимые решения являются независимыми, подкрепленными фактами и своевременными, исполняются ли решения, достаточно ли квалифицированного персонала, проводятся ли процедуры в соответствии с правилами и др. Понять, как процедуры реализуются на практике, было невозможно, поскольку у команды по оценке не было доступа к данным и конкретным делам, а в открытом доступе эти необходимые данные отсутствуют. Тот факт, что решения по жалобам не публикуются, уже сам по себе представляет расхождение с критериями оценки. Интересно заметить, что решения по жалобам в системе общих государственных закупок публикуются. Ввиду отсутствия информации невозможно было разработать какие-либо количественные критерии оценки, в том числе обязательные.

Рекомендации

452. «Самрук-Қазына» мог бы рассмотреть вопрос реорганизации своего механизма рассмотрения жалоб с целью усиления его независимости и ясности, обеспечив больше



определенности для поставщиков. Одной из наиболее важных мер является создание более автономного учреждения, которое не будет заниматься повседневными операциями закупок и формированием политики, и наделение этого учреждения функцией рассмотрения жалоб. Штат данного учреждения должен быть в достаточной степени укомплектован для выполнения своей работы. Следуя по такому пути, правила в отношении механизма рассмотрения жалоб необходимо пересмотреть для устранения вышеуказанных расхождений и дополнительной детализации механизма рассмотрения жалоб. Данная мера усилит подотчетность, обеспечиваемую органом по рассмотрению жалоб.

453. Наконец, «Самрук-Қазына» мог бы рассмотреть сбор и публикацию большего объема информации и данных по процедурам подачи и рассмотрения жалоб. Публикация решений по конкретным жалобам, к примеру, может дать представлениекупающим организациям (т.е. дочерним компаниям в Холдинге) о том, какое решение выносить в случае, если они сталкиваются с аналогичной ситуацией. Сбор количественной информации о делах по рассмотрению жалоб позволит Департаменту методологии и контроля закупок получить представление о реализации его политики.

Показатель 14. В стране существует этика и антикоррупционные меры

454. Данный показатель позволяет оценить: (i) характер и объём антикоррупционных положений в системе закупок и (ii) каким образом они внедрены и управляются на практике. Также он позволяет оценить, содействует ли система повышению открытости и уравнивает ли она интересы заинтересованных сторон, а также поддерживают ли частный сектор и общественность создание рынка государственных закупок, основанного на принципах добросовестности.

Выводы

455. «Самрук-Қазына» подчиняется общей системе борьбы с коррупцией в Республике Казахстан. Это означает, что действуют общие законы и нормативно-правовые акты, в которых определены запрещенные действия, последствия для чиновников, признанных виновными, а также конфликт интересов. Тем не менее, не были обнаружены какие-либо положения касательно ограничительного периода/временного запрета на трудоустройство после ухода со службы. Для квазигосударственного сектора предусматриваются дополнительные административные санкции за нарушение правил по закупкам; в настоящее время готовится реформа, которая будет сфокусирована на семи наиболее специфичных нарушениях, допускаемых государственными служащими.

456. Учитывая отсутствие доступа команды к документам по закупкам, как типовым, так и отдельным транзакциям, не было возможности подтвердить включение положений о запрещенных действиях в пункты договоров. Работникикупающей организации, а также консультанты (но не другие виды поставщиков) должны подписывать обязательство о раскрытии информации о конфликте интересов.

457. Структура системы сообщения о предполагаемых запрещенных действиях осталась неясной. В качестве базовых элементов «Самрук-Қазына», являясь субъектом квазигосударственного сектора, обязан проводить внутренний анализ рисков касательно запрещенных действий и направлять дела в правоохранительные органы для принятия последующих мер. Более детальные процессы обнаружены не были, как и не были найдены факты, подтверждающие, что о предполагаемых нарушениях действительно сообщают. Нет системы отстранения от участия в торгах, и исполнение происходит полностью за пределами «Самрук-Қазына».

458. По сообщениям СМИ, несколько случаев коррупции на высоком уровне преследовались по закону, демонстрируя работу правовой системы.



459. Сведения о специальных мерах, предпринимаемых «Самрук-Қазына» для предотвращения или борьбы с коррупцией, остаются ограниченными. Существует общая система предотвращения коррупции в государственном секторе, которая применяется в «Самрук-Қазына», однако команда по оценке не нашла публично доступной информации в подтверждение того, что «Самрук-Қазына» предпринимал действия по внедрению предупредительных или аналитических мер применимых непосредственно для Фонда и его профиля риска. Тем не менее, анализ риска проводился, но степень охвата и эффективности остались неясными. Нет специализированного обучения по противодействию коррупции, нет статистики или мониторинга, а также нет особого рассмотрения коррупции в государственных закупках.
460. По всей видимости, организации гражданского общества не задействованы в работе по противодействию коррупции в системе государственных закупок «Самрук-Қазына». ОГО, которые участвовали в опросе касательно государственных закупок в целом (т.е. в отношении сектора общего государственного управления и СКГС), не сообщали о каких-либо мероприятиях по надзору, касающихся «Самрук-Қазына». В целом, в системе государственных закупок в Казахстане существующие ОГО фокусируются на коррупции в общем, а в части закупок – только в ограниченной степени, как составляющей; их реальное воздействие весьма ограничено. На практике некоторые НПО привлекаются государственными учреждениями для мониторинга проектов по закупкам. Тем не менее, остается под вопросом, до какой степени данные надзорные мероприятия являются действительно открытыми и значимыми, если НПО получают деньги от учреждения, которое они должны проверять.
461. «Самрук-Қазына» не проводит никакого подобного надзора. В сравнении с закупками в секторе общего государственного управления, информация о закупках «Самрук-Қазына», как представляется, менее доступна для общественности, учитывая, что документы, касающиеся закупок в секторе общего государственного управления, можно найти на электронном портале. Отсутствуют доказательства того, осуществляет ли гражданское общество какой-либо надзор над обеспечением добросовестности в системе государственных закупок «Самрук-Қазына».
462. Вклад в обеспечение добросовестности со стороны поставщиков осуществляется преимущественно через присутствие НПП «Атамекен», которая направляет своих представителей в состав тендерных комиссий «Самрук-Қазына».
463. Действует механизм сообщения о предполагаемых коррупционных действиях через горячую телефонную линию. Тем не менее, было невозможно определить, в какой степени она используется. В целом, для работников предусмотрен порядок для сообщений, и такая информация считается конфиденциальной и контролируется ее исполнение.
464. Существует Кодекс поведения, хотя и с весьма ограниченными положениями в отношении коррупции в государственных закупках. Не было обнаружено никаких требований по раскрытию финансовой информации и факт подотчетности не установлен. При том, что заявления о конфликте интересов и формы раскрытия финансовой информации используются регулярно, о бенефициарном праве собственности не сообщается.

Существенные расхождения

Подпоказатель 14 (с) – (е) – Отсутствие комплексного подхода противодействию коррупции и надзора гражданского общества

465. В «Самрук-Қазына» отсутствует комплексная система по противодействию коррупции. Существуют общие правила, проводятся расследования и решения приводятся в исполнение через общее администрирование. Тем не менее, команда экспертов по оценке не смогла



обнаружить доказательства существования и эффективного использования различных элементов, которые должны входить в современную антикоррупционную систему, включая предупредительные меры и подход на основе управления рисками. В «Самрук-Қазына» нет правил касательно ограничительного периода/временного запрета на трудоустройство после ухода со службы, типовых положений в отношении мошеннических, коррупционных и запрещенных действий для договоров и документов по закупкам, четких процедур сообщения о предполагаемых коррупционных действиях, механизмов отстранения от участия в торгах, мер, касающихся предотвращения и борьбы с коррупцией в отношении закупок, данных или статистики, а также обучения по вопросам добросовестности. Обеспечение добросовестности в государственном секторе должно поддерживаться комплексной системой с использованием ряда инструментов. Рассматривая «Самрук-Қазына» как многонациональную компанию, очевидно, что многие многонациональные компании приняли комплексные и тщательно разработанные системы, которые служат для предотвращения и выявления коррупционных, мошеннических и других запрещенных действий. Без функциональной, всесторонней антикоррупционной системы и портфеля мер, направленных на предупреждение и сокращение мошеннических, коррупционных и запрещенных действий, вероятно, что базовые принципы государственных закупок, а именно эффективность и результативность, не соблюдаются.

466. Второе существенное расхождение касается надзора со стороны гражданского общества, в отношении которого не было обнаружено доказательных фактов. Этот аспект нельзя легко нивелировать, поскольку иначе невозможно будет обеспечить надзор гражданского общества с акцентом на государственных закупках. Только тщательный надзор со стороны общественности обеспечивает подотчетность по расходованию государственных средств.

467. Учитывая коррупционные риски и одновременные пробелы в антикоррупционной системе, предлагается обозначить красным флажком некоторые подпоказатели, поскольку текущая ситуация препятствует достижению базовых целей государственных закупок. Таким образом, красный флажок объясняется наличием расхождений в подпоказателях (с), (d), и (e).

Рекомендации

468. «Самрук-Қазына» мог бы внедрить комплексную антикоррупционную систему с учетом специфических рисков, связанных с государственными закупками. Следуя такому пути, «Самрук-Қазына» может принять не только четкие правила и стандарты, но и внедрить такие инструменты, как обучение, сбор данных, комплексная проверка (due diligence) и др. Целью должно быть движение в направлении создания культуры добросовестности.

469. В дополнение к этому, «Самрук-Қазына» мог бы усилить надзор со стороны гражданского общества для обеспечения подотчетности, а также эффективности и результативности закупок. Следуя по такому пути, «Самрук-Қазына» необходимо создать предпосылки для значимого участия гражданского общества, как указывалось в других показателях (см, например, показатели 7, 9, 10 и 11). Важным аспектом является размещение в открытом доступе информации и данных о государственных закупках, чтобы они могли использоваться в формате, который был бы удобен для анализа (т.е. выбор формата открытых данных, предоставление доступа без бюрократических или технических барьеров).



5. Сводные рекомендации

Рекомендации для расстановки приоритетов

Рекомендации, последовавшие после применения методологии MAPS, как для системы государственных закупок, так и для системы закупок Самрук-Казына, определили несколько ключевых областей развития, которые были детально проработаны в соответствующих разделах и томах Отчета. В настоящем разделе кратко представлены критические области, которые требуют срочного внимания, учитывая их влияние на эффективность рассмотренных систем закупок. Однако на усмотрение Правительства Казахстана останется установление последовательности выполнения рекомендаций для устранения основных слабых мест двух систем. Процесс «подтверждения выводов» предоставит Правительству и международным партнерам по развитию возможность изучить возможные пути и средства поддержки рекомендуемого плана действий.

Приоритеты для развития государственной системы закупок

В результате проведенной оценки MAPS были выявлены 7 приоритетных областей развития:

- I. **Объем применения правовой базы:** сфера применения ЗГЗ ограничена, а отсутствие единообразия и универсальности правовой базы, по-видимому, не способствует предсказуемости и экономии в работе системы закупок. **Поэтому, исключение закупок ряда предприятий с государственным участием, из сферы действия правовой базы закупок должно быть пересмотрено в следующем цикле реформ с целью включения в сферу действия ЗГЗ или с помощью отдельного единого специализированного законодательства, максимально возможного количества исключенных категорий.** В этом отношении необходимо принять во внимание международную практику, которая показывает, что такие организации, как Национальный банк, и / или юридические лица или предприятия, созданные для конкретной цели удовлетворения потребностей в общих интересах, не имеющие промышленного или коммерческого характера и которые соответствуют одному из следующих условий: Правительство или местный исполнительный орган владеет более 50% акций, или имеет более 50% голосующих акций, или назначает более половины членов надзорных или руководящих органов, может регулироваться законодательной базой в области закупок.

Чтобы иметь полноценную информацию и оказать большее влияние на будущие реформы, Правительству следует провести комплексное исследование действующих правил закупок, применяемых каждым исключенным субъектом, оценить эффективность таких субъектов, достижение ими соотношения цены и качества, при обеспечении прозрачности и честной конкуренции.

- II. **Правила участия:** для обеспечения соответствия с ЗГЗ, который устанавливает открытый доступ для всех участников, пересмотреть действующие требования доступа к системе электронных закупок и участию в конкурсах, такие как требование об электронной цифровой подписи и обязательство предоставлять обеспечение заявок только в форме электронной банковской гарантии, с использованием счета, открытого в одном из коммерческих банков Республики Казахстан.
- III. Правительству Казахстана рекомендуется рассмотреть возможность введения процедур (в том числе посредством внесения изменений в Закон «Об электронном документе и электронной цифровой подписи») позволяющих иностранным потенциальным поставщикам получить сертификат ЭЦП, предоставить электронное обеспечение заявки и



оплатить доступ к веб-порталу непосредственно по месту их нахождения. Это может включать меры, позволяющие иностранным потенциальным поставщикам получать ЭЦП удаленно, через местную стороннюю организацию.

- IV. Методы закупок: рассмотреть возможность внесения поправок в правовую базу для того, чтобы допустимые способы закупок использовались пропорционально и соответствовали цели для достижения лучшего соотношения цены и качества и существенных выгод при предоставлении услуг. Возможные изменения могут включать (а) определение открытого конкурса способом по умолчанию; (б) более четкое определение условий использования каждого способа закупок; (с) дальнейшее сокращение перечня оснований для использования закупок из одного источника; и (d) введение рамочных соглашений.
- V. Критерии оценки и соотношение цены и качества: усовершенствовать существующий подход к применению критериев оценки, основанный на предоставлении условных скидок на цену предложения при соответствии установленным в Законе «О государственных закупках» критериям, для достижения наилучшего соотношения цены и качества при проведении закупки.
- VI. Рассмотреть возможность улучшения использования ценовых и неценовых критериев и методологии их оценки, включая комбинацию взвешенных качества и цены. Пересмотреть действующие положения ЗГЗ, включая недавние изменения и дополнения, и Правила осуществления государственных закупок, чтобы внести ясность в различные аспекты проведения оценки заявок, включая обеспечение конфиденциальности тех положений заявки, которые участник не хочет раскрывать конкурентам.
- VII. Управление контрактами и мониторинг эффективности: обеспечение перехода системы государственных закупок на следующий уровень с точки зрения качества и эффективности потребует дальнейшего усиления мер по контролю за выполнением контрактов и мониторинга посредством (а) более четкого определения ролей и ответственности за управление контрактами в законодательной базе, и (b) установления требований по измерению эффективности выполнения контракта, включая Ключевые Показатели Эффективности (KPI).
- VIII. Профессионализация: подготовка перечня пробелов в навыках и знаниях в области государственных закупок и анализ потребностей в обучении. Такой перечень даст представление о потребностях по наращиванию потенциала и профессионализации функции закупок, при возможном партнерстве с местными высшими учебными заведениями. Создание институционально-обеспеченной и устойчивой программы по повышению потенциала в области закупок станет важным преимуществом для развития кадров в области закупок и государственной службы в целом в Казахстане и окажет положительное влияние на общую эффективность деятельности государственного сектора.
- IX. Подотчетности и добросовестность: рассмотреть направленные меры по устранению коррупционных рисков при осуществлении государственных закупок. Некоторые изменения в правовые акты, такие как пересмотр антикоррупционного законодательства, а также пересмотр нормативно-правовой базы в сфере закупок, могут обеспечить адекватное закрепление в нормативно-правовой базе коррупционных рисков в процессе государственных закупок. Кроме того, может быть расширено практическое руководство для поставщиков по предупреждению и информированию о неправомерных действиях.



Приоритеты для развития государственной системы закупок «Самрук-Казына»

В результате проведенной оценки MAPS были выявлены 8 приоритетных областей развития:

- I. **Нормативно-правовая база:** предлагается изучить вопрос о том, выгодна ли единая система государственных закупок для Казахстана. Единый подход может быть выгоден и для «Самрук-Казына», поскольку это может повысить конкуренцию и облегчить доступ всех заинтересованных компаний к закупкам.

«Самрук-Казына» мог бы рассмотреть возможность включения недостающих аспектов в свою нормативно-правовую базу, таких как изменение правил таким образом, чтобы способствовать устойчивым и стратегическим закупкам, уточнение правовой иерархии норм и оценка необходимости регулирования ГЧП. Важной мерой также мог бы стать пересмотр и сокращение числа исключений для использования открытого конкурса, которые в настоящее время разрешены законом, с целью повышения конкуренции. Дополнительные изменения могут потребоваться в области регулирования процесса вскрытия заявок, правил хранения информации и функции проверки.

- II. **Конкуренция:** чтобы повысить конкуренцию, «Самрук-Казына» может приложить усилия для устранения преференций и резервов. Повышение прозрачности является важным условием честной конкуренции. Помимо повышения доверия и предоставления возможности гражданскому обществу участвовать в государственных закупках, информация о закупках может позволить потенциальным поставщикам лучше подготовить свои заявки, что приведет к лучшим результатам для закупающих организаций.

«Самрук-Казына» должен приложить усилия для увеличения и диверсификации своей базы поставщиков, чтобы обеспечить оптимальное соотношение цены и качества. В рамках таких усилий «Самрук-Казына» может также разработать мероприятия по обучению и привлечению поставщиков, сохраняя при этом высокие стандарты добросовестности.

- III. **Стратегические методы закупок:** в рамках мероприятий по повышению эффективности государственных закупок «Самрук-Казына» может предпринять усилия, чтобы сделать государственные закупки более стратегическими и устойчивыми, например, разработав стратегию устойчивого развития в ее широком смысле (т.е. сбалансировать экономическое, социальное и экологическое воздействие государственных закупок).

«Самрук-Казына» может провести анализ эффективности, используя информацию из своей системы электронных закупок, и сделать результаты общедоступными. Способ хранения информации в системе электронных закупок может быть изменен для упрощения проведения анализа. Мониторинг ключевых показателей эффективности (KPI) может быть удобным способом определения возможностей для повышения производительности. Эта область также может быть охвачена инициативам по наращиванию потенциала.

При реализации перечисленных мер, основное внимание следует уделять анализу рынка и планированию, а также этапу управления контрактами. Это те области, в которых возникали небольшие сложности.

- IV. **Управление контрактами и мониторинг эффективности:** при разработке всех мер и мероприятий особое внимание должно уделяться управлению контрактами. Помимо повышения эффективности, упор должен быть на мониторинге фактических данных и выполнении контрактов. Ключевые показатели эффективности следует использовать для мониторинга эффективности всех закупок; должен быть проведен соответствующий анализ



и результаты опубликованы. Механизм отчетности в рамках общей системы государственных закупок может быть расширен включая завершение больших контрактов, включая подробную информацию о платежах и других аспектах эффективности, таких как превышение сроков и затрат. Следует обратить внимание на связь между исполнением контракта и исполнением бюджета, упорядочив последовательность, где это возможно, и сокращая случаи, когда закупки начинаются без формального распределения бюджета.

- V. **Профессионализация:** «Самрук-Казына» может продолжить свой успех в сфере профессионализации, разработав более структурированный подход, включая стратегию обучения закупкам, которая может служить основой для структурированной программы профессионализации. Программа должна включать специальные модули по вопросам добросовестности и этики, участия МСБ, контроля и аудита операций по закупкам и другие актуальные темы. Полноценная программа сертификации для специалистов по закупкам, с разнообразными и целевыми модулями, связанная с карьерным ростом должна быть частью стратегической программы профессионализации.
- VI. **Институты, инструменты и стратегии:** предпринимаемые усилия по внедрению многоуровневых процессов предварительной квалификации могут сочетаться с усилиями по объединению наименований закупок в более стандартизированные категории. Значительная экономия от объема может быть получена за счет применения современных методов в сочетании с частичной централизацией. Двухэтапные процедуры закупок могут использоваться более широко. Система государственных закупок «Самрук-Казына» страдает от институциональных механизмов, которые ограничивают институциональную независимость ключевых участников системы государственных закупок. Обязанность по разработке политик и процедур внутри Холдинга должна быть отделена от обязанностей по контролю над апелляциями, проверкой и аудитом.
- VII. **Честность и подотчетность:** «Самрук-Казына» может извлечь выгоду из применения подхода, основанного на оценке коррупционных рисков, выявляя риски присущие сфере государственных закупок и реализуя стратегии по снижению таких рисков. В области контроля и аудита необходимо уточнить правила, и структурировать институты (см. выше) таким образом, чтобы эффективно обеспечить принцип «сдержек и противовесов». Можно было бы внедрить специальную систему отстранения, которая учитывала бы нарушения честности и добросовестности (возможно связать ее с черным списком поставщиков).
- VIII. **Гражданское общество и привлечение общественности:** этот аспект связан с областями, упомянутыми выше, и вызывает беспокойство за обе системы закупок. В частности, для «Самрук-Казына» необходимо предпринять меры для повышения прозрачности операций по закупкам. Для публикации большей информации, «Самрук-Казына» может принять Стандарт публикации открытых данных (OCDS) для повышения прозрачности и облегчения надзора со стороны гражданского общества. Гражданское общество может чаще и активнее участвовать в более сложных закупках.



6. Информация подтверждающая выводы (валидация)

В ходе проведения оценки применялся трехэтапный подход: (i) обзор системы с применением критериев оценки в качественном выражении; (ii) обзор системы с применением определенного набора количественных показателей; и (iii) выявление существенных расхождений. Команда использовала разные пути сбора и анализа данных, в том числе: (i) кабинетный анализ законов, НПА и прочих документов; (ii) оценка, проводимая в ходе рабочих визитов в апреле и мае 2018 г.; и (iii) опрос, проводимый среди представителей частного сектора, организаций гражданского общества (ОГО) и неправительственных организаций (НПО). В целях количественной оценки команда анализировала выборку в размере 150 операций и договоров по закупкам.

Процесс подтверждения выводов

№	Описание	Предварительная запланированная дата
1	Рассмотрение и комментарии TAG	23 июля 2019
2	Пересмотренный проект отчета с учетом комментариев TAG	23 августа 2019
3	Официальное внесение проекта отчета на русском языке в Правительство/МФ и СК	12 сентября 2019
4	Презентация ключевых выводов MAPS широкой группе заинтересованных лиц, включая представителей государственных органов, частного сектора, НПО и донорских организаций	23 сентября 2019
5	Утверждение окончательного отчета руководством Банка	24 октября 2019
6	Внесение окончательного отчета в Правительство/МФ и СК и запрос на согласие на публикацию Отчета MAPS	28 февраля 2020





Приложение III: Исходные документы

Подробные результаты оценки (т.е. на уровне подпоказателей с использованием предоставленной формы в формате Excel) приводятся в файле «матрица показателей»/в разделе X. Ниже приводятся исходные документы, анализ которых проводился в ходе оценки.

Национальные планы развития, индексы, региональные и международные обязательства

Послание Президента Республики Казахстан - лидера нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана Стратегия «Казахстан - 2050»: Новый политический курс состоявшегося государства», 14 декабря 2012 г.

http://www.akorda.kz/en/addresses/addresses_of_president/address-by-the-president-of-the-republic-of-kazakhstan-leader-of-the-nation-nazarbayev-strategy-kazakhstan-2050-new-political-course-of-the-established-state

Послание Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева народу Казахстана «Третья модернизация Казахстана: глобальная конкурентоспособность», 31 января 2017 г.,

http://www.akorda.kz/en/addresses/addresses_of_president/the-president-of-kazakhstan-nursultan-nazarbayevs-address-to-the-nation-of-kazakhstan-january-31-2017.

Указ Президента Республики Казахстан от 26 декабря 2014 года № 986 «Об антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015 – 2025 годы»,

http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31645304#pos=3;-250.

Стратегический план развития Республики Казахстан до 2025 года («Стратегия-2025»), Указ Президента Республики Казахстан № 636 от 15 февраля 2018 года,

http://www.akorda.kz/ru/official_documents/strategies_and_programs.

План нации – 100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ Главы государства Нурсултана Назарбаева (май 2015 года),

https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31977084#activate_doc=2.

Об утверждении Национального плана по развитию взаимодействия неправительственных организаций и государства в Республике Казахстан на 2016 – 2020 гг., распоряжение Премьер-Министра Республики Казахстан от 28 декабря 2015 года № 159-р,

<http://adilet.zan.kz/rus/docs/R1500000159>.

Индекс восприятия коррупции организации «Transparency International», 2017 г.,

<https://www.transparency.org/country/KAZ>.

Индекс результативности управления Всемирного банка, 2016 г.,

https://govdata360.worldbank.org/indicators/h1c9d2797?country=BRA&indicator=388&viz=line_chart&years=1996,2016#table-link.

Исследование «Ведение бизнеса - 2019» Всемирного банка

<http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/k/kazakhstan/KAZ.pdf>.

Индекс развития электронного правительства 2018 года по версии ООН,

<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2018>.

Конвенция ООН против коррупции от 31 октября 2003 года, https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=ind&mtdsg_no=xviii-14&chapter=18&lang=en.

https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=ind&mtdsg_no=xviii-14&chapter=18&lang=en.



Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 года, https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=ind&mtdsg_no=xviii-12&chapter=18&lang=en

Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности от 1 мая 2008 года, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/198>.

Договор о Евразийском экономическом союзе, Раздел XXII Государственные (муниципальные) закупки и Приложение № 25 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года с изменения от 15.03.2018 г., https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31565247#pos=1139;-56

Пересмотренное Соглашение ВТО о государственных закупках, 6 апреля 2014 года, https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm.

Соглашение о партнерстве Казахстана и ОЭСР от 2015 года, <http://www.oecd.org/eurasia/countries/kazakhstan.htm>.

Комплексный план приватизации на 2016-2020 годы: [https://sk.kz/documents/2018/booklet_eng_2018%20\(002\).pdf](https://sk.kz/documents/2018/booklet_eng_2018%20(002).pdf)

Нормативно-правовая база в сфере государственных закупок

Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года) (с изменениями и дополнениями), http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1005029.

Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года № 235-V ЗПК (с изменениями и дополнениями), http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31577399#pos=11878;-7.

Гражданский Кодекс Республики Казахстан от 1 июля 1999 года № 409-I (Особенная часть) (с изменениями и дополнениями), http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1013880#pos=5568;-71.

Уголовный Кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 года № 226-V ЗПК (с изменениями и дополнениями), http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31575252#pos=5928;-43.

Бюджетный Кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года № 95-IV ЗПК, (с изменениями и дополнениями), http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30364477#pos=5;-250.

Закон Республики Казахстан от 4 декабря 2015 года «О государственных закупках» № 434-V (с изменениями и дополнениями), <https://wiki.goszakup.gov.kz/pages/viewpage.action?pageId=327768>.

Закон Республики Казахстан от 31 октября 2015 года «О государственно-частном партнерстве» № 379-V ЗПК (с изменениями и дополнениями), <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000379>.

Закон Республики Казахстан от 5 июля 2018 года № 176-VI ЗПК «Об адвокатской деятельности и юридической помощи», https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33024087.

Закон Республики Казахстан от 18 ноября 2015 года № 410-V ЗПК «О противодействии коррупции» (с изменениями и дополнениями), https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33478302#pos=372;-7.

Закон Республики Казахстан от 12 ноября 2015 года № 392-V «О государственном аудите и финансовом контроле» (с изменениями), http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37724730.



«О мерах по усилению борьбы с коррупцией, укреплению дисциплины и порядка в деятельности государственных органов и должностных лиц», Указ Президента Республики Казахстан от 14 апреля 2005 года № 1551, http://www.government.kz/docs/u050001550_20050414.htm.

Указ Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года № 153 «О мерах по дальнейшему совершенствованию этических норм и правил поведения государственных служащих Республики Казахстан», Этический Кодекс государственных служащих Республики Казахстан (Правила служебной этики государственных служащих), https://online.zakon.kz/document/?doc_id=38035182#pos=3;-50.

Кодекс корпоративного управления Ассоциации финансистов Казахстана от 21 февраля 2005 года, <http://www.nationalbank.kz/?docid=3043&switch=russian>.

Хартия предпринимателей Казахстана по противодействию коррупции от 16 июня 2016 года [Anti-Corruption Charter of Entrepreneurs of Kazakhstan](#)

«Самрук-Қазына»

Постановление Правительства Республики Казахстан от 14 декабря 2012 года № 1599 «Об одобрении проекта соглашения о взаимодействии между Правительством Республики Казахстан и акционерным обществом «Фонд национального благосостояния «Самрук-Қазына» и признании утратившими силу некоторых решений Правительства Республики Казахстан» <http://egov.kz/cms/ru/law/list/P1200001599>

Правила закупок товаров, работ и услуг акционерным обществом «Фонд национального благосостояния «Самрук-Қазына» и организациями пятьдесят и более процентов голосующих акций (долей участия) которых прямо или косвенно принадлежат АО «Самрук-Қазына» на праве собственности или доверительного управления (с изменениями и дополнениями по состоянию на 30.03.2018 г.), https://sk.kz/purchases/?temp=full&id=363&iblock=89&year=2018&PAGEN_1=3

Бюджетный Кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года № 95-IV ЗРК, (с изменениями и дополнениями), https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30364477

Закон Республики Казахстан от 22 декабря 1998 года № 326-І «О Национальном архивном фонде и архивах» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 28.12.2018 г.): https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1011878

Правила рассмотрения обращений потенциальных поставщиков, поставщиков в АО «Самрук-Қазына» и организациях, пятьдесят и более процентов голосующих акций (долей участия) которых прямо или косвенно принадлежат Фонду: https://sk.kz/purchases/?temp=full&id=363&iblock=89&PAGEN_1=8

Политика по предупреждению конфликта интересов при привлечении консультационных услуг организациям, входящим в группу АО «Самрук-Қазына»: https://sk.kz/purchases/?temp=full&id=364&iblock=89&PAGEN_1=4

Инструкция о порядке составления и представления отчетности: https://sk.kz/purchases/?temp=full&id=363&iblock=89&PAGEN_1=5

Приложение к Протоколу решения Правления АО «Самрук-Қазына» от «14» августа 2018 года № 24/18 «Правила сертификации специалистов закупочной деятельности АО «Самрук-Қазына» и юридических лиц, пятьдесят и более процентов голосующих акций (долей участия) которых прямо или косвенно принадлежат АО «Самрук-Қазына» На праве собственности или доверительного управления, https://sk.kz/purchases/?temp=full&id=363&iblock=89&PAGEN_1=3



Правила осуществления контроля:

https://sk.kz/purchases/?temp=full&id=363&iblock=89&PAGEN_1=3

Положение о Комиссии АО «Самрук-Қазына» по рассмотрению жалоб по вопросам закупок, утвержденное решением Правления АО «Самрук-Қазына» от 5 июля 2012 года № 29/12

<https://sk.kz/purchases/normativno-pravovye-akty/pravila-zakupok-tovarov-rabot-i-uslug/9059/>

Правила размещения информации по вопросам осуществления закупок на веб-сайте, определенном АО «Самрук-Қазына» и на веб-сайтах организаций, входящих в АО «Самрук-Қазына» <https://sk.kz/purchases/normativno-pravovye-akty/pravila-zakupok-tovarov-rabot-i-uslug/9062/>

Порядок привлечения представителей общественных объединений и ассоциаций (союзов) в составы тендерных комиссий, утвержденный решением Правления АО «Самрук-Қазына»:

<https://sk.kz/purchases/normativno-pravovye-akty/pravila-zakupok-tovarov-rabot-i-uslug/9060/>

Правила проведения централизованных закупок товаров, работ и услуг АО «Самрук-Қазына» и организациями, пятьюдесятью и более процентами голосующих акций (долей участия) которых прямо или косвенно владеет АО «Самрук-Қазына» на праве собственности или доверительного управления, https://sk.kz/purchases/?temp=full&id=363&iblock=89&PAGEN_1=10

Инструкции по проведению электронных закупок товаров, работ, услуг:

<https://sk.kz/purchases/?temp=full&id=363&iblock=89>

Правила определения маркетинговых цен на товары:

<https://sk.kz/purchases/?temp=full&id=363&iblock=89>

Правила формирования, ведения и утверждения Перечня ненадежных потенциальных поставщиков (поставщиков) Холдинга, <https://sk.kz/purchases/?temp=full&id=363&iblock=89>

Правила формирования, ведения и утверждения Перечня добросовестных потенциальных поставщиков (поставщиков) Холдинга:

https://sk.kz/purchases/?temp=full&id=363&iblock=89&PAGEN_1=2

Правила формирования и ведения Реестра товаропроизводителей:

https://sk.kz/purchases/?temp=full&id=363&iblock=89&PAGEN_1=2

Правила формирования и ведения Реестра организаций инвалидов (физических лиц – инвалидов, осуществляющих предпринимательскую деятельность) Холдинга

https://sk.kz/purchases/?temp=full&id=363&iblock=89&PAGEN_1=2

Перечень документов, необходимых для включения в Реестр товаропроизводителей,

<https://sk.kz/purchases/?temp=full&id=456&iblock=89>

Перечень документов необходимых для включения в Реестр организаций инвалидов,

<https://sk.kz/purchases/?temp=full&id=456&iblock=89>

Перечень товаров, работ, услуг, закупки которых могут осуществляться в рамках внутрихолдинговой кооперации, <https://sk.kz/purchases/?temp=full&id=456&iblock=89>

Перечень категорий закупок для разработки и утверждения пилотных закупочных категорийных стратегий: https://sk.kz/purchases/?temp=full&id=456&iblock=89&PAGEN_1=2

Перечень товаров, работ, услуг, закупаемых у квалифицированных потенциальных поставщиков

https://sk.kz/purchases/?temp=full&id=456&iblock=89&PAGEN_1=2



Стандарт АО «Самрук-Қазына» по управлению закупочной деятельностью. Проведение предварительного квалификационного отбора потенциальных поставщиков

https://sk.kz/purchases/?temp=full&id=364&iblock=89&PAGEN_1=14

Стандарт по управлению категориями закупок Холдинга АО «Самрук-Қазына»:

https://sk.kz/purchases/?temp=full&id=364&iblock=89&PAGEN_1=2

Стандарт по планированию закупок Холдинга АО «Самрук-Қазына»:

https://sk.kz/purchases/?temp=full&id=364&iblock=89&PAGEN_1=3

Стандарт по управлению запасами Холдинга АО «Самрук-Қазына»:

https://sk.kz/purchases/?temp=full&id=364&iblock=89&PAGEN_1=3

Стандарт по правилам закупок Холдинга АО «Самрук-Қазына»:

https://sk.kz/purchases/?temp=full&id=364&iblock=89&PAGEN_1=1

Стандарт по управлению договорами и поставками Холдинга АО «Самрук-Қазына»

https://sk.kz/purchases/?temp=full&id=364&iblock=89&PAGEN_1=3

Соглашение о взаимодействии между НПП РК «Атамекен» и АО «ФНБ «Самрук-Қазына»

https://sk.kz/purchases/?temp=full&id=366&iblock=89&PAGEN_1=4

Приказ и.о. Министра культуры и спорта Республики Казахстан от 29 сентября 2017 года № 263 «Об утверждении Перечня типовых документов, образующихся в деятельности государственных и негосударственных организаций, с указанием срока хранения»

<https://vitaminka.kz/legislation/low/7175-prikaz-i-o-ministra-kultury-i-sporta-respubliki-kazaxstan-ot-29-sentyabrya>

Правила и инструменты применения закона поддерживают нормативно-правовую базу

Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2015 года № 1161 «Об утверждении перечня товаров, работ и услуг, предусмотренных законодательством Республики Казахстан о выборах и республиканском референдуме» (с изменениями и дополнениями),

<https://www.election.gov.kz/rus/normativno-pravovaya-baza-yborov/proekty-npa/ob-utverzhh-per-tov.php> .

Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2015 года № 1162 «Об определении поставщиков печатной продукции, требующей специальной степени защиты, а также утверждении перечня такой продукции, приобретаемой у них, и признании утратившими силу некоторых решений Правительства Республики Казахстан»,

<http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1500001162#z6>.

Постановление Правительства Республики Казахстан от 14 марта 2009 года № 330 «Об утверждении перечня гарантированного объема специальных социальных услуг»,

<http://adilet.zan.kz/rus/docs/P090000330>.

Приказ Министра финансов Республики Казахстан от 23 декабря 2015 года № 677 «Об утверждении Перечня товаров, работ, услуг ежедневной и (или) еженедельной потребности»,

<https://wiki.goszakup.gov.kz/pages/viewpage.action?pageId=327770>.

Приказ Министра финансов Республики Казахстан от 28 декабря 2015 года № 693 «Об утверждении Правил сбора, обобщения и анализа отчетности с учетом информации о закупках у отечественных товаропроизводителей», <https://wiki.goszakup.gov.kz/pages/viewpage.action?pageId=327770>.



Приказ Министра финансов Республики Казахстан от 28 декабря 2015 года № 692 «Об утверждении Правил использования веб-портала государственных закупок и Правил работы веб-портала ГЗ в случае возникновения технических сбоев работы веб-портала ГЗ»,
<https://wiki.goszakup.gov.kz/pages/viewpage.action?pagelId=327770>.

Приказ Министра финансов Республики Казахстан от 11 декабря 2015 года № 648 «Об утверждении Правил осуществления государственных закупок» (с изменениями и дополнениями),
<https://wiki.goszakup.gov.kz/pages/viewpage.action?pagelId=327770>

Приказ Министра финансов Республики Казахстан от 21 декабря 2015 года № 668 «Об определении единого оператора в сфере электронных государственных закупок»,
<https://wiki.goszakup.gov.kz/pages/viewpage.action?pagelId=327770>

Приказ Министра финансов Республики Казахстан от 21 декабря 2015 года № 669 «Об утверждении перечня товаров, работ, услуг, по которым организация и проведение государственных закупок осуществляется единым организатором»,
<https://wiki.goszakup.gov.kz/pages/viewpage.action?pagelId=327770>

Приказ Министра финансов Республики Казахстан от 25 декабря 2015 года № 688 «Об утверждении Правил подготовки ежегодного отчета о государственных закупках»,
<https://wiki.goszakup.gov.kz/pages/viewpage.action?pagelId=327770>

Приказ Министра финансов Республики Казахстан от 28 декабря 2015 года № 694 «Об утверждении Правил формирования и ведения реестров в сфере государственных закупок»,
<https://wiki.goszakup.gov.kz/pages/viewpage.action?pagelId=327770>

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», <https://wiki.goszakup.gov.kz/pages/viewpage.action?pagelId=327770>.

Приказ Министра финансов Республики Казахстан от 29 февраля 2016 года № 91 «Об утверждении перечня товаров, работ и услуг, по которым государственные закупки осуществляются способом конкурса с предварительным квалификационным отбором»,
<https://wiki.goszakup.gov.kz/pages/viewpage.action?pagelId=327770>

Приказ Министра национальной экономики Республики Казахстан от 30 декабря 2014 года № 186 «Об утверждении Перечня регулируемых услуг (товаров, работ) субъектов естественных монополий», <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1400010469>

Приказ Министра здравоохранения и социального развития Республики Казахстан от 30 июня 2015 года № 544 «Об утверждении Правил направления граждан Республики Казахстан на лечение за рубеж за счет бюджетных средств», <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500011795#z7>

Об утверждении Правил проведения внешнего государственного аудита и финансового контроля, Нормативное постановление Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета от 30 ноября 2015 года № 17-НК, <https://zakon.uchet.kz/rus/docs/V1500012557>

Об утверждении Правил сертификации лиц, претендующих на присвоение квалификации государственного аудитора, Нормативное постановление Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета от 15 декабря 2015 года № 22-НК,
<http://esep.kz/rus/show1/article/23/&page=3>



Постановление Правительства Республики Казахстан от 24 апреля 2008 года № 387 о Положении о Министерстве финансов Республики Казахстан,
http://www.minfin.gov.kz/irj/portal/anonymous?NavigationTarget=ROLES://portal_content/mf/kz.ecc.roles/kz.ecc.anonymous/kz.ecc.anonymous/kz.ecc.anonym_about_ministry/about_ministry/regulations_fldr.

Приказ Министра финансов Республики Казахстан от 11 мая 2016 года № 224 «Об утверждении Положения о Комитете внутреннего государственного аудита Министерства Республики Казахстан,
http://www.minfin.gov.kz/irj/portal/anonymous?NavigationTarget=ROLES://portal_content/mf/kz.ecc.roles/kz.ecc.anonymous/kz.ecc.anonymous/kz.ecc.anonym_about_ministry/about_ministry/structure_fldr/committees_fldr.

Приказ Министра финансов Республики Казахстан от 1 июня 2016 года № 276 о Положении о Комитете по государственным закупкам Министерства финансов Республики Казахстан,
http://www.minfin.gov.kz/irj/portal/anonymous?NavigationTarget=ROLES://portal_content/mf/kz.ecc.roles/kz.ecc.anonymous/kz.ecc.anonymous/kz.ecc.anonym_about_ministry/about_ministry/structure_fldr/committees_fldr.

Аудиторский финансовый отчет 2017 г., АО «Центр электронной торговли»,
<https://ecc.kz/en/company/documents>.

Руководства и инструкции пользователя, типовые документы по закупкам

Типовые документы по закупкам,
<https://wiki.goszakup.gov.kz/pages/viewpage.action?pageId=327702>.

Инструкция по информационной безопасности,
<https://wiki.goszakup.gov.kz/pages/viewpage.action?pageId=327702>.

Инструкция по регистрации, <https://wiki.goszakup.gov.kz/pages/viewpage.action?pageId=327702>.

Инструкция Заказчика, <https://wiki.goszakup.gov.kz/pages/viewpage.action?pageId=327702>.

Инструкция Организатора, <https://wiki.goszakup.gov.kz/pages/viewpage.action?pageId=327702>.

Инструкция Поставщика, <https://wiki.goszakup.gov.kz/pages/viewpage.action?pageId=327702>.

Инструкция для банков, <https://wiki.goszakup.gov.kz/pages/viewpage.action?pageId=327702>.

Инструкции камерального контроля для внутреннего государственного аудита,
<https://wiki.goszakup.gov.kz/pages/viewpage.action?pageId=327702>.

Инструкции по предоставлению ответов на жалобу, приостановление заключения договора (на основании жалобы), <https://wiki.goszakup.gov.kz/pages/viewpage.action?pageId=327702>.

Предыдущие исследования/оценочные отчеты/источники в сфере государственных закупок или управления государственными финансами

«Казахстан - В поисках новой модели роста: срочная необходимость экономической трансформации», Доклад Всемирного банка об экономике Казахстана, 2018 г., Глобальная практика ВБ по макроэкономике, торговле и инвестициям,
<http://documents.worldbank.org/curated/en/178631527661848309/pdf/126685-28-5-2018-17-22-8-KAZCEUSpringfinalfinaleng.pdf>.



«Ежегодный национальный доклад о противодействии коррупции» (2018 г.), Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции, <http://kzmet.gov.kz/ru/pages/nacionalnyy-doklad-o-protivodeystvii-korruptcii>.

«Антикоррупционный обзор ОЭСР по Казахстану: предотвращение коррупции с целью развития конкурентоспособной экономики» (2017 г.), Обзор ОЭСР по вопросам государственного управления, публикация ОЭСР, Париж.

«Система государственных закупок в Казахстане», форум PRIMO, 2017 г., Астана, Министерство финансов Республики Казахстан, Казахстан.

Рекомендации ОЭСР по корпоративному управлению в государственных предприятиях (2015 г.), <http://www.oecd.org/corporate/guidelines-corporate-governance-SOEs.htm>

Национальный отчет об оценке барьеров для внешней торговли в Казахстане (2014 г.), Торговое представительство США, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/reports-and-publications/2014-NTE-Report>.

«Прогноз социально-экономического развития РК на 2018 - 2022 гг.», Министерство национальной экономики Казахстана, http://economy.gov.kz/ru/kategorii/prognozy-socialno-ekonomicheskogo-razvitiya-rk?theme_version=mobile.

«Итоги оценки деятельности органов государственного аудита и финансового контроля за 2017 год», Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета Республики Казахстан, <http://esep.kz/rus/show1/article/257>.

«Антикоррупционные реформы в Казахстане: Четвертый раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией», Серия по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии, ОЭСР, 2017 г., <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Kazakhstan-Round-4-Monitoring-Report-ENG.pdf>

ОЭСР, Комплексный обзор Казахстана, том 2, Углубленный анализ и рекомендации (Париж: Издание ОЭСР, 2017 год).

«Суверенные фонды благосостояния», Альберто Куадрио Курцио, Harriman House, 2010 г.

«5 крупнейших суверенных фондов благосостояния», Мриналини Кришна, Investopedia, 19 сентября 2017 г.: <https://www.investopedia.com/news/5-largest-sovereign-wealth-funds/>

«Политика в области природных ресурсов и уровень жизни в Казахстане», Халил Бурак Сакал, Обзор стран центральной Азии, 34:2

«Роль суверенного фонда благосостояния «Самрук-Қазына» в реализации государственных программ Республики Казахстан», Г. Сансызбаева, Ж. Ахметова, Азиатский журнал социальных наук, Т. 11, № 2, 2015 г.

АО «Самрук-Қазына» (Казахстан), Международный форум суверенных фондов благосостояния, <http://www.ifswf.org/member-profiles/jsc-samruk-kazyna>

«Национальный отчет об оценке барьеров для внешней торговли (2018 г.), посол Роберт Лайтхайзер, Торговое представительство США

Годовой доклад 2016: Т.1 – Обмен ценностями



«Суверенный фонд благосостояния Казахстана «Самрук Қазына» надеется, наконец, приватизировать большую часть своих активов после серии неудачных попыток», Valjeet Kaur Grwal, Прямые иностранные инвестиции, Лондон, октябрь/ноябрь 2016 г.

Страновой экономический меморандум Республики Казахстан

Отчет Казахстана об оценке эффективности государственных расходов и финансовой подотчетности (ГРФП/PEFA) за 2018 г.

Текущая оценка ОЭСР условий устойчивых закупок

Перечень веб-сайтов соответствующих учреждений

Сравнительный анализ баз данных о государственных закупках Всемирного банка

<http://bpp.worldbank.org/>

ОЭСР, <http://www.oecd.org/>

Министерство финансов Республики Казахстан, <http://www.minfin.gov.kz/irj/portal/anonymous>

АО «Центр электронных финансов», <https://ecc.kz/ru>.

Электронный портал государственных закупок Республики Казахстан,

<https://www.goszakup.gov.kz/>

Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета Республики Казахстан,

<http://esep.kz/rus>

Комитет по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан, <http://pravstat.prokuror.gov.kz/rus>

Информационный сервис Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республике Казахстан,

<http://qamqor.gov.kz/portal/page/portal/POPPageGroup/MainMenu>

Комитет по статистике Министерства национальной экономики Республики Казахстан,

http://stat.gov.kz/faces/homePage?c404=1&_afLoop=914333673788433#%40%3F_afLoop%3D914333673788433%26c404%3D1%26_adf.ctrl-state%3Dm9e1oz7xo_42

Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции, <http://kyzmet.gov.kz/ru>

Национальная палата предпринимателей Республики Казахстан «Атамекен», <http://atameken.kz/>

АО «Фонда национального благосостояния «Самрук-Қазына»: <https://sk.kz>



Приложение IV: Дополнительная информация о системе государственных закупок в секторе общего государственного управления (Том 1)

Закупающая организация (заказчик)	Объем закупок	
	тенге, млрд.	долл. США, млрд. (по среднему курсу на 2017 г. 1 долл. США = 326 тенге)
Расходы на государственные закупки	1939 (*)	6,0
АО «Фонд национального благосостояния «Самрук-Қазына»	4771 (**)	14,60
АО «Национальный управляющий холдинг «КазАгро»	114 (***)	0,35
АО «Национальный инфокоммуникационный холдинг «Зерде»	27 (***)	0,08
АО «Национальный управляющий холдинг «Байтерек»	1,3 (***)	0,004
Национальный банк Казахстана	22 (***)	0,07
Итого:	6,874	21

(*) веб-портал государственных закупок 2017 г.

(**) получено путем суммирования объемов годовых планов закупок для 222 предприятий, входящих в структуру АО «Фонд национального благосостояния «Самрук-Қазына»

(***) получено путем суммирования общих годовых планов холдингов (национальных компаний) и их дочерних организаций (при наличии)

Источник: <http://skm.kz/ru/plangz/holdplans/>, <https://www.kazagro.kz/> и веб-сайты дочерних компаний, <https://zerde.gov.kz/>, <https://www.baiterek.gov.kz/>, www.nationalbank.kz/

Доля закупок, осуществленных на веб-портале государственных закупок, по способам закупок, 2017 г.

Способ осуществления государственных закупок	Количество договоров	Фактическая сумма закупок (млрд. тенге)	Фактическая сумма закупок (экв. млн. долл. США)	Доля используемого способа в общей сумме закупок (%)
Конкурс	35 910	259 883	778	13,4
Аукцион	1 194	10 867	33	0,6
Запрос ценовых предложений	337 073	71 629	214	3,7
Из одного источника	1 799 240	1 585 795	4 748	81,8



Через товарные биржи	1 366	10 588	32	0,5
ИТОГО:	2 174 783	1 938 761	5 805	100

Источник: <https://v3bl.goszakup.gov.kz/ru/rep/rep/index/code/m001>

Структура Министерства финансов Республики Казахстан

Министр финансов					
Ответственный секретарь	Вице-министр	Вице-министр	Вице-министр	Вице-министр	Вице-министр
<ul style="list-style-type: none"> Департамент отчетности и статистики государственных финансов Департамент бюджета социальной сферы Департамент бюджетного кредитования, Национального фонда Республики Казахстан и взаимодействия по вопросам финансового сектора Департамент документооборота 	<ul style="list-style-type: none"> Департамент бюджетного планирования Департамент бюджетного законодательства Департамент Методологии бухгалтерского учета и аудита Департамент юридической службы 	<ul style="list-style-type: none"> Департамент бюджета государственных органов Департамент налогового и таможенного законодательства Департамент цифровизации и государственных услуг Департамент внутреннего администрирования 	<ul style="list-style-type: none"> Департамент бюджета правоохранительных, специальных органов и обороны Департамент законодательства государственных закупок Департамент апелляций Департамент внутреннего аудита 	<ul style="list-style-type: none"> Департамент бюджета промышленности, транспорта и коммуникаций Департамент управления персоналом и стратегии Департамент международных финансовых отношений Управление по работе со СМИ 	<ul style="list-style-type: none"> Департамент бюджета агропромышленного комплекса, природных ресурсов, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Департамент государственного заимствования Департамент внутренних закупок и активов Минимстерства Управление защиты информации

Комитеты Министерства финансов Республики Казахстан

Министр финансов					
Председатель Комитета казначейства	Комитет государственного имущества и приватизации	Комитет внутреннего государственного аудита	Комитет по финансовому мониторингу	Комитет по государственным закупкам	Комитет государственных доходов
<ul style="list-style-type: none"> Председатель Структура и кадровый состав в соответствии с законодательством 	<ul style="list-style-type: none"> Председатель Структура и кадровый состав в соответствии с законодательством 	<ul style="list-style-type: none"> Председатель Структура и кадровый состав, утвержденные ответственным секретарем МФ после согласования с министром финансов РК 	<ul style="list-style-type: none"> Председатель Структура и кадровый состав, утвержденные ответственным секретарем МФ после согласования с министром финансов РК 	<ul style="list-style-type: none"> Председатель Структура и кадровый состав, утвержденные ответственным секретарем МФ после согласования с министром финансов РК 	<ul style="list-style-type: none"> Председатель Структура и кадровый состав, утвержденные ответственным секретарем МФ после согласования с министром финансов РК

Министерство финансов выполняет функцию уполномоченного органа через полномочия, возложенные на различные субъекты.

АО (организации, находящиеся в ведении Министерства финансов Республики Казахстан)

АО «Компания по реабилитации и управлению активами»	АО «Информационно-учетный центр»	АО «Финансовая академия»	АО «Центр электронных финансов»	АО «Фонд проблемных кредитов»
---	----------------------------------	--------------------------	---------------------------------	-------------------------------



Источник: Структура центрального аппарата Министерства финансов Республики Казахстан в виде графической схемы, ноябрь 2018 г. на сайте http://www.minfin.gov.kz/irj/portal/anonymouse?NavigationTarget=ROLES://portal_content/mf/kz.ecc.roles/kz.ecc.anonymouse/kz.ecc.anonymouse/kz.ecc.anonymouse_about_ministry/about_ministry/structure_fldr/main_staff

Уполномоченный орган МФ РК: организационная структура, финансирование и кадровый состав

Подпоказатель 5 (с): критерии оценки	Методология - Департамент законодательства государственных закупок	Контроль – Комитет внутреннего государственного аудита	Единый оператор - АО «Центр электронных финансов»	Единый организатор - Комитет по государственным закупкам
Полномочия подразделения	<ul style="list-style-type: none"> • Определено согласно Статьи 16 ЗГЗ 	<ul style="list-style-type: none"> • Определено согласно Статьи 18 и Статьи 47 ЗГЗ 	<ul style="list-style-type: none"> • Определено согласно Статьи 17 ЗГЗ 	<ul style="list-style-type: none"> • Определено согласно Статьям 6, 8 и 16 ЗГЗ
Уровень/стаж работы руководителя подразделения (показатель 5 (с) (а))	<ul style="list-style-type: none"> • Директор по распоряжению Вице-министра МФ РК • Вице-министр, назначенный МФ РК • Отчеты МФ РК 	<ul style="list-style-type: none"> • Государственное учреждение в рамках структуры МФ РК • Председатель, назначенный Министром финансов РК • Отчеты МФ РК 	<ul style="list-style-type: none"> • 100% АО в ведении МФ РК • Председатель правления АО «Центр электронных финансов» является вице-министром МФ РК 	<ul style="list-style-type: none"> • Государственное предприятие в рамках структуры МФ РК • Председатель, назначенный Министром финансов РК • Отчеты МФ РК
Финансирование каждого подразделения (показатель 5 (с) (b))	<ul style="list-style-type: none"> • Республиканский бюджет как часть МФ РК 	<ul style="list-style-type: none"> • Республиканский бюджет согласно Статьи 1.11 Положения 	<ul style="list-style-type: none"> • Республиканский бюджет в рамках заключения прямого договора с МФ РК 	<ul style="list-style-type: none"> • Республиканский бюджет согласно Статьи 1.10 Положения
Кадровый состав каждого подразделения	<ul style="list-style-type: none"> • Общее количество работников: 13 	<ul style="list-style-type: none"> • Центральный аппарат: 89; • Территориальные подразделения: 655 	<ul style="list-style-type: none"> • Общее количество работников: 255 	<ul style="list-style-type: none"> • Общее количество работников: 41

Источник: Положение о Министерстве финансов Республики Казахстан, Постановление Правительства Республики Казахстан от 24 апреля 2008 года № 387; Положение о Комитете внутреннего государственного аудита Министерства финансов Республики Казахстан, Приказ Министра финансов Республики Казахстан от 11 мая 2016 года № 224; Положение о Комитете по государственным закупкам Министерства финансов Республики Казахстан от 1 июня 2016 года № 76; Отчет о финансовой отчетности и независимом аудите АО «Центр электронных финансов» за 2017 год.



Приложение V: Критерии количественной оценки

Направление II – Институциональная основа и управленческий потенциал

Подпоказатель 6(а) – Закупающие организации, выполняющие определенную, специализированную функцию в сфере закупок

	Общее количество закупающих организаций	Закупающие организации, выполняющие определенную, специализированную функцию в сфере закупок	Общее количество закупающих организаций (%)
2017 г.	23 194	22 121	95

Источник: информация АО «Центр электронных финансов» и МФ, предоставленная Банку по электронной почте 17 апреля 2018 г.

Подпоказатель 7(а)(с) – Публикация информации о закупках

	Общее количество договоров	Опубликован ные планы закупок (% от общего количества)	Опубликован ная ключевая информация о закупках (% от общего количества договоров)	Приглашен ие к участию в конкурсах (в % от общего количества договоров)	Общее количество полученны х жалоб*	Общее количество полученны х жалоб (%)*
2017 г.	4 645 372	100	100	100	-	-
2018 г.	3 224 198	100	100	100	8 549	100

Источник: Данные с веб-портала по состоянию на 10 июля 2018 года,

<https://v3bl.goszakup.gov.kz/ru/rep/rep/index/code/m001>

* введено 1 января 2018 года

Подпоказатель 7(а)(е) – Доля опубликованной информации и данных о закупках в формате открытых данных (в %)

	Общее количество договоров, обработанных через веб- портал	Договоры, по которым опубликована информация и данные о закупках (%)*
2017 г.	4 645 372	100

Источник: данные с веб-портала на 10 июля 2018 года,

<https://v3bl.goszakup.gov.kz/ru/rep/rep/index/code/m001>

* согласно OCDS (Стандарт публикации открытых данных по контрактам)

Подпоказатель 7(б)(а) – Использование электронных закупок

	Общее количество процедур	Доля электронных процедур закупок от общего количество процедур (%)	Общая стоимость процедур закупок (млрд. тенге)	Стоимость электронных процедур закупок как доля от общей стоимости процедур закупок (%)
2017 г.	4 645 372	100	3 504	100



Источник: данные с веб-портала на 10 июля 2018 года,
<https://v3bl.goszakup.gov.kz/ru/rep/rep/index/code/m001>

Подпоказатель 7(b)(d) – Использование электронных закупок

	Общее количество поданных заявок	Количество заявок, поданных онлайн	Доля заявок, поданных онлайн (%)	Общее количество заявок, поданных онлайн субъектами МСБ*	Доля заявок, поданных субъектами МСБ онлайн (%)
2017 г.	3 747 793	3 747 793	100	3 672 837	98

Источник: информация АО «Центр электронных финансов» и МФ, предоставленная Банку по электронной почте 17 апреля 2018 г.

* В Казахстане большинство местных поставщиков являются МСБ.

Подпоказатель 7(c)(d) – Стратегии управления данными о закупках

	Общее количество договоров	Общая стоимость договоров в млн. тенге (в т.ч. НДС)	Общее количество присужденных договоров по конкурсам	Общая стоимость присужденных договоров по конкурсам в млн. тенге (в т.ч. НДС)	Объем государственных расходов в в млн. тенге	Доля государственных закупок в составе государственных расходов	Объем ВВП в млн. тенге	Доля государственных закупок в ВВП
2017 г.	4 179 961	2 874.9	760 136	739 100	12 485.378	23%	53 101 282	5,5%

Источник: <https://v3bl.goszakup.gov.kz/ru/rep/rep/index/code/m001>, <http://stat.gov.kz>

Подпоказатель 9(b)(j) – Отбор и заключение договоров

Средний срок для закупа товаров, работ и услуг (дней)	Доля процедур, проводимых в полном соответствии с требованиями опубликования данных (%)
56	100

Источник: Таблица исходных данных по количественным показателям, показатель 9.

Подпоказатель 9(b)(j) – Отбор и заключение договоров

Общее количество договоров	Средний срок между объявлением конкурса/запросом заявок и подписанием договора (дней)	Среднее количество соответствующих требованиям конкурсных заявок	Доля соответствующих требованиям конкурсных заявок (%)
150	56	3	50



Конкурентный способ закупок	Количество процедур	Количество успешных процедур (присужденных договоров)	Доля успешных процедур (присужденных договоров) (%)	Количество несостоявшихся процедур в рамках первоначально запланированного способа закупок	Доля несостоявшихся процедур (%)	Количество процедур, признанных недействительными	Доля процедур, признанных недействительными (%)	Количество присужденных договоров в рамках установленного срока	Доля присужденных договоров в рамках установленного срока (%)
Открытый конкурс	206 175	66 745	32%	113 462	55	25 968	13	62 765	94%
Аукцион	7 667	3 464	45%	3 833	50	370	5	3 447	99,5%
Запрос ценовых предложений	1 221 783	671 772	55%	516 272	42	33 739	3	-	-

Источник: Таблица исходных данных по количественным показателям, показатель 9; информация АО «Центр электронных финансов» и МФ, предоставленная Банку по электронной почте 18 мая 2018 года

Подпоказатель 10(b)(a) – Структура частного сектора и доступ к рынку государственных закупок

	Общее количество поставщиков	Количество зарегистрированных поставщиков	Доля зарегистрированных поставщиков (%)	Количество зарегистрированных поставщиков-участников госзакупок, с которыми заключены договоры	Доля зарегистрированных поставщиков-участников госзакупок, с которыми заключены договоры (%)
2017 г.	416 060	204 390	50%	81 062	40

Источник: веб-портал <https://www.goszakup.gov.kz/ru/registry/supplierreg>, <https://blog.kazdata.kz/companies/organizacii-kazaxstana-678-novyx.html>.

Год	Общее количество присужденных договоров	Общая стоимость присужденных договоров	Количество договоров, присужденных отечественным поставщикам	Стоимость договоров, присужденных отечественным поставщикам (млн. тенге)	Доля договоров, присужденных отечественным поставщикам (%)	Стоимость договоров, присужденных отечественным поставщикам (%)	Количество договоров, присужденных иностранным поставщикам	Стоимость договоров, присужденных иностранным поставщикам (млн. тенге)	Доля договоров, присужденных иностранным поставщикам (%)	Стоимость договоров, присужденных иностранным поставщикам (%)
2017 г.	81 062	1 938 761	81 040	1 932 768	99,9	99,7	22	5 993	0,1	0,3

Источник: <https://v3bl.goszakup.gov.kz/ru/rep/rep/index/code/m001>.



Направление IV – Подотчетность, добросовестность и прозрачность системы государственных закупок

Подпоказатель 13(а)(с) – Оспаривание и апелляции

Год	Количество апелляций	Количество исполненных решений	Доля исполненных решений (%)	Количество апелляционных решений, размещенных на центральной онлайн платформе	Доля апелляционных решений, размещенных на центральной онлайн платформе (%)
2018 г.*	7 619	6 587	86	6 587	100

Источник: <https://goszakup.gov.kz/ru/registry/complaint>.

* Внедрено 1 января 2018 года.

Подпоказатель 13(с)(d) – Решения апелляционного органа*

Статус	Количество	%
удовлетворительный	3 801	44,46
- полностью	2 191	57,64
- частично	1 610	42,36
Отказано в удовлетворении	3 957	46,29
Подано	176	2,06
В процессе рассмотрения	615	7,19
Итого:	8 549	100%

* Внедрено с 1 января 2018 года.

Источник: <https://goszakup.gov.kz/ru/registry/complaint>

Подпоказатель 14(е)(d) – Поддержка заинтересованных сторон для усиления добросовестности деятельности по закупкам

Год	Общее количество поставщиков	Кол-во поставщиков, имеющих внутренние механизмы/инструменты по обеспечению соблюдения требований	Доля поставщиков, имеющих внутренние механизмы/инструменты по обеспечению соблюдения требований (%)
2017 г.	198 509	-	-

Источник: нормативный/регуляторный орган.

Подпоказатель 14(г)(а) – Кодекс поведения, кодекс этики и правила раскрытия финансовой информации

	Общее количествокупающих организаций (заказчиков)	Количество организаций, имеющих кодекс поведения или кодекс этики	Доля организаций, имеющих кодекс поведения или кодекс этики (%)
2017 г.	23 194	-	-

Источник: нормативный/регуляторный орган.



Приложение VI: Анализ информации о заинтересованных сторонах

В качестве первого шага подготовки к проведению оценки MAPS в Казахстане, был определен круг заинтересованных сторон с целью их вовлечения в процесс оценки, а также в процесс подтверждения выводов (валидации) и последующую инициативу реформ.

Для выявления заинтересованных сторон, команда по оценке провела анализ информации, о заинтересованных сторонах, полученной из разных источников: семинар о начале оценки, проведенный в г. Нур-Султан (ранее: Астана) в начале марта 2018 года, рабочие визиты в страну в апреле 2018 года и дополнительные исследования. Был определен следующий перечень заинтересованных сторон:

1. Система государственных закупок

- Орган с институциональным мандатом по надзору за оценкой: Министерство финансов через Департамент законодательства о государственных закупках для проведения оценки системы государственных закупок
- Выбранные закупающие организации из числа отраслевых подразделений по закупкам министерств: Министерство национальной экономики, Министерство инвестиций и развития, Министерство энергетики, Министерство сельского хозяйства, Министерство образования, Министерство здравоохранения
- Отдел закупок местного самоуправления: Акимат города Астаны
- Комитет по закупкам: Единый организатор закупок
- Государственные органы, ответственные за бюджетирование/ выплаты/ внутренний контроль: Департаменты МФ - Департамент внутреннего контроля, Департамент методологии бухгалтерского учета и аудита, Департамент бюджетного планирования, Комитет казначейства
- Государственные органы аудита: Высший комитет по аудиту (Счетный комитет)
- Антикоррупционные агентства: Агентство по делам государственной службы и противодействию коррупции
- Единый оператор: Центр электронных финансов (бывший Центр электронной коммерции)
- Уполномоченные органы по ГЧП: Центр ГЧП
- Учебные заведения: Финансовая академия, Академия государственного управления, Бизнес-академия «Атамекен»

2. Система закупок «Самрук – Казына»

- Орган с институциональным мандатом по надзору за оценкой: Служба методологии закупок «Самрук-Казына»
- Выбранные закупающие организации и дочерних компании в структуре «Самрук-Казына»: КазМунайГаз, КазАвтоЖол, ТОО «СК Контракт»
- Центральное подразделение по закупкам для «Самрук-Казына»: ТОО «СК Контракт»
- Органы, ответственные за бюджетирование/ выплаты/ внутренний контроль в структуре «Самрук-Казына»: Департамент управления рисками и внутреннего контроля «Самрук-Казына», Служба внутреннего аудита и аудита «Самрук-Казына», Служба контроля и мониторинга закупок «Самрук-Казына» (Служба методологии закупок и мониторинга закупок), Департамент бухгалтерского учета и отчетности «Самрук-Казына»/ Департамент бюджетного планирования «Самрук-Казына»
- Органы аудита в структуре «Самрук-Казына»: Служба внутреннего аудита и аудита «Самрук-Казына»



- Антиторрупционные агентства: Агентство по делам государственной службы и противодействию коррупции
- Иные уполномоченные подразделения в системе «Самрук-Казына»: Департамент информационных технологий, трансформации и специальных проектов
- Учебные заведения: отдел кадров «Самрук-Казына», Университет «Самрук-Казына»

3. Представители частного сектора, НПО и СМИ

- Представители частного сектора: Национальная палата предпринимателей «Атамекен», Казахстанская ассоциация IT-компаний, отобранные индивидуальные подрядчики
- НПО / ОГО: Центр исследований «Сандж», Сорос, иные
- СМИ / веб-сайты: www.zhakon.kz, www.qamqor.gov.kz, www.atameken.kz, www.nur.kz, www.tengrinews.kz, www.kapital.kz, www.sk.kz, www.sk.kz/ru/landing/

Далее был проведен анализ уровня заинтересованности выявленных заинтересованных сторон в проведении оценки MAPS в Казахстане и их влияния на процесс подтверждения выводов, а также уровня поддержки в реализации рекомендованного плана действий для будущих реформ двух систем (СГЗ и СК).

Анализ каждого участника выглядит следующим образом:

- Министерство финансов
 - Ведущая роль при проведении реформ системы государственных закупок- Уполномоченный орган в соответствии с ЗГЗ
 - Высокая заинтересованность в улучшении СГЗ, заинтересовано в оценке и возглавляет команду по оценке MAPS со стороны Правительства
 - Высокий уровень знаний и опыта в сфере государственных закупок
 - Относительно высокий уровень влияния на другие стороны, непосредственно заинтересованные в проведении оценки и ее результатах
 - Может обеспечить и оказывать сильную и всестороннюю поддержку команде по оценке на всех этапах оценки
- «Самрук – Казына»
 - Высокий уровень знаний и опыта в системе корпоративных закупок с учетом целей национального фонда
 - Фокус на системе закупок «Самрук-Казына»
 - Акцент на рекомендациях и оценке MAPS для дальнейшего совершенствования системы закупок «Самрук-Казына»
 - Высокий уровень влияния на процесс закупок компаний, входящих в систему СК
- Закупающие организации
 - Практические знания и навыки в сфере государственных закупок
 - Прямая заинтересованность и влияние на развитие СГЗ, через возможность инициировать предложения по улучшению СГЗ
 - Источник информации о данных и корпоративной преимственности знаний о фактической реализации и эффективности ЗГЗ каккупающих организаций
 - Ключевые потенциальные партнеры для улучшения процесса закупок под руководством Министерства финансов



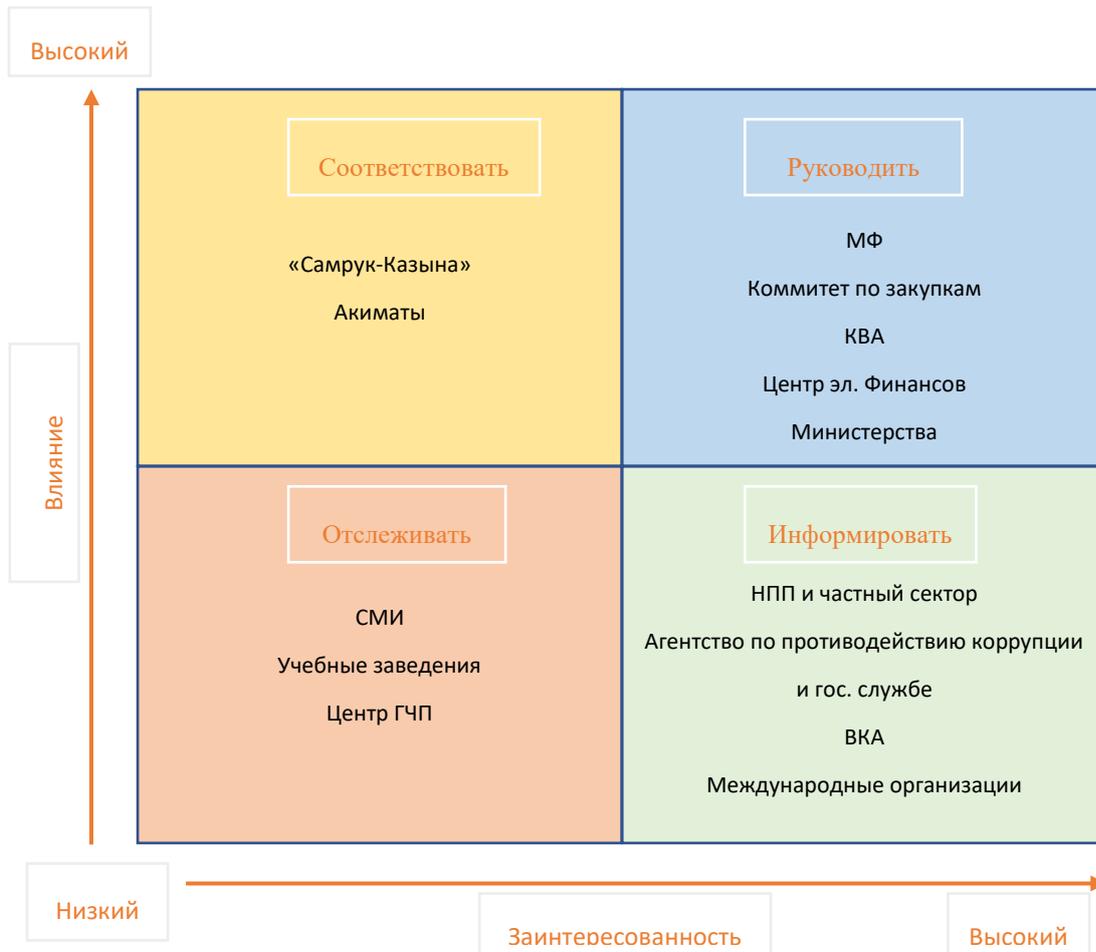
- Обладают влиянием на процесс подтверждения выводов (валидацию) и реализацию выводов и рекомендаций MAPS
- Акимат г. Астана
 - Практические знания и навыки в сфере государственных закупок
 - Высокая заинтересованность в хорошо функционирующей и структурированной СГЗ
 - Большое влияние на подчиненные субъекты по вопросам закупок
 - Ценный партнер на местном уровне для реализации рекомендаций MAPS под руководством Министерства финансов
- Комитет по закупкам
 - Сильные практические знания и навыки в сфере применения ЗГЗ
 - Большое значение для дальнейшего развития СГЗ
 - Источник данных и информации о фактической реализации ЗГЗ как агентства по централизованным закупкам
- Центр электронных финансов
 - Большой опыт в технических аспектах работы веб-портала государственных закупок
 - Основной участник для улучшения существующей системы электронных закупок
 - Источник информации и данных о фактической реализации ЗГЗ
- Высший комитет по аудиту (Счетный Комитет)
 - Высокая заинтересованность в хорошо сформированной и работающей СГЗ
 - Большое влияние в качестве органа аудита / мониторинга и правоприменения
- Агентство по борьбе с коррупцией и государственной службе
 - Высокий уровень знаний об общих антикоррупционных требованиях предусмотренных законодательством и квалификационных требованиях к государственным служащим
 - Может обеспечить хороший вклад в оценку
 - Может поддержать развитие процесса закупок под руководством Министерства финансов
 - Высокое влияние как органа по обеспечению надзора и подотчетности, находится в роли внешней заинтересованной стороны по отношению к государственным закупкам
 - Большое значение для дальнейшей разработки положений ЗГЗ, учитывая положение внешних и внутренних заинтересованных сторон, агентство является внешней стороной в процессе государственных закупок
- Частный сектор
 - Предоставил достаточно объективное мнение о ЗГЗ по результатам опроса Monkey Survey
 - Готов к развитию СГЗ
 - Низкое влияние
 - Высокая заинтересованность в хорошо разработанной СГЗ с четкими правилами
- Центр ГЧП
 - Знания и опыт практического применения Закона о «ГЧП»
 - Потенциальная заинтересованность в создании устойчивой СГЗ
- Учебные заведения / Курсы
 - Хорошая академическая база с очень ограниченным вниманием к теме закупок



- Заинтересованы в предоставлении информации Правительству, лицам, ответственным за разработку политики, специалистам по закупкам
 - Могут играть ключевую роль в разработке стратегии / программ обучения по государственным закупкам под руководством Министерства финансов
 - Ограниченное влияние на развитие СГЗ
 - Более сильное положение в «Самрук-Казына», с акцентом на теме закупок, более сильное влияние
- НПП «Атамекен»
 - Большой опыт работы в СГЗ с точки зрения частного сектора
 - Готов к развитию под руководством МФ/Правительства
 - Некоторое влияние на своих членов
 - Умеренный интерес к развитию СГЗ
 - Важн для реализации рекомендаций
- НПО/ Ассоциации
 - Высокая заинтересованность в хорошо сформированной и работающей СГЗ, а также к вопросу, как Правительство тратит деньги, с точки зрения наилучшей цены и добросовестности
 - Низкий и средний уровень опыта и знаний в сфере государственных закупок
 - Ограниченное влияние через отчеты, несистемные рекомендации, комментарии к законопроектам
- Средства массовой информации
 - Потенциальная заинтересованность в надзоре за государственными закупками
 - Влияние на общественное мнение

На следующем рисунке обобщены выводы проведенного анализа информации о заинтересованных сторонах. Анализ имел решающее значение при планировании встреч, интервью и опросов с выбранными заинтересованными сторонами и будет очень полезен в процессе проверки результатов оценки и рекомендаций для реализации приоритетов развития как государственной системы государственных закупок, так и системы закупок «Самрук – Казына».





Постоянное вовлечение; повысить уровень заинтересованности в оценке MAPS, ее результатах и рекомендациях для развития систем закупок

Руководить в тесном сотрудничестве; руководить оценкой MAPS и решениями последующими из рекомендаций для реформ СГЗ; поддерживать регулярную связь и развивать устойчивые отношения и сотрудничество

Низкий уровень внимания; отслеживание; широкое информирование и обновление актуальной информации

Использовать заинтересованность и вовлекать в обсуждение/ консультации эту группу заинтересованных лиц – развивать коалицию

