

Министерство образования и науки Республики Казахстан

Инновационный Евразийский университет

Жанузаков Н.Т.

**«Совершенствование управления системой государственных закупок
(на материалах Павлодарской области)»**

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

специальность 6М050700 – «Менеджмент»

Павлодар 2015

Министерство образования и науки Республики Казахстан

Инновационный Евразийский университет

Департамент «Экономика и менеджмент»

«Допущен (а) к защите»

директор департамента

_____ **Ж.К.Алтайбаева**

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

На тему: «Совершенствование управления системой государственных закупок (на материалах Павлодарской области)»

по специальности: 6M050700 - Менеджмент

Магистрант

группы Мд-202м

_____ **Н.Т.Жанузаков**

Научный руководитель,

д.с.н. ,проф.

_____ **В.П. Шеломенцева**

Павлодар 2015

РЕФЕРАТ

Зерттеу тақырыбының өзектілігі. Жаһандық экономикалық дағдарыс жағдайында бюджеттік қаражаттарды жұмсау үрдісін мемлекеттік реттеу рөлі ұлғайды, яғни мемлекеттік қажеттіліктер үшін жұмыстарды орындау мен қызметтерді көрсету, тауарларды жеткізуге сатып алуды орналастыруды басқару жүйесі арқылы жүзеге асады және бюджеттің барлық деңгейінің шығындарын оңтайландыру мен қысқартуға бағытталған.

Мемлекеттік қызметтерді жүзеге асыру үшін мемлекеттік мекемелер мен ұйымдар, шығындарының негізгі бөлігін құрайтын мемлекеттік сатып алулар ұзақ мерзімді кезеңдегі ұлттық экономиканың тұрақты дамуы үшін күту ортасын қалыптастырудың маңызды факторларының бірі ретінде болады және оның басымды саласына инвестицияның ағылуын қамтамасыз етеді. Олар инвестициялық потенциалды тиімді бөлуді қамтамасыз ететін құрал болып табылады және шағын және орта бизнесті дамыту, қара және түсті металлургия, машина жасау сияқты салаларды дамыту үшін қолайлы жағдайды қалыптастырады, сонымен қатар өндірістік үрдістерге олардың нәтижелерін ендіру және ғылыми зерттеулер өткізу үшін қажетті.

Мемлекеттік сатып алулар көлемін ұлғайту ұлттық өндірушілерді ынталандыру мен қолдау үшін жиынтық сұраныстың өсу факторы болып қызмет атқарады және салалық және аймақтық экономиканың құрылымын реттеу қызметін атқарады. Сонымен қатар мемлекеттік сатып алулар арқылы сатып алынатын өнім көлемін теңдестірілген реттеуде оның нақты түрлері бойынша баға динамикасына әсерін тигізуі мүмкін.

Мемлекеттік сатып алулардың барлық деңгейлеріне бюджеттің маңызды шығындары мемлекеттік сатып алуды басқару жүйесінің даму қажеттілігімен, олардың рөлін талдау және экономиканы мемлекеттік реттеу жүйесіндегі орынымен өзектелінеді.

Бюджеттік қаражаттарды тиімді қолдану мақсатымен мемлекеттік сатып алуларды басқару жүйесін жетілдіру, қатысушылар үшін мүмкіншіліктерді кеңейту және жариялықты қамтамасыз ету, сатып алуды орналастырудың ашықтығы, сапалы бәсекелестіктің дамуы мен сатып алуды орналастыру саласындағы жемқорлықты болдырмау ұлттық өнеркәсіптің жоғары технологиялық саласын дамыту саясатындағы мәнмәтіндегі ерекше өткірлікке ие болады.

Мәселені өңдеудің ғылыми дәрежесі. Сатып алу үрдісіндегі теңдестік пен ашықтылық қағидасына негізделген мемлекеттік сатып алу жүйесінің қалыптасу мен даму мәселелері, бәсекелестік ортадағы мемлекеттік сатып алу жүйесін қалыптастыру механизмдері көптеген шетел мамандарының жұмыстарында қарастырылған.

Қарастырылып отырған мәселеге елеулі үлесті келесі алыс және жақын шетел мамандары енгізді: В.А. Власов, П.М. Волков, И.К. Дмитриева, А.С. Доронкин, М.Я. Евраев, А.Т. Катамадзе, И.Г. Краснова, В.А. Кныш, В.И. Кузнецов, И.В. Кузнецова, В.В. Мельников, Л.Г. Некрасова, Н.В. Нестерович, П.А. Тихомиров, Ю.А. Тропин, В.А. Федорович, А.А. Храмкин, А.Г. Шкурский, Т. Веблена, Дж. Гобсона, Е. Домара, Дж. Кларка, У.Митчелла, Дж. Робинсон, Р. Тони, О.Уильямсона.

Сонымен бірге жаһандық экономикадағы болып жатқан өзгерістерді ескере отырып, жеткіліксіз өңделгендік, мемлекеттік сатып алу жүйесін қалыптастыру сұрақтары мен осында пайда болатын жүйелі тәуекелдіктер, мемлекеттік сатып алу тиімділігін бағалау, сонымен қатар нормативті құқықтық базаны серпінді дамуы жағдайындағы мемлекеттік сатып алуды басқару жүйесін жетілдіру

қажеттіліктері диссертация тақырыбын оның құрылымын, мазмұнын, осы зерттеудің мақсаты мен міндетін таңдауда себепші болды.

Зерттеудің мақсаты мен міндеті. Диссертациялық зерттеудің мақсаты Қазақстандағы мемлекеттік қажеттіліктер үшін сатып алуларды басқарудағы жүйені жетілдіру бойынша дәлелденген ұсыныстарды өңдеу және оларды реформалау.

Диссертациялық жұмыстағы зерттеу мақсатына сәйкес келесі міндеттер қойылған және шешілген:

- мемлекеттік қажеттіліктер үшін мемлекеттік сатып алуларды басқару үрдісінің экономикалық мазмұнын, қазіргі жағдайдағы экономиканы мемлекеттік басқару жүйесіндегі олардың орыны мен рөлін анықтау;

- Қазақстанда және шетелде мемлекеттік сатып алулар жүйесінің дамуының қағидалары мен негізгі үрдісін айқындау;

- реттелетін үрдістер мен мемлекеттік сатып алулар жүйесінің тиімділігін бағалау әдістемесін жетілдіру бойынша ұсыныстарды өңдеу;

- мемлекеттік сатып алулар жүйесін модернизациялау бойынша ұсыныстарды дайындау;

- мемлекеттік сатып алулар жүйесіндегі жемқорлыққа қарсы әсер бойынша іс-шараларды анықтау.

Зерттеу объектісі Павлодар облысының мемлекеттік сатып алуды басқарудағы жүйесі болып табылады.

Зерттеу пәні тауарларды жеткізу, жұмыстарды орындау, мемлекеттік қажеттіліктер үшін қызмет көрсетуді орналастыру мен орындау барысында пайда болатын үрдістер мен қатынастар болып табылады.

Диссертациялық зерттеудің **теориялық-әдістемелік негізі** классикалық және қазіргі, шетел және отандық ғылыми әдебиеттегі ұсынылған бәсекелестік пен инновациялар, менеджмент теориясының ережелері, нормативті құқықтық актілері мен нормативті құжаттар, мемлекеттік сатып алулар аумағындағы мемлекеттік билік органдарының бағдарламалық өңдеулері қызмет атқарды.

Диссертациядағы қойылған міндеттерді шешу үшін жүйелі анализ бен синтездің жалпы ғылыми әдістері, басқару жүйесінің зерттеулері мен бағасы, экономикалық үрдістерді болжамдау, тарихи-логикалық әдістер қолданылды.

Диссертацияның жұмыстық болжамы автордың ғылыми позициясын дәлелдеу мен теориялық ережелерді ұсынумен аяқталады, яғни осыған сәйкес жаһандық экономикадағы болып жатқан өзгерістерді есепке ала отырып нормативті құқықтық базаның қарқынды дамуы жағдайындағы Қазақстандағы мемлекеттік сатып алуды басқару жүйесі дамуының негізгі бағыттары айқындалады, бюджеттік қаражаттарды тиімді жұмсауға жету мақсатымен мемлекеттік сатып алуды жүзеге асыру бойынша қызметтерді мемлекеттік реттеу әдістері мен шекарасы, формалары айқындалады.

Осы зерттеудің **ғылыми жаңалығы** жаһандық экономикадағы болып жатқан өзгерістерді есепке ала отырып нормативті құқықтық базаны жетілдіруге бағытталған, мемлекеттік сатып алуды басқару жүйесін дамыту бойынша ұсыныстардың өңделуі мен дәлелденуімен, мемлекеттік сатып алулар мен

тапсырыс берушілер тиімділігін бағалау әдістемесін дәлелдеу, сатып алуды орналастыру саласындағы жемқорлықты болдырмау және бәсекелестік ортасын қалыптастырумен қамтамасыз етіледі. Зерттеу барысында келесі нәтижелер алынды:

1. Сатып алуларды орналастырудың бекітілген заңнамалық үрдістерін қолданып, сатып алуларды орналастыру тиімділігін анықтайтын мемлекеттік сатып алулардың жүйесі мен факторлары дамуының қазіргі баталысы анықталған.

2. Нормативті құқықтық базаның қарқынды дамуы жағдайында бюджеттік қаражаттарды тиімді жұмсалуына жетуге бағытталған, осыдан пайда болатын жүйелі тәуекелдіктерді ескере отыра мемлекеттік сатып алуларды басқарудың жүйесін жетілдіру бойынша ұсыныстар өңделді және дәлелденді.

3. Мемлекеттік сатып алулар жүйесінің құрылымдық элементі ретінде мемлекеттік тапсырыс берушілер қызметін тиімді ұйымдастыруды бағалау әдістемесі мен мемлекеттік сатып алу жүйесінің тиімділігін бағалау әдістемесі ұсынылды және дәлелденді.

4. Мемлекеттік сатып алулар жүйесіндегі жемқорлыққа қарсы әсер бойынша іс-шаралар кешені ұсынылды.

Жұмыстың теориялық және тәжірибелік мәнділігі мәселенің дайындалуының қол жеткізілген деңгейі мен қойылған міндеттердің өзектілігімен анықталады. Диссертациялық жұмыстың жеке ережелері мемлекеттік сатып алуды басқару жүйесін реттейтін нормативті актілерді дайындауда қолдануға болады, мемлекеттік қажеттіліктер үшін сатып алуларды орналастырудың тиімділігін бағалаудың жүйесін жетілдіру, жеке мемлекеттік мекеме – тапсырыс беруші қызметін бағалаудың механизмдерін ендіру, «Мемлекеттік және жергілікті басқару», «Экономиканы мемлекеттік реттеу», «Бухгалтерлік есеп және аудит», «Қаржылық менеджмент» пәндері бойынша оқу бағдарламаларын қалыптасыруда қолдануға болады.

Жұмыс көлемі мен құрылымы. Жұмыс кіріспеден, 3 бөлімнен, қорытындыдан, әдебиеттер тізімінен тұрады. Жұмыс 108 бетте жазылған.

Суреттер, кестелер, қолданылған әдебиеттер саны. Жұмыста 11 кесте, 8 сурет және 49 қолданылған әдебиеттер ұсынылған.

Түйінді сөздер тізімі: мемлекеттік сатып алу, мемлекеттік сатып алуларды басқарудағы жүйе, мемлекеттік сатып алу жүйесі, экономиканы реттеу, прокьюремент, мемлекеттік сатып алуларды орналастыру жүйесін басқару механизмдері, мемлекеттік тапсырысты орналастыру амалдарын талдау, электрондық конкурс, электрондық аукцион, бағалық ұсыныстарға сұраныс, сатып алудың басқа амалдары, бюджеттік қаражаттарды үнемдеу.

Басылымдар жайлы мәліметтер:

1. Экономическая сущность государственных закупок. Промышленная и торговая политика, приоритеты, ресурсы, риски: материалы всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Тюмень.: ТюмГНГУ. 2014.-236с.

2. Повышение прозрачности системы государственных закупок Республики Казахстан. Модернизационные процессы экономики: сб.науч.трудов. молодых ученых/ [отв.ред. А.Е.Миллер].- Омск: Изд-во ОмГТУ, 2014. - 248с.

РЕФЕРАТ

Актуальность темы исследования. В условиях глобального экономического кризиса возрастает роль государственного регулирования процесса расходования бюджетных средств, осуществляемого через систему управления размещением закупок на поставки товаров, оказание услуг и выполнение работ для государственных нужд, и направленного на сокращение и оптимизацию расходов бюджетов всех уровней.

Государственные закупки, составляющие основную часть расходов государственных ведомств, организаций и учреждений для осуществления государственных функций, выступают в качестве одного из важных факторов формирования среды ожидания для устойчивого развития национальной экономики в долгосрочном периоде и обеспечения притока инвестиций в приоритетные ее отрасли. Они являются инструментом, позволяющим эффективно распределять инвестиционный потенциал и формировать наиболее благоприятные условия для развития таких отраслей как машиностроение, черная и цветная металлургия, развитие малого и среднего бизнеса, а также для проведения научных исследований и внедрения их результатов в производственные процессы.

Увеличение объемов государственных закупок служит фактором роста совокупного спроса для поддержки и стимулирования национальных производителей и регулирования структуры отраслевой и региональной экономики. Кроме того, при сбалансированном регулировании объемов закупаемой продукции посредством государственных закупок может быть оказано позитивное влияние на динамику цен по определенным ее видам.

Значительные расходы бюджетов всех уровней на государственные закупки актуализируют необходимость развития системы управления государственными закупками, анализ их роли и места в системе государственного регулирования экономики.

Совершенствование системы управления государственными закупками с целью эффективного использования бюджетных средств, расширения возможностей для участников и обеспечения гласности, прозрачности размещения закупок, развития добросовестной конкуренции и предотвращения коррупции в сфере размещения закупок, приобретает особую остроту в контексте политики развития высокотехнологичных отраслей национальной промышленности.

Степень научной разработанности проблемы. Проблемы формирования и развития системы государственных закупок, механизмы функционирования системы государственных закупок в конкурентной среде, основанные на принципах равенства и открытости закупочных процедур, рассматривались в работах многих зарубежных специалистов.

Значительный вклад в рассматриваемую проблему внесли специалисты ближнего и дальнего зарубежья: В.А. Власов, П.М. Волков, И.К. Дмитриева, А.С. Доронкин, М.Я. Евраев, А.Т. Катамадзе, И.Г. Краснова, В.А. Кныш, В.И. Кузнецов, И.В. Кузнецова, В.В. Мельников, Л.Г. Некрасова, Н.В. Нестерович,

П.А. Тихомиров, Ю.А. Тропин, В.А. Федорович, А.А. Храмкин, А.Г. Шкурский, Т. Веблена, Дж. Гобсона, Е. Домара, Дж. Кларка, У.Митчелла, Дж. Робинсон, Р. Тони, О.Уильямсона.

Вместе с тем, недостаточная разработанность, с учетом происходящих изменений в глобальной экономике, вопросов функционирования системы государственных закупок и возникающих при этом системных рисков, оценки эффективности государственных закупок, а также необходимость совершенствования системы управления государственными закупками в условиях динамичного развития нормативной правовой базы обусловили выбор темы диссертации, ее структуру, содержание, цель и задачи настоящего исследования.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является разработка обоснованных предложений по совершенствованию системы управления закупками для государственных нужд в Казахстане в условиях ее реформирования.

В соответствии с целью исследования в диссертационной работе поставлены и решены следующие задачи:

- определение экономического содержания процесса управления государственными закупками для государственных нужд, его места и роли в системе государственного управления экономикой в современных условиях;
- определение принципов и основных тенденций развития системы государственных закупок в Казахстане и за рубежом;
- разработка предложений по совершенствованию методики оценки эффективности системы государственных закупок и регламентирующих процедур;
- разработка предложений по модернизации системы государственных закупок;
- определение мероприятий по противодействию коррупции в системе государственных закупок.

Объектом исследования является система управления государственными закупками в Павлодарской области.

Предметом исследования являются процессы и отношения, возникающие в ходе размещения и исполнения закупок на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд.

Теоретико-методологической основой диссертационного исследования послужили положения теорий менеджмента, конкуренции и инноваций, представленные в зарубежной и отечественной, классической и современной научной литературе, нормативные правовые акты и нормативные документы, программные разработки органов государственной власти в области государственных закупок.

Для решения поставленных в диссертации задач применялись общенаучные методы системного анализа и синтеза, исследования и оценки систем управления, прогнозирования экономических процессов, историко-логический метод.

Рабочая гипотеза диссертации заключается в представлении теоретических положений и обосновании научной позиции автора, согласно которой определяются основные направления развития системы управления государственными закупками в Казахстане в условиях динамичного развития нормативной правовой базы с учетом происходящих изменений в глобальной экономике, выявляются формы, методы и границы государственного регулирования деятельности по осуществлению государственных закупок с целью достижения эффективного расходования бюджетных средств.

Научная новизна настоящего исследования обусловлена тем, что в его рамках разработаны и обоснованы предложения по развитию системы управления государственными закупками, направленные на совершенствование нормативно - правовой базы с учетом происходящих изменений в глобальной экономике, обоснование методики оценки эффективности государственных закупок и заказчиков, формирование конкурентной среды и предотвращение коррупции в сфере размещения закупок. В ходе исследования получены следующие результаты:

1. Выявлены современные тенденции в развитии системы государственных закупок и факторы, определяющие эффективность размещения закупки при применении установленных законодательством процедур размещения закупки.

2. Разработаны и обоснованы предложения по совершенствованию системы управления государственными закупками с учетом происходящих в глобальной экономике изменений и возникающих при этом системных рисков, направленные на достижение эффективного расходования бюджетных средств в условиях динамичного развития нормативной правовой базы.

3. Предложена и обоснована методика оценки эффективности системы государственных закупок и методика оценки эффективности организации деятельности государственного заказчика, как структурного элемента системы государственных закупок.

4. Предложен комплекс мер по противодействию коррупции в системе государственных закупок.

Теоретическая и практическая значимость работы определяется актуальностью поставленных задач и достигнутым уровнем разработанности проблемы. Отдельные положения диссертационной работы могут быть использованы при разработке нормативных актов, регламентирующих систему управления государственными закупками, совершенствовании существующей системы оценки эффективности размещения закупок для государственных нужд, внедрении механизма оценки деятельности отдельного государственного учреждения - заказчика, формировании учебных программ по дисциплинам «Государственное и местное управление», «Государственное регулирование экономики», «Бухгалтерский учет и аудит», «Финансовый менеджмент» и т.д.

Объем и структура работы. Работа состоит из введения, 3 глав, заключения, списка литературы. Работа изложена на 108 страницах.

Количество иллюстраций, таблиц, использованных литературных источников: в работе представлено 11 таблиц, 8 рисунков, 49 источников литературы.

Перечень ключевых слов: Государственные закупки, система управления государственными закупками, система государственных закупок, регулирование экономики, прокьюремент, механизма управления системой размещения государственной закупки, анализ способов размещения государственного заказа, электронный конкурс, электронный аукцион, запрос ценовых предложений, Иные способы закупки, *экономика бюджетных средств*.

Сведения о публикациях:

1. Экономическая сущность государственных закупок. Промышленная и торговая политика, приоритеты, ресурсы, риски: материалы всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Тюмень.: ТюмГНГУ. 2014.-236с.
2. Повышение прозрачности системы государственных закупок Республики Казахстан. Модернизационные процессы экономики: сб.науч.трудов. молодых ученых/ [отв.ред. А.Е.Миллер].- Омск: Изд-во ОмГТУ, 2014. - 248с.

ABSTRACT

Actuality of the theme of research. In the conditions of a global economic crisis the role of the state regulation of process of budgetary funds' expenditure which is carried out through a control system of placement of purchases on deliveries of goods, rendering services and performance of work for the state needs, and directed on reduction and expenses' optimization of budgets of all levels increases.

The government procurements making the main part of expenses of state departments, organizations and establishments for implementation of state functions, they act one of important factors of formation of expectation environment for a sustainable development of national economy in the long-term period and ensuring inflow of investments into its priority branches. They are the tool allowing to distribute effectively the investment potential and to create optimum conditions for development of such branches as mechanical engineering, ferrous and nonferrous metallurgy, development of small and medium business, and also for carrying out scientific researches and introduction of their results in production processes.

The increase in volumes of government procurements serves as a factor of growth of cumulative demand for support and stimulation of national producers and regulation of structure of branch and regional economy. Besides, at the balanced regulation of the bought production's volumes by dint of government procurements positive impact on dynamics of the prices on its certain types can be made.

Significant expenses of budgets of all levels on government procurements actualized need of development of the control system of government procurements, the analysis of their role and place in system of state regulation of economy.

Improvement of the control system of government procurements for the purpose of budgetary funds' effective use, expansion of opportunities for participants and ensuring publicity, transparency of placement of purchases, development of fair competition and prevention of corruption in the sphere of purchases placement, gains special sharpness in the context of development policy of high-tech branches of the national industry.

Degree of the scientific readiness of a problem. Problems of formation and development of government procurements system, mechanisms of functioning of government procurements system in the competitive environment based on the principles of equality and openness of procurement procedures were considered in works of many foreign experts.

The significant contribution to the considered problem was made by experts of the near and far abroad: V.A. Vlasov, P.M. Volkov, I.K. Dmitriyeva, A.S. Doronkin, M.Ya. Evrayev, A.T. Katamadze, I.G. Krasnova, V.A. Knysh, V.I. Kuznetsov, I.V. Kuznetsova, V.V. Melnikov, L.G. Nekrasova, N.V. Nesterovich, P.A. Tikhomirov, Yu.A. Tropin, V.A. Fedorovich, A.A. Hramkin, A.G. Shkursky, T. Veblena, J. Gobson, E. Domar, J. Clark,

Scientific novelty of the real research is caused by that in its framework the suggestions on development of government procurements control system directed on improvement of standard - legal base taking into account the happening changes in global economy, justification of the methodic of assessment of efficiency of

government procurements and customers, formation of competitive environment and prevention of corruption in the sphere of placement of purchases are developed and proved. During research the following results are received:

1. Current tendencies in development of government procurements system and the factors defining efficiency of placement of purchase at application of the purchase placement procedures established by the legislation are revealed.

2. The suggestions for improvement of government procurements control system taking into account the changes happening in global economy and system risks arising thus directed on achievement of budgetary funds effective expenditure in the conditions of dynamic development of regulatory legal base are developed and proved.

3. The methodic of the assessment of government procurements system effectiveness and the methodic of the assessment of efficiency of the organization of the state customer's activity, as structural element of government procurements system is suggested and proved.

4. The package of measures on counteraction of corruption in system of government procurements is suggested.

The theoretical and practical significance of research is defined by actuality of set tasks and reached level of problem's readiness. Separate statements of dissertation work can be used when developing the regulations regulating the control system of government procurements, improvement of the existing system of efficiency's assessment of placement of purchases for the state needs, introduction of the mechanism of activity's assessment of separate public institution - customer, formation of training programs on disciplines "State and local administration", "State regulation of economy", "Accounting and audit", "Financial management", etc.

Volume and structure of research. Research consists of introduction, 3 parts, conclusion, list of references. Research is stated on 108 pages.

Quantity of illustrations, tables, used references: In work 11 tables, 8 figures, 49 sources of references are submitted.

List of key words: Government procurements, government procurements control system, system of government procurements, regulation of economy, procurement, mechanism of management of placement system of government procurement, analysis of ways of placement of state order, electronic competition, electronic auction, request of price offers, different ways of purchase, economy of budgetary funds.

Data on publications:

1. Economic essence of government procurements. Industrial and trade policy, priorities, resources, risks: materials of the All-Russian scientific and practical conference with the international participation. Tyumen: Tyum GNGU. 2014. – 236p.

2. Increase of transparency of government procurements system of the Republic of Kazakhstan. Modernization processes of economy: collection of scientific works of young scientists / [editor-in-chief. A.E. Miller]. -Omsk: Publishing house of OmGTU, 2014. – 248p.

ТҮЙІН

«Мемлекеттік сатып алу жүйесін басқаруды жетілдіру» (Павлодар облысының материалдарында) тақырыбы бойынша осы диссертацияда экономиканы реттеудегі мемлекет рөлі мен теориялық негіздері қарастырылған. Мемлекеттік сатып алу механизмінің экономикалық мәні ашылған.

Павлодар облысының мемлекеттік сатып алуды орналастыру тәсілдері, Павлодар облысындағы мемлекеттік сатып алу жүйесінің жағдайына талдау жасалған.

Қазақстандағы мемлекеттік сатып алу жүйесін жетілдірудің болашақтағы жолдары мен жемқорлыққа қарсы тұру бойынша шаралар ұсынылған. Сонымен қатар мемлекеттік сатып алу жүйесінің дамуы мен мемлекеттік сатып алудың экономикалық тиімділігін бағалау әдістемесі ұсынылған.

РЕЗЮМЕ

В данной магистерской диссертации по теме: «Совершенствование управление системой государственных закупок (на материалах Павлодарской области)» рассмотрены теоретические основы и роль государства в регулировании экономики. Раскрыта экономическая сущность механизма государственных закупок.

Проведен анализ состояния системы государственных закупок в Павлодарской области, а также способов размещения государственных закупок в Павлодарской области.

Предложены перспективные пути совершенствования системы государственных закупок в Казахстане и меры по противодействию коррупции. А так же методика оценки экономической эффективности государственных закупок и [развитие системы государственных закупок](#).

SUMMARY

In this master dissertation on the theme: “Improvement of management of government procurements system (on materials of Pavlodar region)” theoretical basics and a role of the state in regulation of economy are considered. The economic essence of the mechanism of government procurements is opened.

The analysis of a state of government procurements system in Pavlodar region, and also ways of placement of government procurements in Pavlodar region is carried out.

Perspective ways of improvement of government procurements system in Kazakhstan and measures for corruption counteraction are offered. And also methodic of the assessment of government procurements economic efficiency and development of government procurements system are suggested.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	17
1 Теоретические основы управления государственными закупками.....	20
1. Роль государства в регулировании экономики.....	20
1	
1. Экономическая сущность механизма государственных закупок	25
2	
1. Организационно - экономические основы управления системой	
3 государственных закупок за рубежом.....	31
2 Анализ состояния системы государственных закупок в Павлодарской	
области.....	47
2. Анализ способов размещения государственных закупок в	
1 Павлодарской области.....	47
2. Анализ экономии бюджетных средств от проведения	
2 государственных	65
закупок.....	
3 Совершенствование системы государственных закупок в	
Казахстане и меры по предотвращению	71
коррупции.....	
3. Противодействие коррупции в сфере государственных	71
1 закупок.....	
3. Методика оценки экономической эффективности государственных	
2 закупок	83
3. <u>Развитие системы государственных закупок</u>	96
3	
Заключение.....	104
Список использованной литературы	106
Графическая часть	109

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. В условиях глобального экономического кризиса возрастает роль государственного регулирования процесса расходования бюджетных средств, осуществляемого через систему управления размещением закупок на поставки товаров, оказание услуг и выполнение работ для государственных нужд, и направленного на сокращение и оптимизацию расходов бюджетов всех уровней.

Государственные закупки, составляющие основную часть расходов государственных ведомств, организаций и учреждений для осуществления государственных функций, выступают в качестве одного из важных факторов формирования среды ожидания для устойчивого развития национальной экономики в долгосрочном периоде и обеспечения притока инвестиций в приоритетные ее отрасли. Они являются инструментом, позволяющим эффективно распределять инвестиционный потенциал и формировать наиболее благоприятные условия для развития таких отраслей как машиностроение, черная и цветная металлургия, развитие малого и среднего бизнеса, а также для проведения научных исследований и внедрения их результатов в производственные процессы.

Увеличение объемов государственных закупок служит фактором роста совокупного спроса для поддержки и стимулирования национальных производителей и регулирования структуры отраслевой и региональной экономики. Кроме того, при сбалансированном регулировании объемов закупаемой продукции посредством государственных закупок может быть оказано позитивное влияние на динамику цен по определенным ее видам.

Значительные расходы бюджетов всех уровней на государственные закупки актуализируют необходимость развития системы управления государственными закупками, анализ их роли и места в системе государственного регулирования экономики.

Совершенствование системы управления государственными закупками с целью эффективного использования бюджетных средств, расширения возможностей для участников и обеспечения гласности, прозрачности размещения закупок, развития добросовестной конкуренции и предотвращения коррупции в сфере размещения закупок, приобретает особую остроту в контексте политики развития высокотехнологичных отраслей национальной промышленности.

Степень научной разработанности проблемы. Проблемы формирования и развития системы государственных закупок, механизмы функционирования системы государственных закупок в конкурентной среде, основанные на

принципах равенства и открытости закупочных процедур, рассматривались в работах многих зарубежных специалистов.

Значительный вклад в рассматриваемую проблему внесли специалисты ближнего и дальнего зарубежья: В.А. Власов, П.М. Волков, И.К. Дмитриева, А.С. Доронкин, М.Я. Евраев, А.Т. Катамадзе, И.Г. Краснова, В.А. Кныш, В.И. Кузнецов, И.В. Кузнецова, В.В. Мельников, Л.Г. Некрасова, Н.В. Нестерович, П.А. Тихомиров, Ю.А. Тропин, В.А. Федорович, А.А. Храмкин, А.Г. Шкурский, Т. Веблена, Дж. Гобсона, Е. Домара, Дж. Кларка, У. Митчелла, Дж. Робинсон, Р. Тони, О. Уильямсона.

Вместе с тем, недостаточная разработанность, с учетом происходящих изменений в глобальной экономике, вопросов функционирования системы государственных закупок и возникающих при этом системных рисков, оценки эффективности государственных закупок, а также необходимость совершенствования системы управления государственными закупками в условиях динамичного развития нормативной правовой базы обусловили выбор темы диссертации, ее структуру, содержание, цель и задачи настоящего исследования.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является разработка обоснованных предложений по совершенствованию системы управления закупками для государственных нужд в Казахстане в условиях ее реформирования.

В соответствии с целью исследования в диссертационной работе поставлены и решены следующие задачи:

- определение экономического содержания процесса управления государственными закупками для государственных нужд, его места и роли в системе государственного управления экономикой в современных условиях;
- определение принципов и основных тенденций развития системы государственных закупок в Казахстане и за рубежом;
- разработка предложений по совершенствованию методики оценки эффективности системы государственных закупок и регламентирующих процедур;
- разработка предложений по модернизации системы государственных закупок;
- определение мероприятий по противодействию коррупции в системе государственных закупок.

Объектом исследования является система управления государственными закупками в Павлодарской области.

Предметом исследования являются процессы и отношения, возникающие в ходе размещения и исполнения закупок на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд.

Теоретико-методологической основой диссертационного исследования послужили положения теорий менеджмента, конкуренции и инноваций, представленные в зарубежной и отечественной, классической и современной научной литературе, нормативные правовые акты и нормативные документы,

программные разработки органов государственной власти в области государственных закупок.

Для решения поставленных в диссертации задач применялись общенаучные методы системного анализа и синтеза, исследования и оценки систем управления, прогнозирования экономических процессов, историко-логический метод.

Рабочая гипотеза диссертации заключается в представлении теоретических положений и обосновании научной позиции автора, согласно которой определяются основные направления развития системы управления государственными закупками в Казахстане в условиях динамичного развития нормативной правовой базы с учетом происходящих изменений в глобальной экономике, выявляются формы, методы и границы государственного регулирования деятельности по осуществлению государственных закупок с целью достижения эффективного расходования бюджетных средств.

Научная новизна настоящего исследования обусловлена тем, что в его рамках разработаны и обоснованы предложения по развитию системы управления государственными закупками, направленные на совершенствование нормативно - правовой базы с учетом происходящих изменений в глобальной экономике, обоснование методики оценки эффективности государственных закупок и заказчиков, формирование конкурентной среды и предотвращение коррупции в сфере размещения закупок. В ходе исследования получены следующие результаты:

5. Выявлены современные тенденции в развитии системы государственных закупок и факторы, определяющие эффективность размещения закупки при применении установленных законодательством процедур размещения закупки.

6. Разработаны и обоснованы предложения по совершенствованию системы управления государственными закупками с учетом происходящих в глобальной экономике изменений и возникающих при этом системных рисков, направленные на достижение эффективного расходования бюджетных средств в условиях динамичного развития нормативной правовой базы.

7. Предложена и обоснована методика оценки эффективности системы государственных закупок и методика оценки эффективности организации деятельности государственного заказчика, как структурного элемента системы государственных закупок.

8. Предложен комплекс мер по противодействию коррупции в системе государственных закупок.

Теоретическая и практическая значимость работы определяется актуальностью поставленных задач и достигнутым уровнем разработанности проблемы. Отдельные положения диссертационной работы могут быть использованы при разработке нормативных актов, регламентирующих систему управления государственными закупками, совершенствовании существующей системы оценки эффективности размещения закупок для государственных нужд, внедрении механизма оценки деятельности отдельного государственного учреждения - заказчика, формировании учебных программ по

дисциплинам «Государственное и местное управление», «Государственное регулирование экономики», «Бухгалтерский учет и аудит», «Финансовый менеджмент» и т.д.

1 Теоретические основы управления государственными закупками

1.1 Роль государства в регулировании экономики

Для реализации принципов действия рыночного механизма необходимо сформировать надлежащие экономические и правовые условия, преобразовать производственные отрасли экономики, развить институт предпринимательства. В частности, должны быть сформированы условия, при которых система государственных закупок будет наделена дополнительной, «стимулирующей» посреднической функцией. Государство посредством эффективной закупочной политики должно направлять бюджетные средства в те отрасли экономики, развитие которых отвечает национальным интересам.

Существенным инструментом влияния как на экономику государства в целом, так и на предпринимательскую среду является государственная заявка - система, посредством которой закупаются товары, работы и услуги для нужд государства. Закон Республики Казахстан от 21 июля 2007 года № 303-III «О государственных закупках» дает следующее определение понятию государственные нужды - государственные закупки - это закупки, осуществляемые государством на республиканский бюджет для приобретения товаров, работ, услуг (ТРУ), необходимых для обеспечения работы государственных учреждений, а так же выполнения государственных функций[1]. Поэтому они играют большую роль и являются действенным инструментом управления экономикой нашей Республики. Основной целью данной системы является экономия республиканского бюджета.

Государственная закупка является фактором, оказывающим серьезное влияние на экономический рост и развитие страны, повышение деловой активности. Государственная закупка выполняет регулируемую роль в сфере структурных изменений в экономике развитых и развивающихся стран, играет роль гибкого инструмента бюджетно - налоговой политики государства[2].

Обладая значительными финансовыми ресурсами, государство является крупнейшим и влиятельным субъектом рыночных отношений. Принимаемые при осуществлении закупок продукции органами власти и иными заказчиками, управленческие решения о приобретении определенных товаров, работ, услуг оказывают воздействие на функционирование соответствующих рынков, особенно тех, где единственным покупателем продукции является государство - социальные услуги, научные исследования, обеспечение безопасности

государства. Следовательно, система государственных закупок выступает как важнейший элемент системы государственного регулирования социально-экономического развития. Потребность в повышении эффективности процесса обеспечения государственных нужд продиктована существенными объемами закупок продукции, осуществляемыми за счет средств бюджетов всех уровней и внебюджетных источников финансирования.

До недавнего времени в экономической теории и практике государственная закупка не рассматривалась в контексте широкой проблемы государственного регулирования экономики.

Одна из наиболее острых и неоднозначных экономических проблем - рациональное взаимодействие государства и рыночной системы. Актуальность данной проблемы не исчерпана на протяжении всей истории развития предпринимательства. Такие факторы как нежелание предпринимательских структур создавать общественные блага, усиление роли монополий, отрицательные внешние эффекты порождают неэффективное использование ресурсов и социальные конфликты. Таким образом, полноценная национальная экономика во многом зависит от того, насколько экономически эффективным является государство. Следовательно, государственное регулирование в развивающейся экономике представляет собой совокупность методов воздействия на экономику, включая законодательную и контрольную функции, осуществляемых государством и его структурами для наиболее эффективного внедрения рыночных механизмов в систему хозяйствования.

В современной рыночной экономике государство одновременно исполняет роль [3]:

- организатора экономического порядка, т. е. устанавливает общие правила функционирования экономической системы, определяет гарантии стабильности экономической системы;
- предпринимателя - в пределах установленных норм и правил государством осуществляется экономическая деятельность;
- выразителя целей и интересов общества или отдельных его групп.

Государственная закупка является одним из наиболее важных инструментов государственного регулирования рынков в условиях развивающейся экономики Казахстана [4]. Подтверждением тому служит большое количество упоминаний о роли госзакупки в экономической системе зарубежных стран. Например, Дж. Кейнс, отстаивающий первичную роль государства в регулировании рыночной экономики, в своем труде «Общая теория занятости, процента и денег» указывал на то, что через систему государственных закупок возможно добиться эффективного решения экономических и социальных проблем, с которыми столкнулись страны Запада в 20-30-е гг. прошлого века [5]. Переходя от теории к практике, президент США Т. Рузвельт активно применял инструмент госзакупа для вывода американской экономики из кризиса «Великой депрессии».

Профессора Б. А. Райзберг [6], В. Г. Лебедев также указывают на государственную закупку в качестве элемента государственного регулирования в

экономике. Вопрос о целесообразных формах, способах размещения и объеме государственных закупок в настоящее время стоит особенно остро [7]. Для развивающейся экономики Казахстана государственная закупка имеет особое значение, поскольку является одним из инструментов в реализации оптимальных условий распределения бюджетных средств.

Необходимо отметить целесообразность выработки новых подходов к участию государства в экономике через систему размещения государственных закупок. Это продиктовано возможностью максимизации эффективности роли государства в функционировании экономики с внедрением эффективных норм и процедур размещения государственного заказа, что связано в первую очередь с тем, что формируемая государством для исполнения собственных функций закупка оказывает влияние на многие ключевые отрасли экономики.

Условия глобализации и интернационализации рыночного пространства заставляют государство, в том числе и негосударственные хозяйствующие субъекты, оперирующие на рынках товаров, работ и услуг, применять в своей практике элементы предпринимательства для сопоставимой исообразной реакции на динамику формирования и изменения рыночной среды. В условиях глобального экономического и информационного пространства возникают тенденции усиления роли государства - коммерческого агента и внедрения идеологии коммерции в практику государственного управления хозяйственной деятельностью, что выражается в изменении и усложнении государственного участия в экономике[8].

В настоящее время данные государственной статистики о практике размещения государственных закупок не позволяют иметь полное представление о системе государственных закупок в Казахстане. Отсутствует возможность получить достоверные статистические сведения, которые позволили бы с научной точки зрения объективно оценить работоспособность и эффективность системы государственных закупок. Это вызвано следующими причинами[9]:

- часть сведений составляет государственную тайну и не подлежит оглашению;
- не достиг должного уровня контроль над размещением закупок юридических лиц, пятьдесят и более процентов голосующих акций (долей участия в уставном капитале) которых принадлежат государству;
- недостаточное соблюдение требований законодательства в ходе проведения государственных закупок;
- ошибки и неточности в сведениях о государственных закупках, направляемых государственными заказчиками в службу государственной статистики.

Создание условий для эффективного участия государства в экономике через эффективную систему государственных закупок - важная задача, стоящая перед государственной властью. В особенности следует подчеркнуть важность государственного участия в регулировании экономических процессов в условиях глобального экономического кризиса, который затронул и Казахстан.

Таким образом, обозначив исходную методологическую посылку данного исследования места и роли государственных закупок в рыночной экономике и определения главных направлений совершенствования системы управления госзакупками, можно подвести следующий итог: эффективное участие государства в функционировании экономики путем формирования конкурентной среды при размещении государственных закупок - одно из необходимых условий для осуществления государственных функций. Регулирование экономики, основанное на субсидировании определенных отраслей народного хозяйства за счет размещения государственных закупок, играет значительную роль не только в экономической, но и в социальной сфере.

Актуальной в современных условиях задачей является всестороннее исследование вопроса об использовании государственными заказчиками методик предпринимательства, которые способны оптимизировать их закупочную деятельность. Рыночные агенты государства - государственные заказчики и уполномоченные бюджетополучатели сталкиваются с принципиально новыми предпринимательскими правилами и рисками. Это требует освоения новых методов адаптации к конкурентным инструментам - маркетингу, мониторингу рынка и т.п. При низкой эффективности госзаказчика компенсация издержек экономически неэффективному государству производится за счет общества. Применение инструментов маркетинга (при формировании начальных цен договора) при осуществлении государственных закупок позволит добиться экономии и эффективного использования средств государственного бюджета.

В настоящее время следует выделить ряд причин, в связи с которыми внедрение конкурентных методов размещения закупки происходит не достаточно эффективно. Среди этих причин:

- неадаптированность договорной системы к условиям рынка;
- отсутствие стимулов у государственных заказчиков к использованию эффективных методов размещения государственной закупки и достижению экономии - невозможность использовать результаты эффективного размещения закупки, т. е. - сэкономленных бюджетных средств для собственных нужд;
- коррупция;
- отсутствие устоявшихся правил функционирования рынков товаров, работ, услуг.

В данных обстоятельствах, которые в значительной мере носили бы характер устойчивых тенденций, одним из способов повышения эффективности рыночного поведения государственных заказчиков является законодательное изменение обязанности использовать конкретные маркетинговые процедуры изучения рынка потенциальных контрагентов с целью объективного анализа возможностей поставщиков (подрядчиков) и нахождения оптимальных вариантов и способов закупок.

В условиях кризиса и стремления государства к сокращению расходов обращает на себя внимание следующая цитата К. Макконэла и С. Брю. «экономия на государственных расходах и сокращение госрасходов это не одно

и то же: если общественные выгоды превышают издержки, то было бы неэкономично не вложить средства в государственную программу» [10].

Отвечая на вопрос «что отличает государственного заказчика от других субъектов рыночных отношений» можно сказать, что государственные заказчики не относятся к организациям, занимающимся предпринимательской деятельностью, так как не преследуют цель систематического извлечения прибыли. Их целью является не продажа, а приобретение продукции за счет налогоплательщиков для удовлетворения потребностей общества, а именно эта особенность статуса госзаказчика делает его экономическим субъектом особого рода. Государство-заказчик, осуществляя, в том числе, и функции контроля, как правило, выбирает тех поставщиков, которые осуществляют поставки товаров приемлемого качества за наиболее низкую цену. Однако в конкурентной системе размещения закупки возникает противоречие: конкуренция при проведении закупки повлечет выживание наиболее сильного поставщика, и в условиях свободной конкурентной борьбы число сильных игроков сокращается. Таким образом, совершенная конкуренция перерастает в двухстороннюю монополию, когда в результате роста активов определенных поставщиков государства другие предприятия становятся конкурентоспособными при очередной процедуре размещения закупки. Кроме того, поставщики, которые не смогли одержать победу при размещении закупки, как правило, не принимают повторного участия в закупке. Таким образом, политика государства в сфере государственных закупок должна отражать принципы равенства и открытости, а также быть конкурентной и сбалансированной [11].

Анализ роли государства в функционировании экономики позволяет нам сделать следующие выводы, что процессы глобализации в мировой экономике способствуют видоизменению конкуренции между государствами. В условиях глобализации роль и место государства на международной арене наряду с остальными факторами определяется вкладом в мировое производство. Политическое влияние государства, его военная мощь в современном мире определяются уровнем развития национальной экономики. Об этом свидетельствует возрастание авторитета Казахстана, тесно связанное с ростом национальной экономики. В этих условиях развитие национальной экономики является для государства безусловным приоритетом. Задачи по достижению стабильного экономического роста определяют усиление роли государства в регулировании экономики, в сфере государственных закупок, как элемента непосредственного государственного участия в экономике, не используются инструменты повышения эффективности и максимизации экономии. В частности, не определен механизм использования таких инструментов, как планирование государственных закупок. Это негативно отражается на эффективности расходования средств государственного бюджета, и как следствие, вызывает неполное выполнение государством возложенных на него функций; в настоящее время не существует четкого определения порядка использования рыночных инструментов исследования и маркетинга при размещении государственных закупок - решение данной проблемы является основой для эффективного функционирования государства-предпринимателя в

сфере государственных закупок. По нашему мнению две вышеназванные проблемы тесно связаны между собой и нуждаются в решении. Существующая практика в сфере государственных закупок говорит о том, что подходы, используемые государственными заказчиками и уполномоченными распорядителями бюджетных средств, к определению собственных потребностей в товарах, работах и услугах, не основаны на принципах планирования и прогнозирования. Помимо того, при размещении государственных закупок определение начальной стоимости государственной заявки происходит без учета специфики рынка накупаемые товары, работы и услуги, не используются инструменты маркетинга, следствием чего становится неэффективное дорогостоящее размещение государственной закупки.

1.2 Экономическая сущность механизма государственных закупок

Изменение функций государства в складывающихся условиях развития новой экономической системы в той или иной степени затрагивает все отрасли государственного участия в экономике. Государством осуществляются функции, реализация которых сопряжена со значительными материальными затратами и сопровождается обязательными расходами на приобретение определенных видов товаров, работ и услуг. Исследования автора подтверждают позицию В. В. Мельникова в определении статуса государства-заказчика определенных материальных и нематериальных благ [11]. Одним из следствий функционирования рыночного механизма является недопроизводство общественных (социальных) благ, т. е. тех товаров, работ, услуг, производство и реализация которых не влечет за собой извлечения прибыли (расходы на производство превышают доходы от реализации или равны цене), но при этом сохраняется высокая социальная значимость, например, услуги в социальной сфере. В этом случае государство выступает их непосредственным поставщиком. В качестве примера можно привести научно-исследовательские, опытно-конструкторские работы, выполнение которых может оказаться нерентабельным для частного сектора, но при этом имеет высокую социальную и научную значимость. Таким образом, необходимость размещать закупки на товары, работы и услуги для нужд министерств, ведомств и иных государственных заказчиков в рамках обеспечения собственных государственных функций носит насущный характер. Из вышесказанного следует, что механизм государственных закупок - это механизм распределения государством аккумулированных общественных средств на удовлетворение общественных нужд и обеспечение функционирования государства как такового.

Мы считаем, что рассмотрение размещения государственной закупки исключительно в качестве надлежащего обеспечения общества товарами, работами и услугами, производство (оказание) которых не является рентабельным для частного сектора, является недостаточным. В условиях новой экономической системы механизм осуществления государственных закупок важно также рассматривать, как инструмент, позволяющий государству

осуществлять надлежащим образом свои функции, параллельно оказывая влияние на экономические отношения и создавая благоприятные условия для развития определенных отраслей экономики. Вместе с тем, социальная и экономическая составляющая механизма государственных закупок носит хоть и значительный, но не определяющий характер, тогда как обеспечение функционирования государства имеет приоритетное значение.

Государство, как правило, не только финансирует, но и организует производство отдельных групп товаров, работ и услуг. При этом задачи, которые поставлены перед государством в ходе распределения общественных средств заключаются в следующем[12]:

- приобретение материальных благ и услуг, предоставление которых осуществляется государством в силу исторических и национальных традиций;
- приобретение материальных благ и услуг, направленных на укрепление безопасности и обороноспособности;
- организация эффективной социальной политики в области здравоохранения, образования, социального обслуживания населения.

Государственные расходы, помимо организации функционирования государственных ведомств, учреждений, а также субсидирования и различных компенсаций, направлены на реализацию некоторых общественно значимых функций, идут на закупку определенных социально значимых благ, например, научные исследования, здравоохранение.

Таким образом, сущность государственных закупок - определенная, регламентированная законодательством деятельность государства по приобретению товаров, работ и услуг с наибольшей эффективностью и наименьшими затратами с целью обеспечения деятельности государства, а также с целью оказания влияния на развитие отраслей национальной экономики и укрепление социальной политики. В этой связи, экономическая сущность механизма государственных закупок, по мнению автора, заключается в аккумулировании государством общественных средств и их перераспределении с целью обеспечения функционирования государства и удовлетворения потребностей общества. Иными словами, экономическая сущность механизма государственных закупок заключается в перераспределении денежных средств в форме наделения общества определенными социальными (материальными) благами. Налоги и сборы, поступающие от деятельности хозяйственных субъектов, формирующие, в том числе, и фонд финансирования государственных закупок, возвращаются хозяйствующим субъектам (населению) в виде платы за размещение государственных закупок на те или иные товары (работы, услуги). Вместе с тем, население получает в достаточном для потребления количестве те социальные (материальные) блага, обязательство предоставлять которые и возложено на государство.

С точки зрения влияния государственных закупок на экономику систему размещения государственных закупок характеризуют следующие особенности:

- 1) финансирование общественных потребностей в некоторых видах товаров, работ, услуг производится за счет общественных средств, где

государство выступает в качестве посредника между потребителем и производителем материальных благ;

2) государственная закупка не направлена на извлечение материальных выгод и увеличения доходной части бюджета - реализация (распределение) товаров, работ, услуг для государственных нужд направлена на удовлетворение общественных потребностей и осуществление государственных функций;

3) повышение расходов государства на государственные закупки опосредованно приводит к закреплению за государством статуса полноценного участника экономических отношений. Государство выступает в качестве контрагента частного сектора, надежного рынка сбыта для организаций, учреждений, представляющих значительное число различных секторов национальной экономики.

Наиболее распространенной формой размещения государственной закупки являются конкурентные торги, т. е. такой механизм распределения закупки на поставку товаров, оказание услуги или выполнение работы, который осуществляется в соответствии с заранее объявленными условиями, предполагающими привлечение к определенному сроку на принципах состязания (путем открытого конкурса, аукциона) предложений от нескольких участников торгов. Целью является привлечение наибольшего числа игроков - обеспечение наиболее низкой цены при оптимальном качестве товаров, работ, услуг, эффективность отбора поставщика для налогоплательщика.

Мы отмечаем, что мировым сообществом до настоящего времени не выработано единое либо универсальное определение государственного закупа и механизмов его размещения. При этом следует отметить, что государство в зависимости от менталитета нации, исторических и этнических традиций может играть в разных странах различные роли. Автор отмечает, что в условиях глобализации и интеграционных процессов в мировой экономике международное сообщество стоит перед задачей разработки единых стандартов и механизмов государственных закупок с целью обеспечения равенства и конкурентности указанных процедур.

Организация государством системы размещения закупок (для государственных нужд) должна быть сопряжена с принципами прокьюремента (англ. - procurement).

Общепринятые принципы прокьюремента установлены такими международными документами, как, Соглашение о государственных закупках в рамках Всемирной торговой организации, документами и директивами стран-участниц АТЭС, ЕС. По мнению автора, внедрение применяемых ныне в зарубежных странах принципов прокьюремента (рисунок 1.1) в практику осуществления государственных закупок Казахстана является на сегодня одним из приоритетных направлений на пути совершенствования экономической политики государства.

Принципы прокьюремента включают [13]:

1. Транспарентность - доступность и широкое распространение информации о государственных закупках среди участников

размещения закупок и общественности, включая сведения об условиях государственных закупок.

Реализация принципа транспарентности является тем стимулом, который обеспечит рост конкуренции в ходе размещения закупок и сокращение коррупции.

Автор считает, что наряду с контролем, достижение транспарентности государственных закупок является одним из основных инструментов, способных сократить число злоупотреблений и коррупции в сфере размещения государственных закупок.

2. Подотчетность и соблюдение процедур - наличие законодательноустановленной последовательности действий заказчика при размещении закупки.

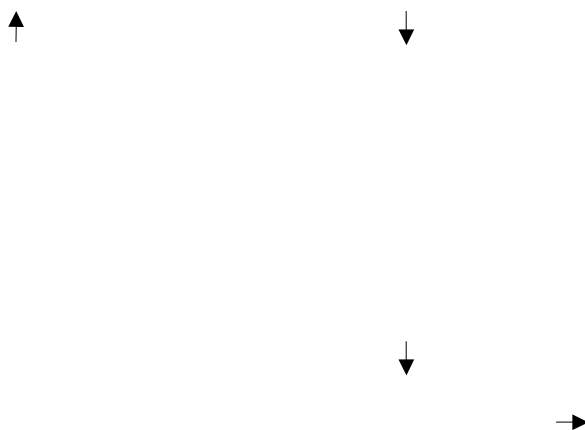


Рисунок 1.1 Основные принципы прокьюремента[13]:

В настоящее время в Казахстане складывается такая практика размещения государственной закупки, при которой соблюдение закупочных процедур, определенных законодательством, производится не в полной мере.

Данное явление обусловлено рядом причин[14]:

– отсутствие дисциплины среди государственных заказчиков. Принципиально новая законодательная основа государственных закупок привнесла в 2007 году новую, четко регламентированную процедуру размещения закупок для государственных нужд. Вместе с тем, значительная часть государственных заказчиков по настоящее время не готова следовать процедуре размещения, и отходит от требований законодательства, к примеру, устанавливая незаконные требования к потенциальным поставщикам;

– неготовность государства обеспечить исполнение требований законодательства. Недостаточно эффективно осуществляется контроль над действиями государственных заказчиков. Не сформированы механизмы,

позволяющие сократить число нарушений законодательства на начальной стадии проведения процедуры закупки. По мнению автора, для устранения значительного числа нарушений достаточно усилить контроль над средствами массовой информации, в которых публикуется информация о закупке. Законом определен перечень сведений, которые должны размещаться на официальном сайте и в официальном печатном издании, посвященным государственным закупкам. Уже на этом этапе государственными заказчиками допускаются нарушения, которые ставят в неравные условия потенциальных поставщиков.

3. Открытая и эффективная конкуренция - значительное число участников опубликованной закупки является необходимым условием для обеспечения конкуренции. Одним из барьеров, который стоит на пути открытой конкуренции является продекларированное законодательством, но не имеющее практической реализации, право участия иностранных поставщиков в процедурах исполнения государственной закупки в Казахстане.

4. Равноправие (справедливость) - обеспечение всем участникам опубликованной закупки равных условий и прав при осуществлении государственных закупок. Недопустима дискриминация в отношении отдельных поставщиков или групп поставщиков. Условия размещения закупок не должны изменяться в ходе проведения торгов. В Казахстане такое право на справедливость закреплено законодательно.

5. Экономичность - процедура проведения закупки должна требовать минимальных затрат от организатора (заказчика).

6. Эффективность - закупка должна быть размещена на наиболее выгодных условиях - наименьшая цена и наивысшее качество, в ходе размещения закупки должен быть найден оптимальный баланс указанных показателей. Все стороны процедуры должны быть удовлетворены результатами закупки.

Реализация принципов прокьюремента предполагает дополнительные позитивные эффекты, такие, например, как эффективное применение средств налогоплательщиков, стимулирование научно-технического прогресса, повышение доверия между государством и обществом, снижение коррупционных рисков, рост производительности труда.

Отсутствие принципов прокьюремента в системе размещения закупок признак наличия коррупции в данной сфере. Вопрос коррупции является серьезным препятствием для становления эффективной системы госзакупок. Степень коррумпированности государственного аппарата в той или иной степени оказывает влияние на темпы развития государственной экономики. В условиях коррупции снижается эффективность государственных расходов и падает качество инфраструктуры системы государственных закупок. Коррупция имеет тенденцию искажать и увеличивать государственные расходы.

Для снижения рисков коррупции в процессе проведения закупок необходимо предусматривать жесткие рамки действий заказчика - не должно быть возможности свободной формулировки и трактовки потребностей государства и норм права [15].

Процесс осуществления закупок для государственных нужд тождествен понятию государственного закупа. Государственная закупка - это оплачиваемая из средств государственного бюджета закупка на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, которая размещается государственным агентом в интересах государства. Современный этап массового применения системы конкурсных закупок в Казахстане начался с момента выхода Закона «О государственных закупках» от 21.07.2007 года № 303-III. Преобразованием системы государственных закупок явилось то, что конкурсные торги становятся повседневной практикой. Однако их применение на практике выявило много проблем, наиболее острой из которых является кадровая, т.к. подготовка специалистов в этой области еще только начинается. Усугубляется сложившаяся ситуация практически полным отсутствием методических и учебных материалов по этим вопросам и разрозненностью существующей малочисленной информации.

На сегодняшний день роль открытых конкурентных закупок существенно возросла, поскольку применение конкурентных подходов способствует приобретению товаров, работ и услуг в оптимальном сочетании цены и качества. Подводя итоги, автор делает следующие выводы:

- в условиях экономических преобразований государство вынуждено осуществлять поиск новых, эффективных форм предоставления товаров, работ и услуг. Плановая система распределения государственных закупок не отвечает потребностям сегодняшнего дня. Отсутствие рыночных механизмов, применяемых в ходе приобретения товаров (работ) для государственных нужд, может обернуться неэффективными расходами средств государственного бюджета, негативными экономическими и социальными последствиями;

- экономическая сущность механизма государственных закупок заключается в перераспределении государством средств для реализации государственных функций, для формирования благоприятных социально-экономических условий посредством направления части бюджетных средств на обеспечение общественных потребностей в товарах, работах, услугах.

- эффективность государственных закупок заключается в сочетании двух факторов: цена договора и качество товара (работы, услуги). В ходе размещения государственной закупки данные факторы должны играть определяющую роль. Оценка иных факторов, таких, например, страна происхождения товара, не влияет на эффективность размещения закупки. Принципиальным определяющим показателем эффективности является степень удовлетворения закупленным товаром конечных получателей.

- для наиболее эффективного осуществления государственных закупок государством должны быть сформированы условия размещения закупки с соблюдением основных принципов прокьюремента, т. е. с соблюдением принципов открытости, гласности, справедливости, прозрачности, конкурентности. В отсутствии указанных принципов эффективность размещения закупки существенно снижается из-за отсутствия рыночных

механизмов при размещении закупки. При этом внедрение принципов прокьюремента требует осмысления при и учета национальной специфики;

- размещение государственных закупок может достигать наибольшей эффективности в случае осуществления в границах открытого сегмента рынка. Значительная часть товаров, работ, услуг, в которых заключается потребность государства, имеет свободное обращение на рынке. В результате конкурентной борьбы между поставщиками государство имеет возможность повысить эффективность государственных закупок;

- государственная закупка является одной из важнейших составляющих государственной политики, оказывающей влияние на различные отрасли деятельности государства от обеспечения обороноспособности и безопасности до реализации социальной политики.

1.3 Организационно-экономические основы управления системой государственных закупок в Казахстане и за рубежом

Современная система государственных закупок Казахстана представляет собой многоуровневую систему. Механизм управления системой госзакупок представляет собой совокупность организационных и методических основ, находящихся под влиянием внешних и внутренних факторов. Он выражается в практической деятельности всех элементов данной системы в достижении определенных целей, то есть главным образом в обеспечении государственных функций.

По нашему мнению, механизм управления системой государственных закупок зависит от взаимодействия следующих уровней управления системой государственных закупок[16]:

- управление системой размещения государственной закупки Казахстана, как элементом экономической политики государства;

- управление процессом размещения государственной закупки со стороны государственного заказчика, как основного звена системы государственных закупок.

В рамках осуществления государственной экономической политики механизм управления процессом размещения государственной закупки Казахстана, можно представить в виде нижеследующей схемы (рисунок 1.2).

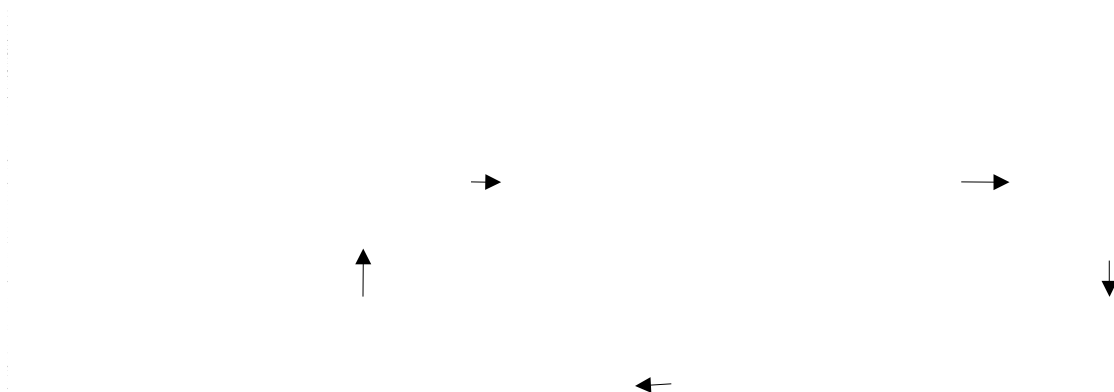


Рисунок 1.2 Механизм управления системой размещения государственной закупки[16]

При этом, в настоящее время не усматривается еще один основополагающий сегмент - анализа статистических показателей. Именно мониторинг и анализ текущей ситуации в системе государственных закупок должен быть положен в основу мер по развитию системы госзакупки. Отсутствие мониторинга и принятия решений на его основании служат предпосылкой для низкой эффективности мер, предпринимаемых государством в развитие системы госзакупок. Наше предложение о развитии механизма управления системой размещения закупки представлено на рисунке 1.3

Рисунок 1.3 Развитие механизма управления системой размещения государственной закупки[16]

Основной целью управления системой государственных закупок является эффективное размещение закупок на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, позволяющее осуществлять государственные функции. Эффективным, размещение закупки можно считать в том случае, если достигнуто оптимальное соотношение качества и стоимости закупаемых товаров, работ или услуг. При этом понятие «качество» включает в себя все потребительские свойства приобретаемого общественного товара (работы, услуги): функциональные, эргономические, надежные, эстетические, безопасные и иные. Понятие «цена» включает в себя совокупность всех затрат полного жизненного цикла приобретаемого общественного блага, а именно: единовременные затраты при приобретении, эксплуатационные расходы и расходы на утилизацию. Вместе с тем, автор считает, что при размещении закупок для государственных нужд определение эффективности размещения закупки должно осуществляться с учетом такой важной составляющей как «общественная полезность», т. е. экономического или социального эффекта, возникающего при приобретении государством той или иной продукции (работ, услуг) и ее использовании конечным потребителем. Компонент «общественная полезность» в сочетании с двумя предыдущими позволяет отразить ту степень пользы для реализации государством собственных функций, которая возникает при использовании соответствующих товаров, работ и услуг.

Достижение оптимального соотношения цены и качества достигается в условиях открытой конкуренции, свободного доступа на рынок государственных закупок потенциальных поставщиков и предотвращение монополии на поставки общественных товаров (работ, услуг). Данные условия выполняются при наличии соответствующей нормативно-правовой базы, при осуществлении контроля за соблюдением указанной нормативно-правовой базы и привлечения наибольшего числа потенциальных поставщиков, стимулирования к участию в закупках посредством взаимовыгодных условий государственных договоров, авансирования, кредитования, субсидирования [17].

Увеличение числа потенциальных поставщиков позволяет создать условия для размещения государственных закупок с наибольшей эффективностью, т. е. оптимальным соотношением цены и качества закупаемой продукции (работ, услуг). Вместе с тем, мы отмечаем, что достижение эффективного использования бюджетных средств - условие, которое способствует как минимизации бюджетных расходов, так и предотвращению коррупции. Для формирования таких условий законодательно должна устанавливаться четкая последовательность действий заказчика от размещения информации о закупке до заключения договора. Отмечается, что условия для применения регламентированных процедур размещения закупки в настоящее время находятся в стадии становления. Тендера в казахстанском законодательстве установлены как преимущественный способ размещения закупки, что влечет за собой преимущества открытой конкуренции и эффективности размещения закупки.

Кроме того, в отечественной практике размещения закупок выделено такое понятие, как закупка без применения норм настоящего закона (а именно п.60 ст.

4 «Закон РК о государственных закупках»). В соответствии с действующим законодательством предельная стоимость такой закупки не может превышать ста месячных расчетных показателей (МРП). Данный вид закупок дает возможность закупить товары, работы и услуги незначительные по стоимости закупки с должной оперативностью, но вместе с тем не соответствует принципам открытости и конкурентности размещения закупки.

Государство, принимая на себя роль гаранта общественной безопасности, при необходимости применяет экстренные меры, связанные с устранением последствий природных и техногенных катастроф. Эти обстоятельства обуславливают наличие в казахстанской системе государственных закупок и бесконкурсных способов закупок, сфера применения которых ограничена.

Одна из важнейших составляющих механизма государственных закупок - механизм управления государственными закупками на уровне основного звена системы госзакупок - государственного заказчика. Проанализировав практику размещения государственной закупки рядом надзорных органов исполнительной власти, заказчиками регионального уровня, мы предлагаем механизм управления размещения закупок для нужд конкретного государственного заказчика (рисунок 1.4), позволяющий повысить эффективность размещения государственной закупки, способствующий формированию наиболее целесообразной с точки зрения государственного финансирования структуры государственной закупки.

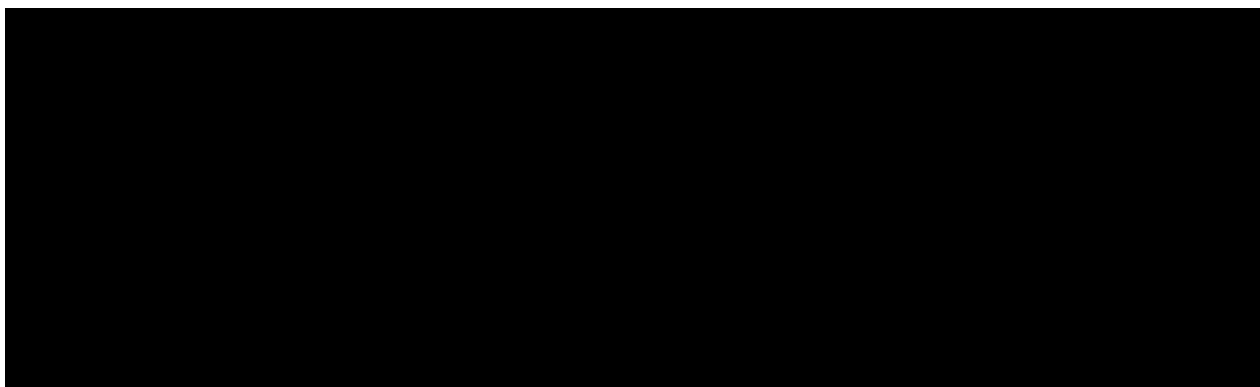


Рисунок 1.4 Механизм управления процессом размещения закупок

Механизм управления размещением закупок для нужд конкретного государственного заказчика должен состоять из следующих этапов [18]:

- первым этапом формирования закупки является детальный анализ размещения закупок прошлых периодов. Исходные данные способствуют определению будущих потребностей в товарах, работах и услугах. Анализ позволяет выявить структуру ранее размещенной закупки и определить основные направления размещения закупки на текущий период. Вместе с тем, на данном этапе заказчик имеет возможность определить общественную полезность того или иного закупа на поставку товаров, работ и услуг, оценить эффективность

размещения закупки и степень удовлетворения общественных потребностей, а также полноту реализации функций органа государственной власти (местного самоуправления), обеспечиваемых за счет размещения закупок; по итогам и на основании анализа размещенных закупок государственный заказчик оценивает и прогнозирует будущую потребность в товарах, работах и услугах. На данном этапе заказчик должен сопоставить условия прошлых и текущего периодов, оценить вероятностную потребность в тех или иных видах товаров, работ, услуг, определить, какие первоочередные категории закупок необходимы для осуществления государственным заказчиком своих непосредственных государственных функций и составить прогноз закупок на текущий период;

- по итогам прогнозирования государственный заказчик формирует финансовый план по размещению закупок. Финансирование запланированных расходных обязательств требует экономического и финансового обоснования. На данном этапе государственный заказчик обязан сформулировать обоснование размещения указанных в прогнозе закупок и дать оценку экономической (социальной) эффективности той или иной закупки. Вместе с тем, формируя экономическое обоснование закупки заказчик должен осуществить мониторинг необходимого сегмента рынка и определить ценовой интервал закупки с применением инструментов маркетинга; процедура размещения должна осуществляться в строгом соответствии с требованиями законодательства в сфере размещения закупок. Государственный заказчик в соответствии с объемом выделенных из соответствующего бюджета средств и общественной значимостью закупки определяет способ размещения закупки. При размещении объявления государственный заказчик обязан обеспечить информационное сопровождение процедуры закупки путем информирования заинтересованных лиц через информационные ресурсы в сети Интернет или печатные средства массовой информации;
- по итогам размещения закупки государственный заказчик заключает с победителем процедуры государственный договор. При этом условиями государственного договора государственный заказчик должен быть защищен от неправомерных действий поставщика, неисполнения поставщиком своих обязательств - обязательно устанавливается ответственность сторон за ненадлежащее соблюдение условий государственного договора. Вместе с тем, государственный договор должен содержать четко сформулированные требования к исполнителю договора во избежание злоупотреблений со стороны государственных заказчиков. Сведения о заключенных государственных договорах направляются государственными заказчиками в определенный орган исполнительной власти для внесения в реестр государственных договоров - информационный ресурс, в котором в соответствии с действующим законодательством размещается информация о заключенных государственных договорах;
- контроль за исполнением государственных договоров осуществляется государственными заказчиками на протяжении всего срока действия договора, что позволяет создать условия для полного и обоюдного исполнения сторонами

всех обязательств по государственному контракту, либо, в случае обнаружения недобросовестных намерений исполнителя по договору избежать утраты средств бюджета;

- на завершающем этапе государственный заказчик производит оценку деятельности по размещению закупки - сопоставляет прогнозные расчеты с текущими потребностями и суммы затраченных на размещение средств соответствующего бюджета с суммами, заложенными в прогнозе закупок и финансовом плане. По итогам сопоставления государственный заказчик оценивает экономический и социальный эффект от размещения закупки, степень удовлетворения общественных потребностей и обеспечения государственных функций, экономию средств бюджета при размещении объявления о государственных закупках.

Реализация данного механизма, по мнению автора, позволит государственному заказчику сформировать оптимальную структуру закупки, наиболее полно обеспечить реализацию государственных функций, осуществить размещение закупки с наибольшей экономической эффективностью и наилучшим социальным эффектом, при этом к размещению закупки за счет широкого информационного обеспечения будет привлечено наибольшее число потенциальных поставщиков, будут обеспечены условия открытости и конкурентности размещения закупки.

Единые процедуры и правила размещения закупок для государственных нужд определены законодательством и распространяются как на государственные закупки, так и на закупки других тендерных площадок (тендеры и закупки «Самрук-Казына», тендеры и закупки «NadLoc», тендеры и закупки «ENRC» и т.д.) [19]:

- Закон РК «О государственных закупках» от 21.07.2007 г. №303-III с изменениями и дополнениями;
- Правила осуществления государственных закупок от 27.12.2007 г. №1301 с изменениями и дополнениями;
- Правила проведения электронных государственных закупок от 15.05.2012 г. №623 с изменениями и дополнениями;
- Постановление Правительства РК «Об утверждении перечня товаров, работ, услуг ежедневной или еженедельной потребности приобретаемых заказчиками для обеспечения бесперебойной деятельности, а также из одного источника на период до подведения итогов конкурса и вступления в силу договора о государственных закупках» от 19.03.2012 г. №341 с изменениями и дополнениями;
- Постановление Правительства РК «Об утверждении перечня товаров, работ, услуг, являющихся предметом государственных закупок, осуществляемых способом аукциона» от 19 марта 2012 г. №339 с изменениями и дополнениями;
- Постановление Правительства РК «Об утверждении перечня товаров и минимальных размеров представляемых партии, которые реализуются через товарные биржи» от 06 апреля 2011 года № 375 с изменениями и дополнениями;

- Постановление Правительства РК «О некоторых вопросах осуществления государственных закупок у организаций, созданных общественными объединениями инвалидов» от 31 января 2011 года № 64 с изменениями и дополнениями;
- Постановление Правительства РК «Об утверждении перечня государственных предприятий исправительных учреждений, у которых приобретаются производимые, выполняемые, оказываемые ими товары, работы, услуги, а также перечня и объемов товаров, работ, услуг, приобретаемых у производящих, выполняющих, оказывающих их государственных предприятий исправительных учреждений» от 29 октября 2007 г. №1002 с изменениями и дополнениями.

При анализе действующей практики размещения госзакупок мы выделяем важную роль государственных органов власти в организации и распространении информации (например, государственной статистической отчетности). Наличие подобной практики формирует условия для реализации одного из приоритетных принципов системы государственных закупок - открытости.

Функции учета, контроля и анализа в механизме управления государственными закупками реализуются посредством внутреннего и внешнего контроля. Внутренний контроль, являясь частью механизма управления государственными закупками, осуществляется непосредственно заказчиком. Этапы применения внутреннего контроля: решение о размещении закупки, процедура размещения закупки, заключение и исполнение государственного договора[20].

Вопрос внешнего контроля в сфере размещения закупок относится к компетенции значительного числа органов исполнительной власти. Так в Павлодарской области функционирует система контролирующих сферу госзакупок органов, таких как «Инспекция финансового контроля по Павлодарской области Комитета финансового контроля Министерства финансов Республики Казахстан», «Управление прокуратуры по Павлодарской области», «Управление казначейства по Павлодарской области». Функции по осуществлению контроля за соблюдением законодательства при размещении государственных закупок осуществляется ибюджетным администратором в лице департаментов и управлений государственных учреждений.

В Казахстане в настоящее время отмечается недостаточная готовность специалистов к осуществлению контрольных функций на различных уровнях. Мнение автора основывается на следующем:

- исследование и анализ эффективности контроля за соблюдением законодательства со стороны «Инспекции финансового контроля» вКазахстане показывает, что число выявленных нарушений, а также принятых по указанным нарушениям решений несопоставимо мало по сравнению с реальным объемом таких нарушений;
- несоординированность действий «Инспекции финансового контроля» и бюджетных администраторов в лице департаментов и управлений в Казахстане.

Практика показывает, что решения территориальных специализированных межрайонных экономических судов в Казахстане зачастую противоречат законодательству, а также имеют место разночтения в ходе применения норм законодательства.

Помимо «Инспекции финансового контроля по Павлодарской области Комитета финансового контроля Министерства финансов Республики Казахстан», «Управление прокуратуры по Павлодарской области», в рамках государственного финансового контроля с разграничением функций и полномочий контрольные функции возложены на Министерство финансов Республики Казахстан, главное контрольное управление Президента РК, налоговому комитету РК, таможенную службу РК, а также иные органы, осуществляющие контроль за поступлением и расходованием средств республиканского бюджета и внебюджетных организаций[21].

Так как сфера бюджетного финансирования подконтрольна Министерству финансов РК, республиканскому Казначейству, решения указанных органов по вопросам соблюдения бюджетного законодательства в ходе размещения закупок являются серьезной основой системы контроля. При этом в условиях отсутствия санкций выводы, сделанные по результатам проверок, зачастую, не являются существенным стимулом для заказчиков в части соблюдения процедур размещения закупок[22].

Помимо вышеуказанных органов полномочиями в сфере контроля за финансово-хозяйственной деятельностью обладают также налоговые органы, имеющие доступ к документации как заказчиков, так и поставщиков. По мнению автора, очевидное даже на первый взгляд многообразие контролирующих органов с дублирующимися функциями не способствует эффективному функционированию системы госзакупок, а наоборот - снижает ее. В качестве примера неэффективного осуществления контроля в сфере размещения государственных закупок приводится следующее - в настоящее время особо четко регламентирована процедура размещения государственных закупок, законодательством обозначена последовательность действий заказчика по проведению отбора поставщика, предложившего наиболее выгодные условия государственного договора. Тем не менее, сама процедура исполнения государственного договора находится вне сферы внимания контролирующих органов. Поскольку исполнение госдоговора регламентировано Бюджетным и Гражданским кодексами, а также рядом правил, установленных управлениями казначейства и региональной налоговой службой, исполнение государственного договора и взаимодействие заказчика и поставщика в рамках заключенного договора, как правило, остаются без внимания контролирующих органов. Практика осуществления контроля в сфере государственных закупок показывает, что результат исполнения заключенного договора - поставка продукции, оказание услуги, выполнение работы - в самую последнюю очередь является предметом проверки контролирующих органов и проводится скорее формально. По мнению автора, система контроля за размещением государственного закупок должна в равной степени распространяться как на

процедуру отбора поставщика, так и на выполнение им условий заключенного договора.

Исследования показывают, что в настоящее время система внешнего контроля за размещением закупок действует недостаточно эффективно и злоупотребления в сфере размещения закупок являются собой серьезную проблему. По нашему мнению, контроль за исполнением законодательства в сфере размещения закупок регионального уровня целесообразно определить в качестве одной из функций органов власти республиканского уровня. Это продиктовано тем, что действующее законодательство вступило в силу 21 июля 2007 года, и, следовательно, отсутствие должной подготовки государственных заказчиков вызвало волну правонарушений. Вместе с тем, отсутствие подготовленных специалистов в регионах препятствует осуществлению полнообъемного и эффективного контроля за соблюдением законодательства в сфере размещения закупок. Предполагается, что эффективность контроля в сфере размещения закупок может быть повышена за счет делегирования части контрольных функций из регионов на республиканский уровень. Централизация контрольных функций будет способствовать координации контроля и повышению эффективности контрольных мероприятий в связи с более высокой дисциплиной исполнения законодательства на республиканском уровне, в том числе и контролирующими органами, а также большими организационными и техническими ресурсами. Помимо того, республиканский контрольный орган обладает достаточным числом территориальных подразделений для того, чтобы охватить значительную часть закупок для нужд регионов Казахстана. Эффективность контроля за соблюдением законодательства предположительно возрастет в случае такого делегирования полномочий как минимум на 25%. Данные расчеты основываются на том, что в настоящее время региональные закупки зачастую осуществляются теми же органами, на которые возложены функции по контролю в сфере размещения закупок. Особенно широкое распространение получила указанная практика на областном уровне, что объясняется недостаточностью финансовых средств и невозможностью формирования отдельной структуры для осуществления контроля за областными закупками. Ситуация, когда организатор закупки подконтролен сам себе, влечет риск возникновения злоупотреблений и коррупции.

Основанием и базой для анализа функционирования системы государственных закупок являются статистические сведения, сбор которых осуществляет служба государственной статистики. В качестве параметров статистического наблюдения выступают количественные и качественные показатели функционирования системы закупок, количество процедур, соотношение процедур размещения закупок, количество договоров, число отклонений от заключения государственных договоров и т. д.

Резюмируя вышеизложенное, мы делаем следующие выводы:

- в настоящее время механизм управления системой государственных в Казахстане проходит стадию начального формирования в связи с обновлением законодательной основы в сфере госзакупок, в

результате чего процедуры и схемы управления государственными закупками, являясь в теории эффективными, в настоящее время не находят практического применения. И задачей государства в этом направлении является усиление мер по координации усилий региональных органов исполнительной власти;

- организационно-экономический механизм управления размещением закупок, определенный действующим законодательством и координируемый государством, формирует условия для достижения принципов открытости, прозрачности и конкурентности размещения закупок. Вместе с тем, механизм управления размещением закупок, используемый государственными заказчиками, нуждается в совершенствовании и должен основываться на применении таких основ как анализ, оценка эффективности размещения закупок, оценка экономического и социального аспекта размещения закупок, исполнение государственных функций посредством размещения закупок;
- выявленное многообразие контролирующих органов создает сложную и разобщенную структуру контроля за соблюдением законодательства. Вместе с тем, наличие большого числа контролирующих органов не способствует повышению эффективности системы размещения закупок, поскольку практически все контрольные мероприятия носят характер «ПОСТФАКТУМ» (от латинского *post factum* - после сделанного, после того, как что-либо уже сделано, совершилось) и не способствуют исполнению законодательства. По нашему мнению, профилактика нарушений непосредственно в ходе процесса размещения закупки будет способствовать большей дисциплинированности государственных заказчиков. Кроме того, ограничение контроля этапом размещения и отсутствие контроля на этапе исполнения государственных договоров может привести к увеличению злоупотреблений;
- соблюдение требований законодательства во многом зависит от надлежащего уровня контроля за размещением закупки. Эффективность контроля за размещением государственных закупок в Казахстане не создает условия для полнообъемного исполнения государственными заказчиками требований законодательства;
- одной из мер по увеличению эффективности контроля за соблюдением законодательства и, как следствие, исполнения требований законодательства в полной мере может стать перераспределение контрольных функций между республиканским центром и регионами Республики Казахстан.

Государственные закупки в Международной практике.

Процессы выработки единых подходов и стандартов в системе государственных закупок начались много ранее распространения процессов глобализации. В 1947 году было заключено Генеральное соглашение о тарифах и торговле, предусматривающее снятие ограничений в торговле между государствами - участниками. Вместе с тем, уже к началу семидесятых годов остро встала проблема дискриминации иностранных поставщиков, принимающих участие в государственных закупках. Соглашение о государственных закупках (англ. Government Procurement Agreement), вступившее в силу 1981 г., стало первым документом, декларировавшим недискриминацию и равные с национальными права иностранных поставщиков при проведении государственных закупок. В начале девяностых годов был принят, однако дорабатывается при активном участии членов Таможенного союза и по сей день, типовой закон о закупках товаров, строительных работ и услуг, разработанный Комиссией ООН по международному торговому праву.

В США первый закон по регулированию системы федеральных государственных закупок был принят в 1792 году. В нынешнем виде механизм осуществления государственных закупок в США в основном сложился к 1984 году, когда был принят свод законодательных и подзаконных актов в совокупности именуемый «Правила закупок для федеральных нужд» [23]. В соответствии с американским законодательством ответственность за правовое сопровождение закупочной политики и формирование контрактных систем государственных закупок несет Управление политики федеральных закупок - одно из подразделений Административно-бюджетного управления при Президенте США. Наряду с законодательством, регулирующим политику государственных закупок, оно издает директивы, которые включаются в правила федеральных закупок.

На сегодняшний день в этой стране создана уникальная государственная компания - Федеральная контрактная система (ФКС), неотъемлемой частью которой являются государственные контракты или государственные заказы. Государственный рынок или «рынок государственных учреждений составляют организации федерального правительства правительств штатов и местные органы, закупающие или арендующие товары, необходимые им для выполнения своих функций по отправлению власти является самым крупным и емким [24].

Среди развитых стран правительство США является самым крупным заказчиком товаров и услуг для нужд государственного потребления. В США государственный рынок разделен на три основные части:

- военно-промышленное потребление (военная техника, топливо, сырье, услуги, проведение гражданских и военных программ НИОКР);

- общегосударственное потребление (стандартные товары, машины, механизмы, оборудование, транспортные услуги, строительство государственных зданий и сооружений, государственные запасы сырья, материалов и так далее);
- внутриведомственное гражданское потребление (машины, оборудование, товары, сырье, топливо, материалы, средства связи, транспорт, услуги, НИОКР).

В наибольшей степени рынок государственных закупок закрыт в Италии (кодекс Альба), где только 1 % стоимости контрактов достается иностранным поставщикам. И хотя британский рынок является достаточно открытым, доля иностранных поставщиков составляет всего лишь 5 %.

В ЕЭС приняты директивы, которые открывают рынки государственных контрактов на строительные работы (1971 год) и поставки товаров и услуг (1977 год). В июне 1987 года по инициативе ЕЭС была принята программа объединения рынка телекоммуникационных услуг и технологий, которая обеспечила 100 %-ное открытие этих рынков к 1992 году [25]. Это было связано с унификацией технических характеристик оборудования для обеспечения совместимости, так как следование единым европейским стандартам (в тех областях, где они существуют) являются обязательным для доступа поставщика на рынок. За рамками соглашений были и пока остаются контракты на производство вооружений.

Согласно директивам ЕЭС анонсируются все контракты центральных и местных органов власти на поставку товаров свыше 200 тысяч экю. Для работ сумма установлена в 5 млн. экю. Считается, однако, что в среднем по ЕЭС только 44 % закупок товаров и услуг центральных правительств подпадает под эту директиву Сообщества. Кроме того, согласно правилам ГАТТ центральные органы власти должны обнародовать контракты на поставку товаров и услуг стоимостью свыше 150 тысяч экю.

В феврале 1990 года была одобрена директива, согласно которой с начала 1993 года для конкуренции за государственные закупки открыты еще четыре сектора - водоснабжение, телефонная связь, транспорт и энергетика. Менее экономически развитым странам Сообщества (Испании, Греции и Португалии) дано право перейти на новые правила в течение 3-4 лет [25]. Открытие рынка государственных заказов в рамках ЕЭС поднимает вопрос о правах компаний третьих стран. Иностранцам признается тот соискатель, у которого 50 % стоимости контракта составляют товары и/или услуги, произведенные за пределами Европейского Сообщества. Достигнута предварительная

договоренность о том, что компании стран ЕЭС будут иметь 3-4-процентное преимущество перед компаниями стран - не членов Сообщества. Таким образом, покупатели получают законное право заключать соглашения с компаниями стран-членов ЕЭС даже в том случае, если они обойдутся на 3-4% дороже, чем в случае заключения контракта с фирмой третьей страны [25].

Либерализация рынков государственных заказов в ЕС является важнейшим элементом создания единого экономического пространства. В настоящее время в Европейском Союзе общепризнанно, что цена закрытости государственных рынков очень высока. Комиссия ЕС оценивает потери "закрытости" государственных рынков ЕС суммой в 20 млрд. экю в год.

Наиболее важным результатом либерализации рынков государственных заказов может стать повышение уровня концентрации и специализации в отраслях, необходимых с точки зрения мировой конкуренции. Пока для поставщиков государственных контрактов характерны многочисленность, низкий уровень использования производственных мощностей и относительно слабое развитие взаимосвязей в рамках ЕС.

Исходя из анализа опыта государственных закупок в странах с рыночной экономикой можно сделать следующие выводы:

1) система государственных закупок является важнейшим рычагом государственного регулирования экономики любой страны.

2) с помощью государственных закупок правительство обеспечивает выполнение своих экономических и социальных программ, стимулирует развитие тех или иных отраслей народного хозяйства, поддерживает национальных производителей перед лицом международной конкуренции, обеспечивает проведение научных исследований, создание и внедрение новых технологий, поддерживает мелкий бизнес и т.д., а также регулирует некоторые социальные процессы.

3) государство, выступая в лице крупнейшего потребителя продукции целого ряда отраслей, оказывает значительное влияние на динамику и структуру экономики. В странах ЕС в ключевых областях с высокой степенью зависимости от государственных заказов (индустрия высоких технологий, тяжелое машиностроение) инвестиции рассматриваются как основное средство стимулирования. Традиционно, в наукоемких областях (аэродинамическая

промышленность, информатика, электроника) доля государственных заказов составляет около 40-50 % общих объемов производства, в строительстве - 25 %.

4) опыт государственных закупок как системы организации логистики государственных закупок позволяет использовать принятые в этой науке понятия- категории, концепции и методы. Современная логистика - это динамичная, постоянно развивающаяся наука, в поле интересов которой попадают большие сферы хозяйственной деятельности.

5) использование логистической концепции в системе прокьюременты позволяет существенно повысить эффективность конкурсных закупок для государственных нужд на основе принципов «системности, целостности, оптимизации суммарных издержек» [26].

6) логистика государственных закупок как специфическая область логистики преследует стратегическую цель повышения эффективности процесса закупок, т.е. максимизацию результата этого процесса с минимальными издержками, решая тем самым информационную задачу логистики по уменьшению трансакций.

Проведенный сравнительный анализ положений данного Соглашения о государственных закупках и казахстанского законодательства позволяет сделать вывод о том, что два акта направлены на достижение таких принципов, как открытость и транспарентность закупок, равенство возможностей поставщиков. Законодательство РК содержит в себе нормы, уравнивающие в правах казахстанских и зарубежных поставщиков товаров, работ и услуг. Более того, положения законодательства РК устанавливают минимум ограничений для участия зарубежных поставщиков в системе закупок для государственных нужд, ограничивая это участие только в случае закупок для укрепления обороноспособности и безопасности государства.

Соглашение также подразумевает такие основания, при которых исполнение требований соглашения не является обязательным, а именно, закупки товаров, работ услуг для обеспечения национальной безопасности, защиты жизни и здоровья граждан и т. д.

При исследовании международной практики государственных закупок стало очевидно, что процессы глобализации и стирания границ обусловили переход многих государств на широкое использование инструментов «Новой экономики» для повышения эффективности процедур государственных закупок и привлечения к участию в торгах большего количества поставщиков (в том числе и иностранных). Применение информационных технологий стало определяющим фактором развития системы размещения закупок во многих государствах. В качестве примера приводится мексиканская система «CompraNet», (Система CompraNet обладает аналогичными функциями с

системой государственных закупок Бразилии «COMPRASNET») которая была создана в 1996 г. [27].

Данная система создавалась для реализации таких функций, как предоставление информации в сети Интернет окупаемой государственными органами продукции, о применяемых критериях оценки конкурсных заявок и т.д. Следует отметить, что со временем данная система была усовершенствована благодаря функционалу размещения закупок в режиме «online» с применением интерактивной методики и непосредственного оформления конкурсных заявок с использованием соответствующих форм в сети Интернет. На приведенном примереотображается процесс эволюции (развития) системы государственных закупок в, мировом сообществе, переход к новым стандартам формирования государственных закупок и новых способов размещения.

Данная процедура позволяет государственному заказчику осуществить размещение закупки с использованием сети Интернет, а потенциальные поставщики могут принять участие в электронном аукционе находясь рядом с любым компьютером на планете, подключенным к сети Интернет. При этом, по мнению автора, большим шагом вперед стало положение, позволяющее использовать для проведения электронных аукционов любые электронные площадки, как государственные, так и частные. Данная мера, с точки зрения автора, уже в настоящее время способствует становлению в Казахстане электронного прокьюременты не только в государственной практике, но и в корпоративном секторе. Подтверждением тому может стать переход на конкурсную систему размещения закупок с использованием электронного инструментария крупнейших казахстанских монополистов. Этап становления системы электронных торгов подходит к завершающей стадии, поскольку многие ведущие государства мира уже формируют в своих законодательствах правовые основы для применения электронных способов закупок. Такие государства, как Австрия, Канада, США уже сформировали условия для применения электронных способов закупок благодаря внедрению механизмов электронной цифровой подписи, являющейся неотъемлемым условием проведения указанных закупок [28].

В ходе исследования нами были выявлены тенденции к переходу к единым стандартам и правилам размещения закупок, к примеру, унифицируя сроки по одинаковым, либо близким по своим показателям элементам процедуры размещения закупок. Например, российское законодательство ранжирует сроки предварительного извещения о проведении закупки в зависимости от способа и суммы закупки. Для открытых конкурсов этот срок составляет 30 дней, для открытых аукционов - 20 дней, для предварительного отбора - 30 дней, для простого запроса котировок - от 4 до 7 рабочих дней.

Как показали исследования, мировая практика определениясрока подачи заявок близка к вышеуказанным показателям и находится в среднем в границах 20-30 дней, т. е. практически совпадает со сроками, установленными казахстанским законодательством.

Признаком развитой системы размещения закупки является наличие возможности обжалования неправомочных действий государственного заказчика. Законодательство РК соответствует высшим международным стандартам в области контроля и обжалования действий госзаказчиков. Казахская практика обжалования решений государственных заказчиков, либо нарушения процедур размещения закупки подразумевает как судебный порядок, так и административный. В соответствии с последним, законодательство предоставляет возможность поставщику направить жалобу в контрольный орган на действия госзаказчика с даты принятия решения о победителе торгов. Все споры, возникающие в процессе государственных закупок, разрешаются в соответствии с [законодательством Республики Казахстан](#) [29].

Процесс глобализации и интеграции национальных экономик в единое глобальное экономическое пространство способствует определению общих правил осуществления государственных закупок. Например, в рамках Всемирной торговой организации идет активная работа по выработке норм Соглашения о транспарентности в государственных закупках. Это Соглашение будет иметь обязательную для членов ВТО наднациональную юридическую силу. В этой связи возникнет необходимость приведения всех национальных законодательств в соответствие международным актам о государственных закупках. Именно поэтому необходимо уже в настоящее время осуществлять внедрение в систему государственных закупок Казахстана принципов прокьюремента и свободного рынка госзакупок. Обращает на себя внимание общность подходов, применяемых в практике Казахстана и многих развитых стран, что свидетельствует о высоком уровне нормативной правовой базы РК в сфере размещения государственных закупок. Вместе с тем, по мнению автора, государству необходимо создать условия для более четкого исполнения государственными заказчиками требований действующего законодательства.

Из вышесказанного следует:

- в условиях глобализации мировое сообщество находится в процессе выработки единых стандартов и механизмов осуществления государственных закупок. Процесс построения новой мировой системы государственных закупок зиждется на основополагающих принципах прокьюремента: открытость, равенство, справедливость, гласность. Вместе с тем, каждое государство имеет свои уникальные отличительные особенности и применение единых стандартов должно осуществляться на основе международного нормативного правового акта, который должен носить универсальный характер и провозглашать вышеуказанные принципы с учетом сохранения местной специфики размещения государственной закупки;
- в настоящее время в законодательстве многих стран широко распространены преференции и иные меры по поддержке отечественных поставщиков, продекларированному равенству отечественных и иностранных поставщиков

при размещении госзакупки затрудняется ограничениями, техническими стандартами и иными барьерами. Не является исключением и Казахстан, установив в условиях кризиса 10% преференции в отношении товаров отечественного производства при проведении государственных закупок в целях поддержки национальной экономики;

- важную роль в повышении эффективности размещения закупок играет информационная составляющая государственных закупок.

Процесс глобализации вызвал многочисленные тенденции к применению мировым сообществом передовых инструментов «Новой экономики», в частности широкое распространение среди многих стран получило применение электронных средств размещения закупки. Широкое применение ресурсов сети Интернет обусловило направление совершенствования системы государственных закупок по всему миру, а именно - применение электронного инструментария и сети Интернет для размещения закупок в режиме «online». Очевидны тенденции замещения обычных процедур размещения закупки их электронными аналогами с использованием ресурсов сети Интернет, что является еще одним шагом к стиранию «национальных экономических границ» и переходу мирового сообщества к созданию глобальной экономики, казахстанская модель системы государственных закупок является в настоящее время одной из самых быстросовершенствующихся и соответствует международным стандартам прокьюремента, а также использует нормы, являющие собой принципиально новые подходы к размещению государственных закупок. Большинство норм международного законодательства и отдельных государств, направленных на достижение открытости, конкурентности, эффективности размещения закупок нашли отражение в действующем законодательстве. Мы особо подчеркиваем, что при разработке типового закона о государственных закупках комиссия ООН внедряет в типовой закон те нормы, которые успешно опробованы именно в практике размещения госзакупок многих стран. Вместе с тем Казахстан обособил свою систему размещения закупок тем, что законодательством выработаны единые стандарты как для центра, так и для регионов, и для всех имеющихся на сегодня тендерных площадок. Унификация системы, ее единообразие на всей территории республики является отличительной особенностью и, преимуществом Казахстана с точки зрения организации процессов управления государственными закупками.

2 Анализ состояния системы государственных закупок Павлодарской области

2.1 Анализ способов размещения государственных закупок в Павлодарской области

Эффективность государственных закупок наряду с экономичностью и прозрачностью является важнейшим принципом размещения, так как государство осуществляет собственные функции за счет общественных средств и для достижения определенных социально-экономических эффектов. В этой связи степень удовлетворения общественных потребностей и полнота осуществления той или иной государственной функции являются одним из основных показателей эффективности размещения заказа. Данный подход позволил определить многообразие способов размещения закупок для государственных нужд. Основываясь на общественной полезности и срочности того или иного закупа, государственный заказчик в соответствии с действующим законодательством имеет возможность самостоятельно определить тот или иной способ размещения закупки[29]:

- 1) осуществление государственных закупок способом конкурса либо электронного конкурса;
- 2) осуществления государственных закупок способом запроса ценовых предложений;
- 3) осуществление государственных закупок способом из одного источника;
- 4) государственные закупки способом аукциона и через товарные биржи;
- 5) осуществление государственных закупок без применения норм закона;
- 6) особый порядок осуществления государственных закупок.

Многообразие способов размещения закупок, по нашему мнению, имеет как положительные, так и отрицательные стороны. Большое количество процедур размещения закупки, в конечном счете, обуславливает сложность процесса размещения объявления на закупку, так как каждый способ размещения имеет свои особенности и условия применения. В процессе глобализации законодательство должно совершенствоваться с учетом мировых тенденций, особенно в свете вступления во Всемирную Торговую Организацию, в недрах которой разрабатывается соглашение о стандартизации и единообразии государственных закупок для всех государств-членов ВТО. Вместе с тем, наличие большого количества процедур способствует принятию наиболее эффективного решения о размещении заказа согласно сложившимся для государственного заказчика условиям.

От соотношения применяемых на практике способов размещения закупки, а прежде всего от пропорции способов размещения закупки, выбранных государственными заказчиками, зависит потенциальная возможность изменения показателей эффективности размещения закупки, увеличения экономии бюджетных средств, увеличение доли конкурентных способов размещения закупки, увеличение степени конкурентности всей системы государственных закупок. В ходе анализа способов размещения государственных закупок в Павлодарской области выявлены следующие тенденции (таблица 2.1).

Таблица 2.1 Анализ способов размещения закупок за 2012-2014 года ед.

Количество размещенных объявлений о государственных закупках, способ закупки:	2012год	2013год	2014год	Отклонение (+,-)ед., 2012/2013	Отклонение (+,-)ед., 2013/2014
Запрос ценовых предложений посредством электронных закупок	291695	341610	7594621	49915	7253011
Электронный конкурс	524	2464	90179	1940	87715
Аукцион	19	192	6980	173	6788
Иные способы закупок	2473	2543	55700	70	53157
Итого	294711	346809	7747480	52098	7400671
Примечание: Таблица составлена на основании данных портала государственных закупок[29]					

Из вышепредставленной таблицы видим, что количество размещенных объявлений о государственных закупках 2014 году возросло на 2133,9%, а в 2013 году на 17,6%. В целях более детального анализа размещения закупок необходимо определить удельный вес размещенных закупок за 2014 год (таблица 2.2, рисунок 2.1)

Таблица 2.2 Удельный вес размещенных закупок различными способами за 2014 годов

Количество размещенных объявлений о государственных закупках, способ закупки:	2014год	Удвес, процент
Запрос ценовых предложений посредством электронных закупок	7594621	98
Электронный конкурс	90179	1,2
Аукцион	6980	0,1
Иные способы закупок	55700	0,7

Итого размещенных объявлений о государственных закупках, все способы закупок	7747480	100
Примечание: Таблица составлена на основании данных портала государственных закупок		

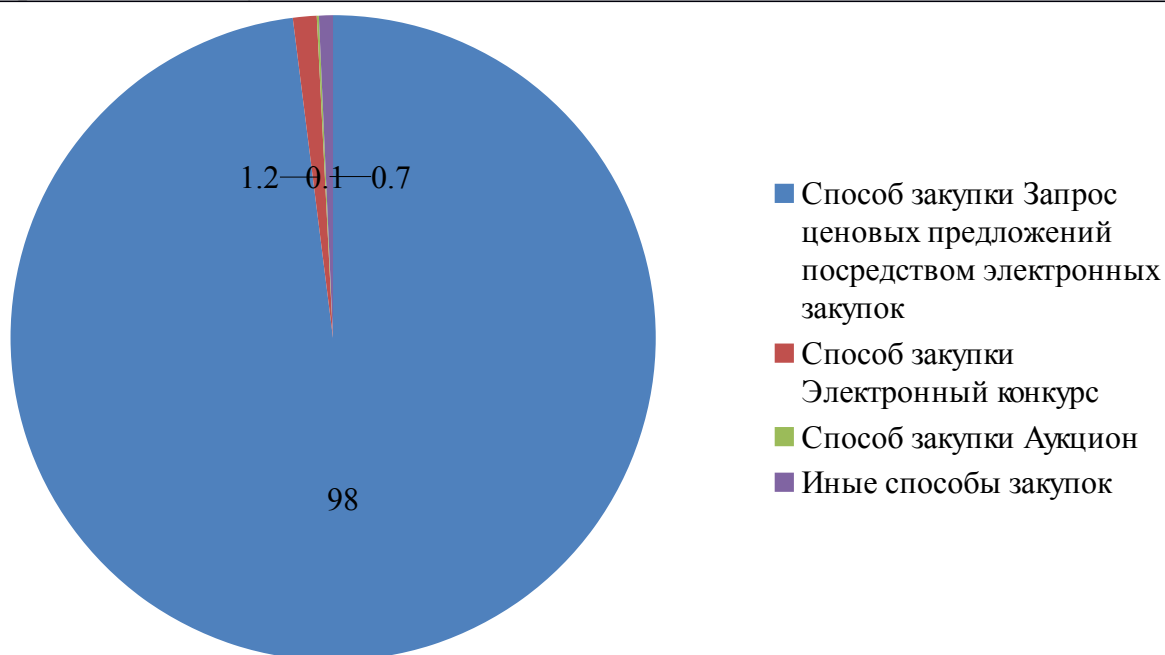


Рисунок 2.1 Структура размещенных закупок различными способами в Павлодарской области за 2014 год

В ходе проведенного анализа определен удельный вес каждого размещенного объявления, из чего мы делаем вывод о том, что в практике размещения государственных закупок чаще всего используется способ запроса ценовых предложений 98%, далее электронный конкурс 1,2%, самое меньшее размещение закупок способом аукциона 0,1% и 0,7% иными способами.

Принимая во внимание тот факт, что в последнее время наибольшее по суммам число договоров заключается по итогам тендеров (способом запроса ценовых предложений, способом электронного конкурса, способом электронного аукциона и иными способами закупок), существует необходимость в оценке этого и других способов размещения заказа. Данное исследование способствует установлению гармоничной пропорции между применяемыми способами размещения закупки с наибольшей экономией средств бюджета и эффективностью закупок и возможному установлению законодательных норм в части применения или ограничения тех или иных способов размещения объявления. Законодательное ограничение использования

различных способов размещения закупок в той или иной мере присутствует уже сейчас, однако, пропорции способов размещения закупок, установленные прямыми нормами, смогут привести по мнению автора, к наибольшему экономическому эффекту, что доказывается показателями, приведенными ниже. Сопоставление экономического эффекта от закупок, сделанных на конкурсе, аукционе, путем запроса ценовых предложений, как правило, дают весьма ожидаемый результат и позволяют точно определить наиболее экономичный способ закупки. Как следует из приведенных выше диаграмм, доля способа размещения закупок и ее отношение к доле стоимости заключенных государственных договоров по итогам применения такого способа могут иметь весьма существенные различия.

В диссертационной работе рассматривается применения всех способов размещения закупок, предусмотренных законодательством, для того, чтобы сделать выводы о целесообразности их применения, оценить возможности совершенствования установленных законодательством процедур[30]:

1) Государственные закупки, осуществляемые без применения норм настоящего Закона, регламентирующих выбор поставщика и заключения с ним договора о государственных закупках (а именно: 60 ст. 4 т.е до 100 МРП).

Государственные закупки осуществляются без применения норм настоящего Закона, регламентирующих выбор поставщика и заключение с ним договора о государственных закупках, в случаях описанных в главе 4 Закона РК «О государственных закупках». Данный вид закупки предусмотрен законодательством для проведения закупок, стоимость которых не превышает установленного Законом Республики Казахстан "О республиканском бюджете" на соответствующий год предельного размера суммы по расчетам наличными средствами, а именно ста месячных расчетных показателей. Данная закупка, как правило, не требует размещения объявления на веб-портале и может использоваться для любых товаров, работ и услуг, стоимость которых находится в установленных пределах. Одним из ограничений, которое было введено с целью пресечения возможных злоупотреблений, является ограничение в однократности в течение финансового года использования данного способа проведения закупки.

Закупка малого объема на один вид однородной продукции или услуги в соответствии с законодательством совершается не чаще одного раза в год. Данная процедура предусмотрена законодательством в виду того, что стоимость значительного числа закупок ниже потенциальной стоимости организации и проведения торгов по закупке определенных товаров, работ и услуг. Например, размещение заказа на поставку канцелярского обеспечения, товаров хозяйственного назначения нецелесообразно осуществлять путем проведения торгов, либо способом запроса ценовых предложений.

Эффективность этой процедуры с точки зрения повышения экономии и конкурентности процедуры размещения заказа близится к нулю, поскольку при данном способе закупок не предполагается конкуренция между поставщиками, следовательно, стоимость продукции определяется поставщиком с точки зрения собственной выгоды, а не с позиции участника

конкурентного отбора за право поставить продукцию государственному заказчику, недостаточной готовности государственных заказчиков переходить к практике применения конкурентных процедур. Автор считает, что эффективность расходования бюджетных средств в значительной степени зависит от того, насколько скоро и эффективно государством будут сформированы условия, побуждающие государственных заказчиков к более частому применению конкурентных способов отбора поставщиков, т.е. конкурсов, или как минимум, запросов ценовых предложений. Закупка малого объема дает ответ только на один вопрос - «Как быстро купить?», однако вопрос «Как эффективно купить?» ответа не находит. Отсутствует как конкурентность отбора поставщика, так и открытость, равенство, гласность процедуры. Заказчик получил установленное законом право пойти в «знакомый магазин» (даже если предложение дороже по стоимости) и сделать покупку за счет бюджетных средств именно в этом магазине.

Например, как было сказано выше, действующее законодательство позволяет совершить закупку малого объема одного вида товаров (работ, услуг) 1 раз в год. Такая практика закупа определенных товаров (работ, услуг) в пределах 100 МРП приведет к тому, что по итогам года общая стоимость закупок у одного государственного заказчика примерно может составить как минимум миллион тенге. В результате закупки данного вида товаров (работ, услуг) малыми объемами стоимость единицы продукции завышена, или, иными словами, находится на уровне розницы.

То есть, один государственный заказчик расходует порядка одного миллиона тенге в год, получая при этом невыгодные для себя, а следовательно, для государства, условия. Тем не менее, в результате исследования, большая часть заказчиков применяет рассматриваемый вид закупки, не взирая на его очевидную неэкономичность и неэффективность, поскольку размещение заказа данным способом не требует от государственного заказчика каких-либо процедур. Данные о таких закупках не размещаются в открытых источниках информации и, следовательно, другой поставщик не имеет возможности сделать более выгодное предложение по цене.

С другой стороны, если заказчик объявит тендер поставлять товары, работы, услуги на весь годовой объем запланированных средств (т.е. до 100 МРП), он сможет привлечь более крупных поставщиков, привлечь большее количество участников тендера, и, как следствие, получить наиболее выгодные условия государственного договора и, более того, приобрести на выделенную сумму большее количество товара, либо товары лучшего качества.

2) Государственные закупки способом запроса ценовых предложений.

Данный вид закупки в соответствии с действующим законодательством используется при закупках товаров, работ и услуг ежегодный объем которых не превышает 4000 МРП. Данная процедура представляет собой промежуточное звено между конкурсом и закупками малого объема, так как при размещении закупки путем проведения запроса ценовых предложений предусмотрен элемент состязательности поставщиков по цене предлагаемой продукции, работ или услуг. В ходе проведения запроса ценовых предложений государственный

заказчик обязан осуществить определенную процедуру, в состав которой входит обязательное размещение соответствующих сведений в сети Интернет, а также заключение государственного договора. Применение запроса ценовых предложений также ограничено законодательством - государственный заказчик вправе воспользоваться данной процедурой для закупки одного вида товаров, работ, услуг ежегодный объем которых не превышает 4000 МРП.

Таблица 2.3 Анализ исполнения закупок способом запроса ценовых предложений за 2012-2014гг.

Способы	2012год	2013год	2014год	Отклонение (+,-)ед., 2012/2013	Отклонение (+,-)ед., 2013/2014
Завершено проведение запросов ценовых предложений посредством электронных закупок	59 667	50 939	546 432	-8728	495493
Завершено проведение запросов ценовых предложений посредством электронных закупок с лотами	192 396	147 405	1 623 352	-44991	1475947
Завершено проведение запросов ценовых предложений посредством электронных закупок с лотами, из которых лотов состоялись	3 495	812	7 120	-2683	6308
Увеличение доли государственных закупок способом запрос ценовых предложений в	20,08%	17,46%	26,59%	-2,62%	9,13%

общем объеме государственных закупок, %					
Примечание: Таблица составлена на основании данных портала государственных закупок					

По данным государственной статистики в Павлодарской области в 2014 г. наблюдается увеличение доли государственных закупок способом запрос ценовых предложений в общем объеме государственных закупок на 9,3 %, это подтверждается увеличением завершенных проведенных запросов ценовых предложений посредством электронных закупок на 495493, а так же значительно увеличилось проведение запросов ценовых предложений посредством электронных закупок с лотами на 1475947 из них состоялось 7 120, что больше на 6308 чем в 2013 году.

Исследования показало, что практика применения данного способа размещения закупок не влечет за собой увеличения эффективности использования средств бюджетов и внебюджетных источников по следующим причинам:

- лимиты сумм, установленные для использования данного способа размещения закупки предоставляют заказчику право избирать данный метод закупок не только для закупки первоочередных и необходимых товаров, работ и услуг, но и для закупок, которые более целесообразно осуществлять путем проведения конкурсов или аукционов. То есть данный способ побуждает госзаказчиков не прибегать к конкурсному отбору.

При этом нельзя не отметить ряд положительных, по мнению автора, сторон данного вида закупок:

- государственный заказчик получил эффективный инструмент для оперативного размещения заказа, который позволяет в короткий срок осуществить закупку по цене, определенной в результате ценовой конкуренции поставщиков;

- законодательством поставщику предоставлено право принять участие в запросе ценовых предложений по упрощенной схеме - поставщик имеет право подать или отозвать свою заявку без внесения гарантийного взноса и предоставления всех требуемых в конкурсах документов - данная практика позволяет поставщику избежать крупных временных затрат на организацию участия в запросе ценовых предложений;

Преимущество запроса ценовых предложений перед закупками малых объемов заключается в том, что стоимость закупки выше (до 4000 МРП против до 100 МРП), и, следовательно, большее число поставщиков заинтересовано в заключении государственного договора, и, как следствие, поставщики готовы конкурировать между собой по ценам - в результате, государство имеет прямую выгоду от указанного перехода. Не следует при этом забывать о наличии инфляции и плановой девальвации национальной валюты, что также ставит запрос ценовых предложений в преимущественное положение.

3) Государственные закупки способом конкурса.

В соответствии с действующим законодательством данный способ размещения закупки применяется государственными заказчиками в том случае, когда в ходе отбора поставщика должен учитываться не только ценовой параметр предлагаемой продукции, но и иные параметры поставки. В мировой практике данный способ размещения закупок получил наибольшее распространение. Об этом говорят исследования в области международной практики размещения заказа, в соответствии с которыми не менее 50% всех закупок производится путем проведения конкурсов. Законом установлены ограничения на проведение конкурса при закупке ряда товаров, работ, услуг. В основном это способ используют для закупок на плановую сумму свыше 4 000 месячных расчетных показателей, но если для заказчика главное условие отбора - качество товара (работ/услуг), то даже при плановой сумме закупки менее 4 000 МРП, как правило, выбирают электронный конкурс. При осуществлении электронных государственных закупок способом конкурса организатор государственных закупок не позднее 3 рабочих дней со дня утверждения конкурсной документации, но не менее чем за 20 календарных дней до окончательной даты представления потенциальными поставщиками заявок на участие в конкурсе обязан опубликовать на веб-портале государственных закупок текст объявления об осуществлении электронных государственных закупок способом конкурса. Сумма договора при проведении конкурса законодательно не ограничивается.

Ведущую роль данного способа закупки в системе размещения закупок подчеркивает доля расходов государства по итогам проведения открытых конкурсов, которая представлена в таблице 2.4

Таблица 2.4 Анализ исполнения закупок способом электронный конкурс за 2012-2014 гг.

	2012 год	2013 год	2014 год	Отклонение (+,-)ед., 2012/2013	Отклонение (+,-)ед., 2013/2014
Завершено проведение электронных конкурсов	192	893	19 659	701	18766
Завершено проведение электронных конкурсов с лотами	356	1 621	34 739	1265	33118
Завершено проведение электронных конкурсов с лотами, из которых лотов состоялись	62	491	28 659	429	28168
Увеличение доли государственных	9,24%	21,32%	28,61 %	12,08%	7,29%

закупок способом электронный конкурс в общем объеме закупок					
Примечание: Таблица составлена на основании данных портала государственных закупок					

Из выше представленной таблицы в 2014 г. наблюдается увеличение доли государственных закупок способом электронный конкурс в общем объеме государственных закупок, на 7,29%, данная величина находится в постоянной положительной динамике, это подтверждается увеличением завершенных проведенных электронных конкурсов на 18766, а так же значительно увеличилось проведение запросов электронных конкурсов с лотами на 33118 из них состоялось 28 659, что больше на 28168 чем в 2013 году.

При этом эффективность закупки на конкурсе связана не только с меньшей по отношению к другим стоимостью товара, работы или услуги, но и с тем, что применяются следующие параметры (критерии) оценки:

- срок эксплуатации;
- удобство в эксплуатации;
- соответствие продукции поставленным задачам;
- необходимое гарантийное обслуживание;
- степень соответствия современному уровню развития научно-технического прогресса.

По нашему мнению, открытый конкурс - единственный вид размещения закупки, который способен обеспечить применение всех принципов прокьюремента и способствует максимизации эффективности закупки.

Особенностью конкурсной процедуры в Казахстане является закрытый перечень критериев оценки и сопоставления товаров, работ и услуг при проведении конкурсной закупки, который определен законодательством Казахстана. Законом установлен фиксированный перечень критериев отбора и оценки конкурсных заявок, и это, по мнению автора, играет как положительную, так и отрицательную роль в сфере государственных закупок. Положительный эффект фиксированного перечня критериев заключается в том, что законом исключаются манипуляции с критериями отбора конкурсных заявок. В качестве примера можно привести следующее - до момента вступления в силу Закона РК «О государственных закупках» от 21 июля 2007г. № 303 -III перечень критериев отбора конкурсных заявок не имел нормативно-правового определения - любой государственный заказчик при проведении открытого конкурса мог использовать любые критерии, которые, по его мнению, способствовали наиболее эффективному размещению заказа. По тем или иным причинам, как то:

- личная заинтересованность в выборе определенного поставщика;
- нежелание сотрудничать с новыми поставщиками и разрушать сформировавшиеся хозяйственные связи;

- политические мотивы;
- государственные заказчики зачастую использовали критерии отбора для того, чтобы присудить государственные итоги определенному поставщику.

В качестве примера критериев, не запрещенных ранее действующим законодательством, но существенно ограничивающих конкуренцию и равенство поставщиков при участии в конкурсе, мы приводим следующие:

- опытно-рыночные потенциалы поставщика в поставке товаров, оказании услуг, выполнении работ;
- штатная численность сотрудников;
- наличие представительств (филиалов) в определенных городах (субъектах);
- опыт сотрудничества с государственным заказчиком;

Приведенный пример наглядно демонстрирует возможности, существующие у государственного заказчика, для отбора определенного поставщика, в сотрудничестве с которым государственный заказчик заинтересован, либо такая заинтересованность имеется у коррумпированного представителя государственного заказчика.

Закрытый перечень, установленный ныне действующим законодательством, включает в себя такие критерии, как:

- функциональные характеристики (потребительские свойства) или качественные характеристики товара, качество работ, услуг;
- расходы на эксплуатацию товара;
- расходы на техническое обслуживание товара;
- сроки (периоды) поставки товара, выполнения работ, оказания услуг;
- срок предоставления гарантии качества товара, работ, услуг;
- объем предоставления гарантий качества товара, работ, услуг;
- цена;
- квалификация участников конкурса.

При этом следует отметить, что использование такого критерия, как квалификация участников конкурса допускается только в случае проведения открытого конкурса на оказание услуг и выполнение работ. Значимость данного критерия составляет от 20 до 45% в зависимости от вида закупаемых работ, услуг.

Такое жесткое ограничение на использование данного критерия связано с тем, что данный критерий часто применяется недобросовестными государственными заказчиками для выбора определенных поставщиков. Также следует отметить, что данный критерий существенно ограничивает круг поставщиков, которые могли бы принять участие в конкурсе и предоставить более выгодные условия исполнения государственного договора.

Негативной стороной фиксированного перечня критериев отбора и оценки конкурсных заявок автору представляется невозможность использования установленных законом критериев при осуществлении ряда закупок товаров, работ и услуг.

В ходе исследования автор провел анализ применяемых государственными заказчиками критериев отбора победителя конкурса. В частности, была проанализирована информация, размещенная на официальном сайте в сети Интернет для размещения информации о размещении закупок www.goszakup.gov.kz.

Данные анализа критериев, применяемых государственными заказчиками в ходе проведения открытых конкурсов позволяют автору сделать вывод о том, что с целью определения наиболее предпочтительных предложений участников конкурса государственные заказчики устанавливают и отдают предпочтение таким критериям, как стоимость государственного договора, качество работ, услуг и квалификация участника размещения заказа (при оказании услуг, выполнении работ), либо функциональные характеристики (при поставке товаров).

Следует отметить, что предметом конкурса не может быть товар, работа или услуга конкретной марки, либо производимой конкретным производителем - законодательство запрещает ссылку и указание конкретных торговых марок, исключение составляют только те случаи, когда без упоминания торговой марки нельзя определить потребность государственного заказчика и степень совместимости с ранее приобретенными товарами. По мнению автора, данное условие способствует формированию условий для реальной конкуренции и ограничению злоупотреблений при размещении закупок.

Из выше сказанного следует, что тенденция к уменьшению доли средств, расходуемых по итогам проведения открытых конкурсов, сохранится и, возможно, усилится и в будущих периодах. Причиной тому является более интенсивное применение менее сложных в организации открытых аукционов и запросов ценовых предложений. Резюмируя вышесказанное, мы пришли к выводу о том, что открытый конкурс как способ размещения закупки, имеет незначительный потенциал для развития системы государственных закупок и будет применяться в будущем для определенных видов закупок (научно-исследовательские, опытно-конструкторские работы). Мы считаем целесообразным минимизировать применение открытого конкурса путем установления определенных законодательных ограничений с целью развития менее субъективных способов размещения заказа. К таким ограничениям следует отнести нижний предел начальной максимальной цены договора и перечень работ и услуг, закупаемых на конкурсах. Более подробно данный вопрос рассматривается в третьей главе.

4) Государственные закупки способом аукциона.

Данный способ размещения закупки является относительно редким для казахстанской системы государственных закупок [31].

К 2014 году открытый аукцион не слишком широко применяется государственными заказчиками. Как и в случае с запросом ценовых предложений, при проведении аукциона между поставщиками происходит исключительно «ценовая конкуренция», при этом данный вид закупки не имеет ограничений по цене государственного договора. Эффективность данного способа закупки обуславливается процедурой торга между поставщиками на понижение первоначальной стоимости договора, установленной

государственным заказчиком. Данный торг на понижение происходит в режиме реального времени в присутствии представителей государственного заказчика, аукционной комиссии, заинтересованных поставщиков. Поэтому процедура отбора поставщика, предложившего наиболее выгодную стоимость государственного договора, происходит в условиях максимальной транспарентности (прозрачности) и гласности. Подтверждением тому служит следующая таблица 2.5

Таблица 2.5 Анализ исполнения закупок способом аукцион за 2012-2014гг.

	2012год	2013год	2014год	Отклонени е (+,-)ед., 2012/2013	Отклонени е (+,-)ед., 2013/2014
Завершено проведение аукционов	18	107	2 020	89	1913
Завершено проведение аукционов, из которых лотов состоялись	1	11	320	10	309
Увеличение доли государственных закупок способом аукцион в общем объеме государственных закупок, %	0,10%	1,78%	3,59%	1,68%	1,81%
Примечание: Таблица составлена на основании данных портала государственных закупок					

Из проведенного анализа выявлена положительная динамика исполнения закупок способом аукцион, этому свидетельствует увеличение доли государственных закупок способом аукцион в общем объеме государственных закупок на 1,8%, а так же значительно увеличилось проведение аукционов на 1913данная величина находится в постоянной положительной динамике, если в 2012 году состоялся 1 лот, в 2013 году 11, а в 2014 году 320, что больше на 309 лотов.

Исследование базируются на пока еще незначительном количестве проведенных открытых аукционов, тем не менее, проведенный анализ практики применения открытых аукционов выявил самые высокие показатели экономии. Вместе с тем, более широкое применение аукциона, как способа размещения закупки, например, за счет уменьшения доли запросов ценовых предложений, создаст благоприятные условия для повышения эффективности

государственных закупок. Для реализации задачи расширения практики применения аукционов необходимо задействовать комплекс административных мероприятий, сочетающий в себе нормативное правовое регулирование, контроль за реализацией, а также механизмы координации деятельности государственных заказчиков.

Особенным для казахстанской практики государственных закупок является открытый аукцион в электронной форме. Введение такого способа размещения заказа продемонстрировало готовность разработчиков законопроекта и законодателей следовать по пути научно-технического и технологического прогресса. Казахстан является одной из немногих стран, вставших на путь внедрения электронных закупок. Суть данного способа размещения закупки заключается в том, что государственный заказчик использует торговую площадку в сети Интернет для того чтобы провести открытый аукцион в электронной форме. Любой поставщик, имеющий выход в Интернет, имеет возможность принять участие в электронном аукционе не покидая пределов офиса. Данный способ размещения закупки, по мнению автора, с точки зрения теории государственных закупок, является более эффективным, чем простой открытый аукцион на бумажном носителе. Это обусловлено тем, что значительно больше поставщиков смогут принять участие в электронном аукционе, следовательно, конкуренция между поставщиками приведет к наилучшей стоимости государственного договора.

5) Государственные закупки способом из одного источника.

Глава 5 Закона РК «О государственных закупках» посвящена способу из одного источника. Основаниями осуществления государственных закупок способом из одного источника являются случаи когда: у государственного предприятия, юридического лица, пятьдесят и более процентов голосующих акций (долей участия в уставном капитале) которых принадлежат государству, и аффилированного с ним юридического лица, закупившего товары, работы, услуги у какого-либо поставщика, возникает необходимость произвести у того же поставщика другие закупки в целях унификации, стандартизации или обеспечения совместимости с имеющимися товарами, оборудованием, технологией, работами или услугами. Государственные закупки способом конкурса, аукциона признаны несостоявшимися, также закупка способом запроса ценовых предложений признана несостоявшейся согласно настоящего Закона. Имеется необходимость в осуществлении государственных закупок ежедневной и (или) еженедельной потребности на период до подведения итогов государственных закупок способом конкурса либо аукциона и вступления в силу договора о государственных закупках в случае, если такие государственные закупки осуществляются в течение первого месяца года по перечню, утвержденному Правительством Республики Казахстан, в объеме, не превышающем объема государственных закупок таких товаров, работ, услуг, необходимого для обеспечения потребности заказчика в течение срока проведения государственной закупки, но не более чем на два месяца. Если ранее процедура государственных закупок способом из одного источника была

бумажной, то сейчас процедура из одного источника автоматизирована на портале государственных закупок.

В этой связи мы делаем вывод о том, что эффективность данного способа размещения заказа напрямую связана с государственной политикой в отношении субъектов естественных монополий. В этой связи, по мнению автора, существует необходимость определения более системных подходов к реализации государственной политики по регулированию деятельности субъектов естественных монополий. Мы утверждаем, что государственное регулирование деятельности субъектов естественных монополий в ходе оказания услуг и выполнения работ для государственных нужд сможет сформировать обоюдовыгодные условия как для государства, так и для субъектом естественных монополий. По нашему мнению, проблема заключается в том, что методика определения потребностей в той или иной услуге в настоящее время не определена и государство несет дополнительные необоснованные расходы. Например, любой государственный заказчик не сможет наверняка указать в начале года какой объем услуг связи понадобится ему в текущем году. Поэтому размещение заказа производится за счет всех средств, предусмотренных бюджетными ассигнованиями на организацию деятельности государственного заказчика, что, как следствие, негативно отражается на уровне эффективности и обоснованности затрат.

Государство, как один из основных потребителей продукции субъектов естественных монополий вынуждено расходовать значительную часть средств на приобретение продукции (услуг) субъектов естественных монополий, а следовательно, в первую очередь заинтересовано в том, чтобы максимизировать эффективность регулирования деятельности субъектов естественных монополий.

6) Особый порядок осуществления государственных закупок способом конкурса.

Специальный порядок осуществления государственных закупок способом конкурса применяется заказчиками, являющимися государственными предприятиями на праве хозяйственного ведения, юридическими лицами, пятьдесят и более процентов голосующих акций (долей участия в уставном капитале) которых принадлежат государству, и аффилированными с ними юридическими лицами.

Особый порядок осуществления государственных закупок способом конкурса определяется Правительством Республики Казахстан. Специальный порядок утверждается органами управления заказчиков, в соответствии с типовыми требованиями к специальному порядку, устанавливаемыми Правительством Республики Казахстан, а именно описаны в постановлении Правительства Республики Казахстан от 27

декабря 2007 года № 1301 «Об утверждении Правил осуществления государственных закупок».

Данный способ размещения заказа предназначен для закупки товаров, работ и услуг для нужд обеспечения обороноспособности и безопасности государства. Как правило, сведения о таких закупках составляют государственную тайну. Данный способ закупки может быть использован заказчиком только по согласованию с контролирующим органом. То есть государственный заказчик обязан обосновать выбор указанной процедуры. Отличие от открытого конкурса или аукциона заключается в том, что сведения о таких процедурах носят закрытый характер и не публикуются в открытых источниках информации. К участию в данных процедурах поставщики привлекаются специально оформленным приглашением.

7) Осуществление государственных закупок товаров через товарные биржи.

Международная практика развитых стран показывает, что деятельность товарных бирж способствует развитию цивилизованного оптового рынка, повышению товарооборота в сфере внутренней и внешней торговли, а также созданию торгового механизма, имеющего максимально прозрачную систему.

В соответствии со статьей 12 Закона РК «О государственных закупках» предусмотрено право Заказчика осуществлять государственные закупки товаров через товарные биржи. Данная норма Закона дает стимул и дополнительные возможности для внедрения и дальнейшего развития в стране товарных бирж.

В соответствии с п.5 ст.5 Закона РК «О государственных закупках» Заказчик имеет право внести изменения и (или) дополнения в годовой план государственных закупок, в любое время, без согласования с уполномоченным органом, а всего лишь предоставив копию данного решения.

Согласно ст. 36 Закона РК «О государственных закупках» закупки товаров через товарные биржи осуществляются в соответствии с законодательством Республики Казахстан о товарных биржах.

Государственные закупки через Биржу позволяют Заказчику и Поставщику в максимально короткие сроки заключить договор на поставку товаров, тем самым активизируется бюджетное финансирование, и значительно сокращаются сроки поставки товаров.

В отличие от закупок способом запроса ценовых предложений, при закупках через товарные биржи, осуществляется предквалификационный отбор потенциальных поставщиков, что позволяет отсеивать недобросовестных поставщиков (это является существенным отличием от электронных закупок проводимых на сегодняшний момент), а осуществление торгов методом аукциона ведет к существенной экономии бюджетных средств.

Осуществление государственных закупок товаров через товарную биржу снимает с Заказчика ответственность за правильность проведения закупочных процедур, устраняет замечания со стороны органов финансового контроля.

Биржевые торги позволяют Заказчику освободить связанные с проведением государственных закупок товаров материальные, финансовые и трудовые ресурсы, при этом направив их осуществление непосредственных функций, возложенных на Заказчика государством.

Заключаемые сделки совершаются с использованием залоговых и иных средств клирингового центра Биржи, что гарантирует обеспечение сторонами своих обязательств.

Государственные закупки, проводимые через Биржу доступны и прозрачны, а так же дают возможность Заказчику купить товар, соответствующий всем техническим требованиям по минимальной цене на основе свободной конкуренции, что ведет к значительной экономии бюджетных средств.

Биржевая площадка для Заказчика (государственных субъектов) является бесплатной. Биржа выплачивает вознаграждение Брокеру Заказчика за свой счет.

Для обеспечения соблюдения требований, предъявляемых к качеству товаров, выставляемых на биржевые торги, на бирже создан экспертный отдел. Также заключены соглашения с независимыми экспертными организациями.

Заказчик освобождается от образования конкурсной комиссии и сопутствующих конкурсных процедур.

Все споры и разногласия, связанные с исполнением обязательств по биржевым сделкам государственных закупок, разрешает Биржевой арбитраж в соответствии с Законом РК «О третейских судах», избавляя организаторов государственных закупок и поставщиков от необходимости обращения в суды, органы прокуратуры или финансовый контроль.

За продажу биржевых товаров, которые входят в Перечень биржевых товаров, сделки совершенные вне товарных бирж признаются не действительными по иску заинтересованных лиц, уполномоченного органа, либо Прокурора, п.3 ст.15 гл.4 Закон РК «О товарных биржах» от 28.08.09г. А также налагается административный штраф в размере до 400 МРП для юридических лиц, предусмотренный п.3 ст.204-1 Кодекса об административных правонарушениях Республики Казахстан.

Об эффективности данного способа размещения заказа можно судить только с точки зрения теории госзакупок, поскольку в казахстанской практике данный способ закупки практически не используется в виду отсутствия регулирующих нормативных основ. С точки зрения практики применения биржевых закупок в предпринимательской среде, эффективность закупок на товарных биржах находится на высоком уровне - в среднем предпринимателю удается достичь от 6% до 12% экономии средств по сравнению с закупкой на розничном рынке, однако данный показатель не позволяет судить о будущей экономии при осуществлении государственных закупок. По мнению автора, невозможно сопоставить эффективность закупок на товарных биржах для нужд

коммерческих структур и для государственных нужд, поскольку при определении начальной стоимости договора коммерческие структуры более внимательно изучают рынок товаров, среднюю стоимость продукции, возможности контрагентов ит. п.

По итогам 2014 года ситуация с применением различных способов размещения закупок сложилась таким образом, что на основании торгов заключено наибольшее количество государственных договоров. При этом особо важно отметить, что число аукционов и суммы договоров по аукционам не превысили аналогичные показатели конкурсов (таблица 2.6). Данное обстоятельство свидетельствует о проблемах в развитии системы государственных закупок и недостаточной прозрачности и реальной конкурентности госзаказа.

Таблица 2.6 Стоимостные показатели функционирования способов размещения закупок в 2014 году

Наименование процедуры	Количество размещенных договоров	Сумма договоров (млн. тенге.)	Доля в структуре процедур	Доля к сумме договоров
Электронный конкурс	6493	297 247884114	0,07%	81,0%
Электронный аукцион	120	12 455204956	0,001%	3,4%
Запрос ценовых предложений	5708159	12 997896807	63,5%	3,5%
Иные способы закупки	3274638	44 152083210	36,4%	12,1%
Количество размещенных договоров все способы закупки	8989410	366853069087	100%	100%
Примечание: Таблица составлена на основании данных портала государственных закупок				

Подводя итоги вышесказанному, мы пришли к следующим выводам:

- система размещения закупок для государственных нужд предлагает ряд процедур по размещению закупки, имеющих принципиальные различия, и, как следствие, обладающих разной степенью эффективности. По итогам исследования автор пришел к выводу о том, что одной из наиболее эффективных форм размещения заказа для государственных нужд являются открытый конкурс и аукцион, как способы приобретения товара (работы, услуги) с наиболее оптимальным соотношением цены, качества и социальной составляющей (степени удовлетворения потребности государства и, как следствие, общества);

- путем применения административных, а также нормативно-правовых инструментов, государству необходимо создать условия для увеличения доли конкурсных процедур в относительном выражении по отношению к другим способам размещения заказа, обосновывая данное мнение наличием значительных показателей экономии бюджетных средств и эффективности размещения закупок. Потенциальная возможность увеличения доли открытых конкурсов и аукционов в общем числе процедур заложена в планировании и систематизации закупок государственными заказчиками, так как наличие плана по размещению закупок как следствие позволяет оптимизировать закупочную деятельность и придать ей системный характер вместо ныне действующего у большинства заказчиков принципа сиюминутного удовлетворения срочных потребностей;
- размещения заказа путем проведения торгов (открытых конкурсов и аукционов) создает условия для наибольшей экономии средств бюджетов различных уровней;
- аукцион, как способ размещения заказа, сопоставим по показателям экономии после открытого конкурса. Эффективность размещения заказа по итогам проведения открытого аукциона зиждется на заложенной смыслом процедуры возможности существенного снижения стоимости государственного договора. Вместе с тем, автор утверждает, что по итогам применения такого способа размещения заказа можно судить только об экономии средств при размещении заказа.

Возможность оценки качественных параметров и их соотношения с ценовыми, либо установления определенных требований к ним на начальном этапе процедуры открытого аукциона незначительна. Исходя из этого делается вывод о том, что максимизировать эффективность данной процедуры возможно только при условии, что аукцион будет использован только для приобретения тех товаров, работ и услуг, где оценка качественных параметров не требуется. При закупке товаров, работ и услуг, где качественный параметр наряду с ценовым является определяющим, применение аукциона, как способа размещения заказа является не только не эффективным, но и потенциально опасным как для государства, так и для общества.

Для обоснования своей позиции приводим следующий пример:

- законодательством установлено обязательное требование к государственным заказчикам размещать заказы на строительство и капитальный ремонт путем проведения открытых аукционов. Соответственно, при проведении аукционов государственный заказчик отбирает поставщика, основываясь только на ценовом критерии, т. е. на этапе отбора заказчик не имеет возможности оценить качество предлагаемых работ, результатом чего может стать их крайне низкое качество (на рынке строительных услуг стоимость услуг, предлагаемых разнорабочими из стран Ближнего зарубежья, на порядок ниже стоимости тех же услуг, предлагаемых квалифицированными строительными организациями, при этом, как правило такие же отличия проявляются и в качестве выполненных работ);

- государственная политика в сфере регулирования системы государственных закупок должна быть направлена на совершенствование механизмов размещения закупок и на упрощение процедур размещения. Автор считает также необходимым создать условия для изменения структуры способов размещения закупок с акцентом в пользу торгов. Доля закупок малых объемов и запросов ценовых предложений должны сокращаться за счет увеличения конкурсных процедур с целью сокращения излишнего (не основанного на рыночных механизмах) расходования средств бюджетов всех уровней, назрела необходимость законодательного ограничения применения определенных способов размещения закупок при размещении закупок на определенные товары, работы, услуги.

2.2 Анализ экономии бюджетных средств от проведения государственных закупок

В современной экономике государственные закупки являются обязательными элементами управления государственными финансами, которые призваны выполнять не только функции обеспечения общественных потребностей, но и функции государственного регулирования экономики. Поскольку государственные закупки занимают столь значительное место в затратной части бюджета страны, то вопросы оптимизации бюджетных расходов системы государственных заказов и закупок крайне актуальны. При этом целями оптимизации бюджетных расходов являются повышение эффективности (результативности) расходования средств бюджетов всех уровней, повышение управляемости финансовыми потоками, предотвращение неконтролируемого нарастания затрат и сокращение расходов бюджета.

Бюджетный процесс включает планирование закупок для бюджетных нужд как часть процесса планирования расходов бюджетов. Процесс планирования производится в соответствии с Бюджетным кодексом РК, а также в соответствии с регламентирующими бюджетный процесс документами.

Исследование показало, что эффект от размещения государственных закупок может иметь различные формы выражения:

- в экономии средств бюджета (т.е. в ходе размещения заказа достигается снижение цены, и, как следствие, достигается экономия бюджетных средств по сравнению с ранее запланированным объемом расходов);
- в более высоком качестве приобретенных товаров, работ и услуг;
- в обладании сопутствующими закупке социальными благами (снижение уровня коррупции; повышение открытости рынков; улучшение деловой репутации и инвестиционной привлекательности).

Анализ экономии бюджетных средств от проведения государственных закупок в Павлодарской области способом запроса ценовых предложений за 2012-2014гг. представлен в таблице 2.7 и рисунке 2.2.

Таблица 2.7 Анализ экономии бюджетных средств от проведения государственных закупок способом запроса ценовых предложений за 2012-2014гг.

Способы	2012 год	2013 год	2014 год	Отклонение (+,-), 2012/2013	Отклонение (+,-), 2013/2014
Общая плановая сумма (тенге)	1 482 356 852	2 363 540 236	15 419 955 383	1 959601352	13 056 415147
Общая фактическая сумма (по итогам в тенге)	1 185 396 470	1 851 855 434	12 997 896 807	666458964	11 146041373

Продолжение таблицы 2.7

Способы	2012 год	2013 год	2014 год	Отклонение (+,-), 2012/2013	Отклонение (+,-), 2013/2014
Условная экономия (по итогам в тенге)	296 960 382	511 684 801	2 422 058 576	14724419	1 910373775
Условная экономия (по итогам сложилас ь в размере, %)	20,03%	21,65%	15,71%	1,62%	-5,94%
Примечание: Таблица составлена на основании данных портала государственных закупок					

Из данных таблицы 2.7 видим, что в 2012 году условная экономия от проведения запроса ценовых предложений посредством электронных закупок сложилась в размере 296 960 382 тенге или 20,03% в 2013 году 511 684 801 тенге или 21,65% и в 2014 году не смотря на большую сумму выделенных средств экономия составила лишь 2 422 058 576 тенге или 15,71%.

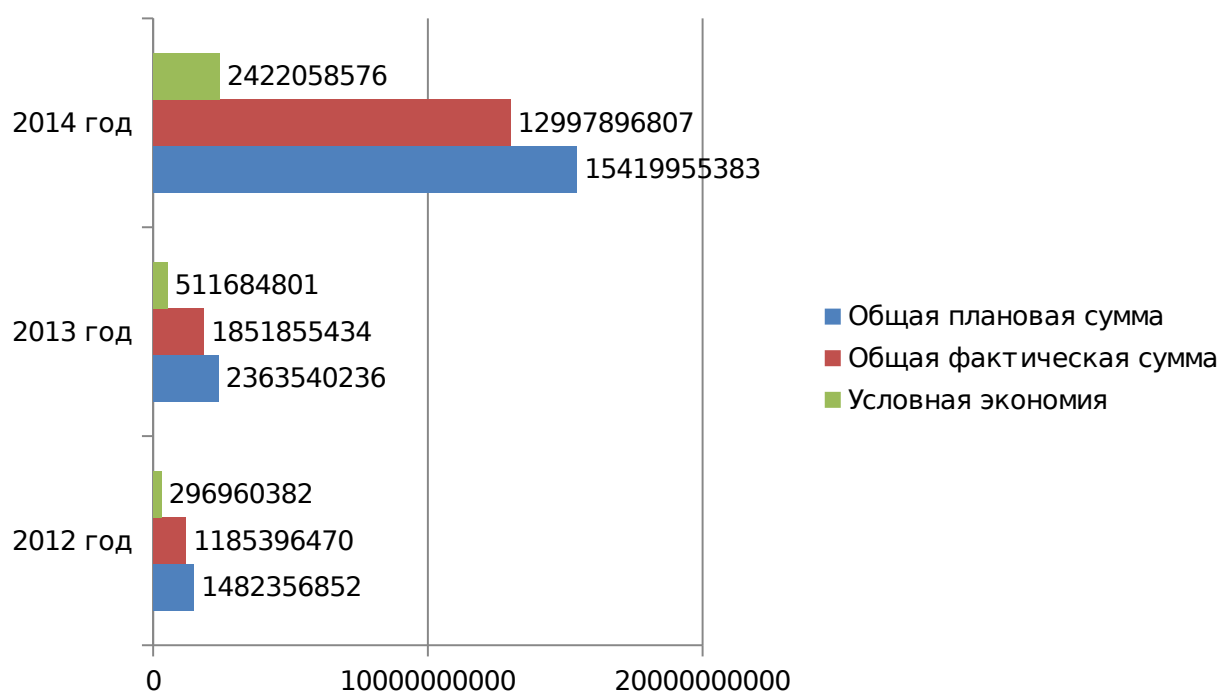


Рисунок 2.2 Динамика экономии бюджетных средств от проведения государственных закупок способом запроса ценовых предложений за 2012-2014гг.

Из выше представленной таблицы и рисунка мы видим, что в 2014 году не смотря на увеличение бюджетных средств для государственных закупок экономия не возросла и более того сократилась на 5,94%, в данном случае речь идет о неэффективном использовании бюджетных средств или о наличии коррупционных дел.

Между тем эффективность запроса ценовых предложений обуславливается тем, что поставщики конкурируют между собой исключительно по цене предлагаемой продукции. Процедура размещения закупки путем проведения запроса ценовых предложений в настоящее время является наиболее распространенной, но и более коррумпированной где не исключено злоупотребление со стороны государственного заказчика при составлении технической спецификации для закупки товаров, работ и услуг.

Для более детального анализа необходимо рассмотреть и иные способы закупок, для выявления более эффективного способа. Анализ экономии бюджетных средств от проведения государственных закупок способом аукцион за 2012-2014гг. по Павлодарской области представлен в таблице 2.8. и рисунке 2.3.

Таблица 2.8 Анализ экономии бюджетных средств от проведения государственных закупок способом аукцион за 2012-2014гг.

	2012 год	2013 год	2014 год	Отклонение (+,-),	Отклонение (+,-),

				2012/2013	2013/2014
Общая плановая сумма в тенге	32 225 684	260 199 411	13 267 967 885	227973727	13007768474
Общая фактическая сумма (по итогам) в тенге	19 247 700	247 224 787	12 455 204 956	227977087	12207980169
Условная экономия (по итогам) сложилась в тенге	12 978 024	12 974 629	812 763 051	-3395	799788422
Условная экономия (по итогам), %	40,27%	4,99%	6,13%	-35,28%	1,14%
Примечание: Таблица составлена на основании данных портала государственных закупок					

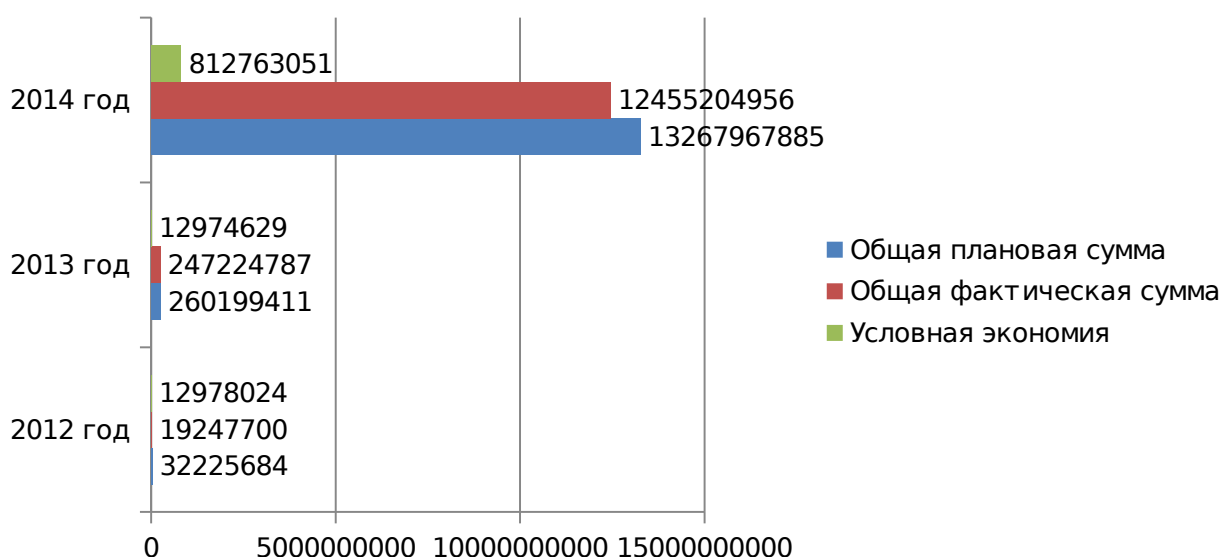


Рисунок 2.3 Динамика экономии бюджетных средств от проведения государственных закупок способом аукцион за 2012-2014гг.

Из вышепредставленного анализа таблицы и рисунка уровень экономии бюджетных средств от проведения государственных закупок способом аукцион в 2012 году сложилась в размере 12 978 024 тенге или 40,27% в 2013

году 12 974 629 тенге или 4,99% и в 2014 году не смотря на большую сумму экономия составила 812 763 051 тенге или 6,13%.

Следующий анализ экономии бюджетных средств от проведения государственных закупок способом электронный конкурс за 2012-2014гг. представлен в таблице 2.9.и рисунке 2.4.

Таблица 2.9 Анализ экономии бюджетных средств от проведения государственных закупок способом электронный конкурс за 2012-2014гг.

	2012 год	2013 год	2014 год	Отклонение (+,-), 2012/2013	Отклонение (+,-), 2013/2014
1	2	3	4	5	6
Общая плановая сумма,тенге	1 658 613 278	10 821 091 101	354 697 791 001	9162477823	343876699900
Общая фактическая сумма (по итогам)в тенге	1 228 962 304	8 214 953 135	297 247 884 114	6985990831	289032930979
Условная экономия (по итогам) в тенге	429 650 974	2 606 137 965	57 449 906 887	2176486991	54843768922

Продолжение таблицы 2.8

1	2	3	4	5	6
Условная (по итогам) сложилась в размере, %	25,90%	24,08%	16,20%	-1,82	-7,88%

Примечание: Таблица составлена на основании данных портала государственных закупок

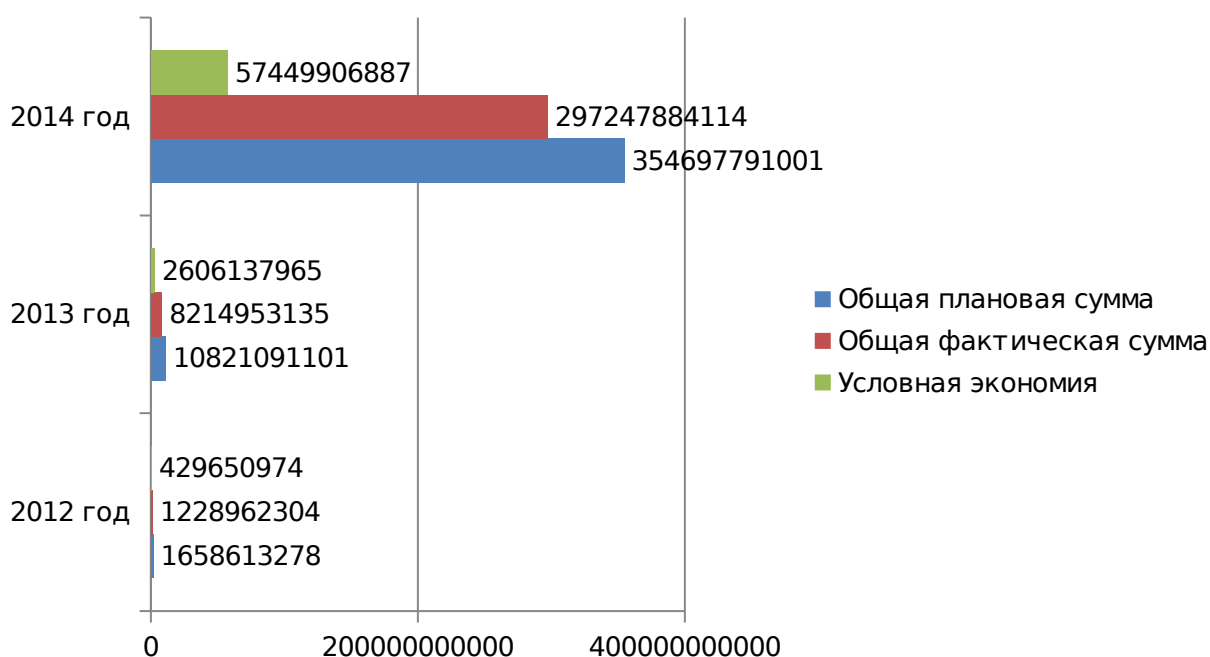


Рисунок 2.4 Динамика *экономии бюджетных средств* от проведения государственных закупок способом электронный конкурс за 2012-2014гг.

Из выше представленной таблицы и рисунка уровень *экономии бюджетных средств* от проведения государственных закупок способом электронный конкурс характеризует относительную стабильность, в 2014 году на 343876699900 тенге, условная экономия составила 57 449 906 887 тенге, что представляет 16,20%, т.е. меньше чем в 2013 году на 7,88%, и в 2012 году 1,82% но в отношении плановой суммы это весьма хорошая экономия. Данный способ закупки на сегодняшний день является наиболее эффективным.

Для эффективного решения данной проблемы, следует детально проанализировать структуру закупок товаров и услуг. Процесс оптимизации закупок не должен ограничиваться только экономией денежных средств.

Для успешной реализации данного процесса необходимы:

- прозрачность закупок проводимых государственными учреждениями;
- точная информация о том, где и в каком объеме тратятся денежные средства;
- использование простых стандартизированных процедур управления бюджетными расходами;
- повышение уровня соответствия нормативным правовым требованиям, в частности, все закупки учреждения должны осуществляться в рамках установленного механизма проведения тендеров.

Чтобы в полной мере реализовать потенциал оптимизации закупок, государственным учреждениям необходимо решить несколько проблем.

Существует еще одна проблема, связанная с эффективностью закупок в государственном секторе в целом. Государственные учреждения в этом аспекте отстают от частных компаний по целому ряду параметров, включая эффективность механизмов и процедур закупок, уровень навыков персонала и качество управления эффективностью.

Руководство государственных учреждений вполне может начать с небольших преобразований и при этом добиться значительной экономии. Благодаря оптимизации закупок государственные учреждения способны реализовать значительный потенциал создания новой стоимости, которую можно будет направить на решение других приоритетных задач.

Для этого, в частности, следует детально проанализировать структуру закупок товаров и услуг, создать необходимые стимулы, поощряющие стремление к переменам, оптимизировать процедуры закупок, усовершенствовать соответствующую организационную модель, уделяя больше внимания работе со специалистами по закупкам и оказывая им необходимую поддержку, последовательно осуществить поэтапную программу оптимизации.

3 Совершенствование системы государственных закупок в Казахстане и меры по предотвращению коррупции

3.1 Противодействие коррупции в сфере государственных закупок

Общие принципы проведения государственных закупок и их практическое осуществление могут иметь существенные различия. В сфере государственных закупок основной причиной таких различий являются злоупотребления, обуславливающие выбор неоптимального (по критерию "цена-качество") поставщика товаров, работ и услуг. Государственные закупки – является одной из самых коррумпированных сфер деятельности государства. Коррупция в системе размещения закупки является одной из злободневных проблем государственного управления. Решение данной проблемы не лежит на поверхности. В настоящее время государство встало на путь выработки новых механизмов противодействия коррупции. Следует отметить, что Казахстан переживает этап формирования нормативного правового барьера на пути коррупции. Активизация государственной деятельности на данном направлении связана, в частности, с осознанием обществом и государством того факта, что коррупция ограничивает экономический рост, препятствует развитию предпринимательства, создает неблагоприятные условия для инвесторов.

31 марта 2011 года утверждена постановлением правительства Республики Казахстан «Отраслевая Программа по противодействию коррупции в Республике Казахстан на 2011 - 2015 годы». В Казахстане уже сформированы некоторые основы правовой и организационной основы противодействия коррупции. Однако, несмотря на предпринимаемые меры, коррупция, являясь неизбежным следствием избыточного администрирования со стороны государства, по-прежнему серьезно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует проведению социальных преобразований и повышению эффективности национальной экономики, вызывает в казахстанском обществе серьезную тревогу и недоверие к государственным институтам, создает негативный имидж Казахстана на международной арене и правомерно рассматривается как одна из угроз безопасности страны.

В связи с этим разработка мер по противодействию коррупции, прежде всего в целях устранения ее коренных причин, и реализация таких мер в контексте обеспечения развития страны в целом становятся настоятельной необходимостью.

В частности, программа по противодействию коррупции содержит в себе четкое указание на необходимость усиления политики противодействия коррупции в сфере государственных закупок. Агентством РК по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (финансовая полиция) разработан законопроект, направленный на совершенствование системы предупреждения, профилактики, пресечения и наказания за коррупционные правонарушения. Об этом на брифинге в Астане заявил начальник информационно-аналитического департамента ведомства Олжас Бектенов. «Особое место в нем занимают меры по противодействию коррупционным

проявлениям в сфере государственных закупок, они предполагают кардинальное изменение механизма проведения конкурсов», - пояснил О.Бектенов. По данным портала госзакупок, в 2012 году было зарегистрировано почти 13 тысяч самостоятельных организаторов процедур закупок. «Это значительно усложняет контроль за расходованием бюджетных средств и предупреждение коррупционных проявлений. В связи с этим Агентством внесено предложение о наделении отдельного государственного органа функциями по организации и проведению всех конкурсов по государственным закупкам. Это предложение поддержано и уже реализуется в рамках разработанного Министерством финансов законопроекта «О внесении изменений и дополнений в Закон «О государственных закупках»[32].

Таким образом, борьба с коррупцией в сфере государственных закупок определена как часть антикоррупционной государственной политики и требует принятия мер по совершенствованию системы государственных закупок, в том числе в контексте нормативного правового обеспечения. Государственные и частные потери от закупок по завышенным ценам достигли начала третьего тысячелетия в нашей стране впечатляющих размеров. В настоящее время коррупция представляет серьезную угрозу, хотя законодательство о размещении заказов сделало невозможным применение используемых ранее недобросовестными чиновниками коррупционных схем. Следует отметить, что использование различного рода манипуляций при размещении закупки имеет своей конечной целью получение незаконных выплат, именуемых в современной прессе «откат», коррумпированным государственным служащим либо группой служащих. С этой целью применялись механизмы, позволяющие гарантированно выбрать из числа заявителей тех поставщиков, взаимодействие с которыми представляет материальный интерес для служащих. Анализ практики размещения закупок в 2014 году позволил выявить несколько широко распространенных инструментов манипуляции процедурой, позволяющих выбрать «своего» поставщика:

1. В связи с отсутствием фиксированного перечня критериев оценки заявок на участие в конкурсе заказчики имели возможность устанавливать те требования, которые существенно снижали возможность подлинно конкурентного отбора. Например, в качестве такого критерия можно упомянуть следующий «Опыт работы с заказчиком». Понятно, что, устанавливая подобный критерий, например, в конкурсе на обслуживание помещений, заказчик исходит из того, что такой опыт действительно поможет исполнителю по договору более эффективно исполнять свои обязательства, ввиду установившейся практики работы, сформировавшейся кадровой политики исполнителя, установившемся отношениям между заказчиком и исполнителем. Однако, в некоторых случаях такой критерий представлял собой инструмент отбора «нужного» исполнителя. При желании выбрать конкретного поставщика, который ранее уже работал по договору с заказчиком, достаточно было установить вышеприведенный критерий и изложить его определяющую роль в конкурсной документации. Однако следует отметить, что в настоящее время такой критерий не может применяться в соответствии со статьями 8, 17 Закона РК «О

государственных закупках». Такой подход нового законодательства обусловлен тем, что организация, функционирующая в определенном сегменте рынка в случае участия в конкурсе должна иметь равные права с организацией, уже имевшей опыт работы с заказчиком. В государственной закупке должна превалировать открытость и прозрачность процедуры отбора, недопускающая каких-либо преференций для поставщиков.

2. Еще одним инструментом для злоупотреблений является критерий «Наличие производственных мощностей». С одной стороны, вполне обоснованный критерий, который позволяет заказчику преимущественно сделать выбор в пользу производителя продукции, а не так называемых «перекупщиков», т. е. посредников между заказчиком и производителем. Многие заказчики делали упор на то, что наличие производственных мощностей является необходимым условием для качественного исполнения договора. При этом следует подчеркнуть, что поставка, например, компьютерной техники не требует наличия особых производственных мощностей и успех данного заказа не коим образом не зависит от того, есть ли у поставщика станки по производству компьютеров, или он приобретает технику у своих партнеров. Такого рода злоупотребления создавали серьезный барьер для поставщиков, желающих принять участие в государственных закупках.

Вместе с тем, следует отметить, что новое законодательство (Закон РК «О государственных закупках» с дополнениями и изменениями от 14 января 2014 года) о размещении закупок устанавливает прозрачные, а главное понятные правила закупок. Жестко регламентируется последовательность действий заказчиков, установлены права заказчиков. В свете выработки мер по противодействию коррупции следует подчеркнуть, что законодательство не содержит в себе так называемых «коррупционных» положений, которые могут вызвать устойчивые проявления коррупции, а напротив, декларирует и устанавливает антикоррупционный механизм размещения заказа. Особого внимания заслуживает тот факт, что в основном, законодательство имеет твердую ориентацию на участников размещения закупок. То есть, в законодательстве произошел существенный сдвиг в пользу поставщиков, прозрачности и четкости процедур размещения закупок, тогда как ранее действующее законодательство, напротив, своим приоритетом имело приоритеты заказчиков, наделяя последних большим количеством прав и налагая «формальные» обязанности. Данная смена ориентиров в сфере государственных закупок явила собой радикальный подход к реформированию сложившейся системы, и, как результат, многими заказчиками была воспринята негативно. Причины этого заключаются в том, что заказчики были ввергнуты в жесткие рамки, лишились большей части тех инструментов, которыми пользовались ранее при отборе поставщиков и исполнителей. При этом, многие заказчики считают, что новое законодательство нуждается в серьезной доработке, и предлагаемые инструменты размещения заказов недостаточно совершенны. Однако, очевидно и то, что закон действительно создает тот формат государственных закупок, который сводит к минимуму коррупционную составляющую системы государственных закупок. В настоящее время

законодательство балансирует на стыке интересов групп, отстаивающих «антикоррупционные» и «удобные» схемы процедур размещениязакупки[33].

В настоящее время складывается практика, когда нормы законодательства о размещении закупок зачастую превратно толкуются недобросовестными заказчиками с целью принятия субъективных решений об итогах процедур размещения закупки [34]. По результатам анализа практики размещения закупок целесообразно выделить следующие основные правонарушения заказчиков в ходе размещения закупки:

1) заведомо незаконный выбор способа размещения закупки.

Вопрос выбора способа размещения закупки играет очень существенную роль. Это обусловлено тем, что каждая процедура предусматривает особую последовательность действий заказчика, установленную законом. Например, законом установлено, что в случаях, если товар, работа, услуга подлежат обязательной закупке только через конкурс или аукцион, заказчик не может разместить закупку путем проведения ценовых предложений. При этом заказчик может сознательно пойти на нарушение законодательства и выбрать многократные запросы ценовых предложений в связи с тем, что при конкурсном отборе могут использоваться субъективные критерии оценки и сопоставления, например, качество товара и квалификация участника размещения заказа. Данные критерии, например, могут использоваться недобросовестным заказчиком для выбора победителя конкурса с наименьшей объективностью и с наибольшей личной выгодой. Следует отметить, что в соответствии с Кодексом РК об административных правонарушениях за неправильный выбор заказчиком способа размещения заказа предусмотрена административная ответственность, однако, это обстоятельство не всегда может остановить недобросовестного заказчика, поскольку личная выгода может многократно превысить сумму штрафа. Однако, следуетотметить, что не всегда выбор незаконного способа размещения заказа продиктован какими – либо интересами. К сожалению, правовая грамотность государственных служащих, задействованных в размещении закупок, не отвечает потребностям сегодняшнего дня и порой влечет за собой неумышленное нарушение законодательства.

2) установление незаконных требований к потенциальным поставщикам.

Наиболее частым нарушением в сфере размещения закупки, а в некоторых случаях злоупотреблением, то есть нарушением с умыслом, является установление незаконных требований к потенциальным поставщикам. В большинстве случаев эти злоупотребления выражаются в требовании к потенциальным поставщикам предоставить какие-либо эксклюзивные документы, существенно сужающие круг потенциальных поставщиков. Ярким примером такого злоупотребления является требование о предоставлении справки, подтверждающей отсутствие задолженности перед банками всех уровней, либо требование о наличии у участника лицензии на работу со сведениями, составляющими государственную тайну при поставке обычной вычислительной техники. Данное требование зачастую преподносится недобросовестными заказчиками как стремление получить наивысшее качество поставляемых товаров, работ, услуг, однако, фактически, такое требование

направлено на то, чтобы организация, обладающая всеми необходимыми документами (в отличие от конкурентов), беспрепятственно смогла пройти процедуру допуска к участию в торгах, тогда как конкуренты, не обладающие соответствующими документами не смогли пройти данный этап торгов. В этом случае недобросовестные заказчики имеют двойную выгоду. Во-первых, в связи с тем, что «нужная организация» обладает соответствующими документами, есть высокая вероятность ее победы на втором этапе - оценка и сопоставление, конкурс или аукцион. Во-вторых, чем более жесткими являются требования к участникам, тем меньше шансов, что пройдет еще хотя бы одна организация. В этой связи повышается шанс признания торгов несостоявшимися и передача договора единственному участнику торгов по существенно завышенной цене (а чаще по начальной (максимальной) цене договора), что, как следствие, увеличивает выгоду недобросовестного заказчика.

3) преднамеренный незаконный не допуск потенциального поставщика к участию в конкурсах и аукционах.

Как и в вышеуказанном случае, преднамеренный заведомо незаконный отказ от допуска к участию в торгах имеет своей конечной целью максимально (в идеале до одного) уменьшить количество участников торгов. В связи с тем, что законодательством предусмотрена возможность заключения договора с единственным участником торгов, который соответствует требованиям конкурсной документации, документации об аукционе, для недобросовестного заказчика путь допуска к участию единственного «нужного» поставщика является наиболее простым и гарантирующим нужный результат. В этой связи в практике размещения закупки выявлены случаи, когда заказчик по надуманным причинам не допускает участника размещения заказа к участию в торгах. Например, в соответствии с законодательством участник размещения заказа должен включить в состав заявки выписку из АО «Единого регистратора ценных бумаг» или ее нотариально заверенную копию. В соответствии с законодательством о нотариате нотариально заверенная копия документа не должна содержать каких-либо дополнительных пометок, отличающих копию от оригинала. Как правило, заказчик устанавливает в конкурсной документации или документации об аукционе требование о нумерации и подписи всех страниц заявки. В случае, если участник размещения заказа нумерует каждую страницу заявки на участие в конкурсе (аукционе), включая нотариально заверенную копию выписки, недобросовестный заказчик пользуется законодательством для того, чтобы по формальному признаку отклонить заявку. Заявка участника размещения заказа отклоняется, поскольку нотариально заверенная копия также пронумерована наряду с остальными страницами заявки, а по закону копия не должна отличаться от оригинала и иметь посторонние знаки и символы.

4) завышение начальной (максимальной) цены государственного договора. Серьезную угрозу для экономической целесообразности представляет собой намеренное и преднамеренное завышение цен на закупаемые товары, работы, услуги. Обращает на себя внимание тот факт, что особо часто «переоцениваются» работы, связанные с научно-исследовательской и опытно

-конструкторской деятельностью. В этой связи государство стоит перед неоднозначной проблемой. С одной стороны бизнес не готов в полной мере брать на себя финансирование научно -исследовательской деятельности, которая стимулирует рост экономики, внедрения инновационных методов ведения хозяйственной деятельности, и в этой связи государство вынуждено финансировать эту статью расходов за счет средств бюджетов всех уровней, с другой стороны, отсутствует гармонизированная к современным рыночным условиям система определения стоимости работ, услуг. В идеальных условиях такие показатели формируются рынком и имеют среднее значение с незначительными отклонениями, вместе с тем, весьма затруднительно определить стоимость той работы, услуги, средняя рыночная цена которой не установлена, а разрозненные предложения на рынке отличаются на порядки. Эта неопределенность зачастую используется недобросовестными заказчиками для удовлетворения корыстных интересов. Однако, следует отметить, что ошибка определения начальной цены договора возникает в том числе, из-за отсутствия потенциальной возможности заказчика произвести оценку, маркетинговое исследование на рынке, выявить тенденции формирования цены той или иной работы, услуги. Таким образом, проблему следует описать следующим образом -заказчик, не имея достаточной информации о стоимости тех или иных работ, услуг, оформляет бюджетную заявку на следующий финансовый год исходя из своих предположений о стоимости данной работы на будущий период времени. Со временем, после поступления средств на счет, заказчик вынужден в соответствии с бюджетным законодательством осуществить целевое расходование бюджетных средств. Таким образом, в основу политики определения начальной цены договора государственного заказчика ложится лимит выделенных бюджетных обязательств, построенных на предположении о возможной стоимости работы, услуги. В таких условиях не стоит рассчитывать на то, что заказчик проведет серьезное исследование сегмента рынка, где собирается осуществлять закупку, маркетинговое исследование относительно определенной группы работ, услуг.

5) неразмещение информации в официальных источниках информации оповедении закупки.

Серьезной проблемой в сфере размещения закупок является отсутствие информации о закупках в Интернете и печатных изданиях. Неразмещение или неопубликование соответствующей информации нередко является одним из инструментов в размещении закупки, которое предшествует отбору «своего» поставщика. Для того, чтобы описать влияние размещения информации в Интернете или печатных изданиях следует привести следующий пример: проводя открытый конкурс на закупку товаров недобросовестный заказчик получил две заявки от потенциальных поставщиков, при этом в победе одного из участников размещения закупки лично заинтересован недобросовестный заказчик. Для того, чтобы создать условия для победы поставщика, нужного заказчику, последний может опубликовать протокол вскрытия конвертов, не указав при этом условия исполнения договора, по которым и будет проводиться оценка и сопоставление заявок на участие в конкурсе. Так как процедура

оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе не предусматривает личного присутствия потенциальных поставщиков, подавших эти заявки, заказчик (комиссия) в итоге сможет вынести решение, которое будет иметь минимальную прозрачность и будет малопонятным для проигравшего участника, поскольку что и с чем сравнивали, оценивали и сопоставляли, знает исключительно заказчик и члены комиссии. В качестве другого примера следует привести неразмещение извещения на сайте и в официальном печатном издании, когда, например, сославшись на технический сбой или какую-либо иную причину, заказчик не размещает информацию о проведении закупки, однако при этом оповещает поставщика, с которым находится в сговоре. Как следствие, в конкурсе, аукционе или запросе ценовых предложений примет участие единственный поставщик, который по понятным причинам не станет существенно снижать предложение о цене договора, что как следствие, не повлечет за собой экономии бюджетных средств.

б) незаконное увеличение расходов по государственным договорам.

Статьей 39 Закона РК «О государственных закупках» от 21 июля 2007г.

№ 303 -III установлено, что заказчик по согласованию с поставщиком (исполнителем, подрядчиком) в ходе исполнения договора вправе изменить предусмотренные договором количество товаров, объем работ, услуг при изменении потребности в товарах, работах, услугах, соответственно на поставку, выполнение, оказание которых заключен договор, или при выявлении потребности в дополнительном объеме работ, услуг, не предусмотренных договором, но связанных с работами, услугами, предусмотренными договором. Таким образом, законодательством допускается изменение цены государственного договора в специально оговоренных случаях. Однако в настоящее время целевое расходование средств бюджетов всех уровней осложняется неисполнением норм, заложенных законодательством. При том, исполнение бюджетного законодательства и контроль за соответствующими государственными органами возложен на различные, зачастую не связанные и не координирующие свои действия между собой финансовые, налоговые и правоохранительные структуры. В этих условиях формируется разрозненный контроль за действиями государственного заказчика в ходе размещения закупки и исполнения государственного договора, а именно, полномочия органов, осуществляющих контроль заканчиваются строго на заключении государственного договора даже в том случае, если государственный договор заключен с нарушением требований законодательства. После заключения государственного договора весьма проблематично отследить степень исполнения обязательств сторонами, включая вопросы финансирования закупок, вопросы надлежащего исполнения сторонами договора собственных обязательств и т.д. Оспорить противоправные действия государственного заказчика либо прекратить действия заказчика по финансированию договора возможно только в судебном порядке. Однако практика показывает, что попытки воздействовать на ситуацию с применением судебных исков контрольных органов к заказчикам в большинстве случаев не приносят результатов, поскольку на момент вынесения судебного решения

договоры уже как правило закрыты, договорные обязательства исполнены и вернуть процесс к исходной точке размещения закупки не представляется возможным. Таким образом, заключение договора с последующим увеличением цены договора без законных на то оснований путем заключения дополнительных соглашений и т. д. стало одной из серьезных проблем в системе государственных закупок и зачастую подобные действия государственных заказчиков продиктованы нежеланием размещать дополнительный закуп в установленном законом порядке и стремлением без лишних процедур передать дополнительные оплачиваемые обязательства конкретному поставщику (подрядчику).

Вышеприведенные нарушения являются наиболее распространенными в сфере размещения государственных закупок.

Однако приведенный перечень далеко не исчерпывающий и может быть дополнен существенным количеством менее значимых и распространенных нарушений и злоупотреблений. Сфера государственных закупок, как и любая сфера государственной или корпоративной деятельности, связанная с распределением материальных благ и ресурсов, несет в себе значительные риски злоупотреблений, связанные с корыстными интересами некоторых лиц или групп лиц, задействованных в данной сфере. При этом данные риски не являются исключительной характерной чертой казахстанской системы государственных закупок. Коррупционные явления пронизывают государственные закупки в любой стране вне зависимости от уровня развития, состоятельности или размера бюджета. Исключением могут являться лишь те страны, где установлен жесткий тоталитарный режим. Однако наличие тоталитаризма не предполагает механизма отбора поставщиков для государственных нужд на конкурентных началах на открытом рынке (даже в условиях его наличия). Таким образом, представляется невозможным полностью искоренить коррупционные действия в сфере государственных закупок. Однако, как показывает практика, вполне реально сузить и уменьшить коррупционную емкость данного процесса посредством совершенствования законодательства. Это подтверждает значительное сокращение злоупотреблений в сфере размещения закупок со вступлением в силу Закона РК «О государственных закупках» с дополнениями и изменениями от 14 января 2014 года и «Правил проведения государственных закупок» с изменениями и дополнениями от 1 мая 2014 года. Отчасти этому способствовала определенная жесткость норм, предусмотренных законодательством, отчасти серьезная ответственность за нарушение положений законодательства. В соответствии с Кодексом РК об административных правонарушениях минимальный размер штрафа, налагаемого на заказчика или члена комиссии по размещению заказа в случае нарушения законодательства, влечет штраф на должностных лиц в размере пятидесяти месячных расчетных показателей, что, с учетом размера заработной платы на сегодня является весьма серьезной суммой для любого государственного служащего.

Наличие определенных успехов в развитии системы государственных закупок должно послужить стимулом к дальнейшим изменениям и

совершенствованию законодательства. Предполагается, что в части противодействия коррупции законодательно должны быть определены барьеры, определяющие четкие регламентные действия заказчика и не предполагающие различных трактовок положений законодательства. Анализ приведенных предложений по изменению законодательства, а также прогноз результативности данных изменений позволил выявить направления противодействия коррупции, внедрение которых приведет к серьезному развитию системы государственных закупок в целом.

Из этого следует, что заказчики в большинстве случаев исходят из того, что стоимость того или иного товара, не превышающая 100 МРП (месячных расчетных показателя), позволяет беспрепятственно закупить данный товар без проведения торгов или запроса ценовых предложений. Законодательством предприняты попытки сократить вал закупок, осуществляемых без процедур размещения заказа. Речь идет о Кодексе РК об административных правонарушениях, не позволяющем заказчику применять способ закупки малого объема по одному товару или по группе одноименных товаров, работ, услуг чаще одного раза в год. Кроме того, аналогичная норма установлена и в самом Законе РК «О государственных закупках». Однако, в отсутствии номенклатуры товаров, работ, услуг для государственных нужд, устанавливающих одноименность, не представляется возможным определить одноименность товаров, работ, услуг а следовательно заказчик вправе делать закупки малого объема фактически беспрепятственно если цена договора составляет меньше 100 МРП.

В этой связи представляется целесообразным применить иной механизм малых закупок, который сократит долю малых закупок и увеличит число конкурентных процедур размещения заказа. Речь идет об установлении константной суммы, которую заказчик сможет потратить без каких-либо процедур размещения заказа. Все заказы свыше этой суммы должны будут размещаться на основе торгов или запроса ценовых предложений. Определение данной суммы должно происходить с учетом валового объема закупок государственного заказчика и от вида осуществляемой деятельности. Например, для медицинских учреждений данная сумма должна быть установлена на максимальном уровне - до 10 процентов от валового объема, однако не более 5 миллионов тенге. При этом, на использование данной суммы должны быть наложены определенные ограничения -например, требуется установить запрет на приобретение таких товаров, работ, услуг, закупка которых не является острой и неотложной необходимостью и может осуществляться на торгах или путем проведения запроса ценовых предложений.

3. Существенным и значимым для противодействия коррупции является механизм оспаривания сделок (государственных договоров), совершенных (заключенных) с нарушением требований действующего законодательства. В настоящее время в законодательстве заложено две возможности защиты интересов для поставщиков, чьи интересы были нарушены -в судебном порядке либо административном порядке. Такая же ситуация характерна и для самих контрольных органов, поскольку в случае, если прошел срок и государственный

заказчик заключил государственный договор -оспаривать решение государственного заказчика, а также пересматривать результаты проведенной процедуры контрольный орган может исключительно в судебном порядке.

В настоящее время судебная система функционирует недостаточно оперативно для того, чтобы вовремя отреагировать на серьезные нарушения, допущенные заказчиками при проведении процедур размещения заказа. В этой связи распространенной является ситуация, когда государственный заказчик заключает государственный договор в минимальные сроки и успевает осуществить основную часть оплаты по государственному договору либо полностью оплатить товары, работы, услуги исполнителю и закрыть договор до вынесения судом решения о приостановлении действия договора и каких-либо действий по договору. В случае поставки товаров по решению суда достаточно осуществить обратные действия, т. е. когда поставщик получит обратно товар и перечислит уплаченные средства заказчику. Куда более сложной и труднореализуемой является возможность аннулировать договор на выполнение работ, а тем более оказание услуг, поскольку практически всегда оказанные услуги или работы не могут быть аннулированы или возвращены лицу, их оказавшему. В этой связи представляется необходимым принятие мер по оперативному расторжению, аннулированию государственных договоров, заключенных с нарушением законодательства. К таким мерам возможно отнести расширение контрольных функций соответствующих органов. Предполагается, что этап административного вмешательства в деятельность государственного заказчика следует перевести через черту заключения государственного договора. Функции по надзору за исполнением государственных договоров, а также правомерностью их заключения следует передать органам, уполномоченным на осуществление контроля в сфере размещения закупок. Кроме того, по мнению автора, следует наделить контрольные органы полномочиями по определению государственных договоров, заключенных с нарушением законодательства, недействительными. К функциям по контролю за исполнением договоров мы предлагаем отнести следующие:

- вопросы соблюдения условий об обеспечении исполнения государственных договоров;
- вопросы соблюдения законодательства в части изменения объемов поставляемых товаров, выполняемых работ, оказываемых услуг.
- Вопросы правомерности заключения государственных договоров.

4. Коррупция в сфере размещении закупок вне зависимости от уровня размещаемой закупки, как правило, есть следствие преступного намерения государственных служащих получить часть средств, предназначенных для закупки необходимых товаров, работ, услуг. Данная проблема является следствием наличия многовариантности решений государственного заказчика в ходе планирования закупок и их реализации на стадии исполнения государственного договора. Если процедура размещения закупки регламентирована достаточно четко и последовательность действия заказчика

определена от извещения до заключения договора, то все, что происходит до этого и после остается в рамках регулирования гражданского права и не более. В этой связи следует обратить внимание на первое звено в цепи формирования и размещения государственной закупки - планирование и установление начальной цены договора. Именно на этапе формирования цены договора недобросовестный чиновник имеет возможность установить цену, существенно превышающую рыночную, с целью последующего получения части этих средств в виде взятки. Нами была проанализирована информация о закупках, опубликованных на официальном сайте государственных закупок Республики Казахстан <http://goszakup.gov.kz/>, и мы пришли к выводу о необоснованном и, подчас, далеком от рыночного механизма формирования государственными заказчиками начальной цены договора (таблица 3.1).

Таблица 3.1 Сопоставления рыночной цены и цены государственного договора

Предмет договора	Цена на рынке в тенге	Стартовая цена при публикации объявления в тенге	Начальная цена государственного договора в тенге	Разница в процентах без учета НДС
Молоко коровье (литр)	120	200	169+12% НДС Лот № 11242110	40,8%
Мясо говядина (кг)	900	1000	970+12% НДС Лот № 15633567	7,7%
Масло растительное (литр)	215	300	300+12% НДС Лот № 15622567	39,5%
Картофель (кг)	50	80	80+12% НДС Лот № 15648234	60%

Приведенные примеры свидетельствуют о значительном превышении начальной максимальной цены договора над рыночной, что со всей остротой ставит вопрос о причинах такого ценообразования. Безусловно, будет верным предположение о том, что часть заказчиков не преследовала какие-либо меркантильные цели, однако сказать это в отношении всех заказчиков было бы неправильно. Как правило, завышение начальной цены договора происходит по следующим причинам: непрофессионализм, коррупционные намерения, несовершенная бюджетная политика государства.

В целях предотвращения завышенных расходов бюджета и пресечения коррупционных схем размещения закупок, государством должны быть сформированы инструменты противодействия практике закупок товаров, работ, услуг по цене выше рыночной. Предлагается целесообразным сформировать Единый казахстанский справочник цен для нужд размещения государственных закупок (далее - ЕКСЦ) на всю номенклатуру товаров, для государственных нужд с фиксированными интервалами допустимых цен. При этом, принимая во внимание огромные территории нашей страны, а возможно и для отдельных

районов и регионов Казахстана специальный индекс в отношении каждой группы товаров, включенных в номенклатуру. Данный индекс будет применяться для установления минимального и максимального значения единицы товара путем умножения этого индекса на значение цены из Единого казахстанского справочника цен. Мы считаем, что реализацию данного предложения следует возложить на организацию государственной статистики РК, которая обладает достаточной информационной базой, и которая сформировала бы практику составления подобных информационных ресурсов, так как уже имеет разветвленную сеть территориальных управлений и подведомственных организаций. Более того, реализация данного предложения должна производиться поэтапно с учетом особенностей рынка каждого вида продукции и его локальных характеристик. В целях установления барьера коррупционным проявлениям в этой сфере следует установить право контрольных органов производить внеплановые проверки тех заказчиков, которые установили начальную цену договора вне установленных ЕКСЦ границ. В ходе указанной проверки контрольный орган должен наделяться правом истребовать обоснование завышенной начальной цены договора. В случае, если заказчиком обоснование не представлено, либо представлено обоснование, не соответствующее среднерыночным показателям цен в регионе, контрольный орган должен принять решение об аннулировании закупки, или внесении изменений в его условия. Также в отношении заказчиков, не применяющих инструменты исследования рынка, маркетинга и формирующих начальную цену по своему собственному усмотрению или с подсказкой «своих» поставщиков, должны быть применены меры административной и дисциплинарной ответственности.

После того, как механизм будет апробирован в ряде регионов республики, представляется логичным сформировать единую автоматизированную систему в сети Интернет, которая позволит заказчикам и контрольным органам без труда получать информацию о рынках товаров соответствующего региона страны. Мы считаем, что формирование такого информационного ресурса будет иметь дополнительные косвенные преимущества, в части организации взаимодействия и межрегиональной экономической интеграции бизнес-структур.

В завершении параграфа следует отметить, что борьба с коррупцией в Казахстане, по мнению автора, ведется недостаточно интенсивно. В демократическом обществе не могут применяться иные, не правовые, тоталитарные меры в отношении лиц, задействованных в коррупционных схемах. В этих условиях в борьбе с коррупцией важно учитывать то, что борьба с коррупцией должна иметь форму предупреждения, а не ликвидации последствий. Предупреждать правовыми нормами любые коррупционные проявления - вот та задача, которая стоит перед государством на современном этапе развития.

3.2 Методика оценки экономической эффективности государственных закупок

Для управления любой экономической системой большое значение имеет наличие показателей эффективности, определенных методик оценки эффективности и способов влияния на динамику роста эффективности. В этой связи одним из наиболее важных и приоритетных в развитии системы государственных закупок является вопрос оценки эффективности размещения закупок. В соответствии с многочисленными способами размещения закупок, предусмотренными законодательством, государство должно применять различные методики оценки тех или иных способов размещения закупок, а также оценивать эффективность всей системы в целом. В настоящее время в научной литературе существует подход, в соответствии с которым в случае оценки эффективности размещения государственных закупок во внимание следует принимать в первую очередь экономическую эффективность, то есть соотносить экономический эффект от их размещения и материальные затраты, понесенные на достижение данного эффекта. В условиях совершенного контроля эффективность государственных закупок возможно оценивать исходя из сочетания таких показателей как эффективность расходов на государственные закупки (ценовой показатель), показатель качества закупаемых товаров, работ и услуг, а также показатель общественной полезности и степени удовлетворения потребностей государства в закупленных товарах, работах, услугах. Наиболее высокими показатели эффективности системы государственных закупок будут в случае оптимального соотношения трех вышеперечисленных показателей. Однако в случае рождения любой методики оценки данных показателей (качество + общественная полезность) можно будет смело заявлять о ее субъективности. Оценка двух последних показателей не может быть произведена по причине отсутствия объективных методик оценки, тем более в масштабах всей страны. Наиболее объективным, твердым показателем, характеризующим эффективность размещения закупки был и остается в настоящее время показатель экономической эффективности. Действующая и по настоящее время система оценки эффективности, которая основывается на таком показателе как сокращение бюджетного расходования средств, была разработана Министерством экономики Казахстана и рекомендована к использованию еще в 2006 году. Данный подход нуждается в пересмотре по причине существенного изменения государственной политики в области размещения закупок и вступления в силу новой нормативной правовой базы. В существующей на сегодняшний момент методике оценки системы государственных закупок не учитывается фактор конкуренции. Это является серьезной проблемой, так как повышение эффективности расходования бюджетных средств в условиях конкурентности - одна из важнейших составляющих экономического развития. Поскольку система государственных

закупок является одним из инструментов регулирования экономики и способствует территориальному экономическому росту, задача повышения эффективности требует скорейшего решения. Целесообразным является, воплощение комплексной модели оценки эффективности системы государственных закупок в форме совокупности количественных, абсолютных стоимостных показателей и относительных качественных показателей системы государственных закупок. В этой связи, одной из основных задач исследования мы ставим определение подходов к расчету показателей, характеризующих эффективность размещения государственных закупок, включая определение перечня показателей, областей допустимых значений и рекомендаций по интерпретации данных показателей.

Эффект от размещения государственных закупок может иметь различные формы выражения:

- в экономии средств бюджета (т. е. в ходе размещения заказа достигается снижение цены, и, как следствие, достигается экономия бюджетных средств по сравнению с ранее запланированным объемом расходов);
- в более высоком качестве приобретенных товаров, работ и услуг;
- в обладании сопутствующими закупке социальными благами (снижение уровня коррупции; повышение открытости рынков; улучшение деловой репутации и инвестиционной привлекательности).

Ныне действующая методика оценки экономической эффективности должна быть усовершенствована путем внедрения всестороннего исследования экономии средств с учетом каждого способа размещения закупки. Данный подход позволяет выявить эффективность системы государственных закупок в целом, опираясь на структуру способов размещения закупок. Для осуществления анализа эффективности обязательным условием является обязательное наличие исходных данных. В качестве таковых для анализа мы предлагаем следующие источники информации:

- данные государственной статистики;
- сведения о закупках, размещенные на официальных сайтах;
- сведения о закупках, опубликованные в официальных печатных изданиях;
- сведения о заключенных государственных договорах.

Новая методика оценки эффективности размещения закупок должна опираться на ряд показателей, которые характеризуют структуру системы размещения заказа, а также позволяют оценить динамику развития. При формировании методики оценки эффективности предлагается использовать перечень следующих групп показателей:

1) показатели, характеризующие частоту применения процедур размещения закупок. Данная группа показателей должна базироваться на определении относительной доли каждого способа размещения закупки и торгов в общей структуре, а также определять долю общей стоимости заключенных государственных договоров. Для расчета доли способа размещения закупки в общей структуре размещения закупок предлагается использовать следующую формулу 3.1:

$$Дс = Кп / (Квп - Кмз), \quad (3.1)$$

где: Дс -доля способа закупки в общем числе процедур,

Кп - количество проведенных данным способом закупок,

Квп - общее число проведенных закупок,

Кмз - количество проведенных закупок малого объема.

При определении доли способа размещения закупа в общей структуре предлагается не включать в общее число закупок количество закупок малого объема. Предлагая отличную от действующей методику, мы исходим из того, что число данных закупок будет практически всегда иметь наибольшее значение (в среднем 75-85%). Вместе с тем, доля малых закупок в общей структуре стоимости является незначительной величиной по причине установленных лимитов.

$$Дсс = Цкс / (Цвп - Цмз), \quad (3.2)$$

где Дсс -доля стоимости договоров по итогам определенных закупок,

Цкс - стоимость договоров по итогам размещения путем проведения способа закупок,

Цвп - общая стоимость договоров проведенных процедур,

Цмз - стоимость договоров по итогам размещения закупок малого объема.

Доля стоимости способа размещения закупок в общей структуре стоимости закупок всех видов должна определяться как ключевой показатель, который следует использовать для оценки эффективности, поскольку он отображает реальную картину структуры системы размещения закупок, в отличии от доли способа размещения закупок.

$$\text{ТПс} = \text{Дс [Дсс]} (\text{тп}) / \text{Дс [Дсс]} (\text{пп}) * 100\% - 100\%, (2.3)$$

где ТПс - темп прироста доли способа размещения закупок, либо доли стоимости способа размещения закупок;

Дс [Дсс] (тп) - доля способа размещения закупок, либо доля стоимости способа размещения закупок в текущем периоде;

Дс [Дсс] (пп) - доля способа размещения закупок, либо доля стоимости способа размещения закупок в прошлом периоде;

Данная формула дает возможность оценить динамику развития структуры размещения закупок. Положительное значение этого показателя отображает рост доли способа закупок, а отрицательное - снижение доли способа закупок. В долгосрочной перспективе использование такого показателя, как темп прироста создаст условия для формирования государством необходимой структуры размещения закупок, а именно, структуры с преобладающей долей торгов. Также данный показатель позволяет оценить эффективность применяемых государством мер административного характера и нормативного правового регулирования в сфере размещения государственных закупок.

2) показатели, характеризующие конкурентную среду в сфере размещения закупок, данная группа показателей может применяться для анализа конкурентной среды размещения государственных закупок.

$$\text{СЧс} = \text{Ку/Чу}, (2.4)$$

где СЧс - среднее число участников при проведении одной закупки,

Ку - общее количество участников объявленной закупки, принявших участие в процедуре,

Чу - число участников закупок, проводимых определенным способом. Показатель среднего числа участников позволяет формулировать выводы о готовности рынка отвечать на те или иные потребности государственных заказчиков, о степени конкуренции на том или ином сегменте рынка и при использовании того или иного способа размещения закупки, а также о том, насколько адекватными и соответствующими закону являются требования государственного заказчика к поставщику. Значение этого показателя не может быть меньше нуля, и будет свидетельствовать об ошибке в статистической отчетности. Данный показатель не может использоваться для таких способов, как приобретение у единственного поставщика, размещение закупки на товарной бирже, закупка малого объема.

$$\text{ТПу} = \text{Чу (та)} / \text{Чу (пп)} - 100\%, (2.5)$$

где ТПу - темп прироста общего числа участников процедуры размещения закупки,

(тп) - число участников размещения закупки при проведении процедуры размещения закупки в текущем периоде,

Чу (пп) - число участников размещения закупки при проведении процедуры размещения закупки в прошлом периоде. Отображая динамику изменения числа участников определенных процедур размещения закупок, данный показатель по каждой процедуре может служить «отправной точкой» для определения привлекательности государственного заказа для рынка, а также готовность поставщиков сотрудничать с государственными органами на предлагаемых условиях. Отрицательное значение данного показателя будет свидетельствовать о снижении числа заинтересованных в госзаказе участников рынка, и как следствие снижения эффективности государственных закупок. Помимо вышеуказанного показателя для оценки конкурентной среды возможно использование показателей доли отечественных поставщиков и стоимости заключенных с ними договоров, доли зарубежных поставщиков и стоимости заключенных с ними договоров, доли участников – представителей малого бизнеса и стоимости заключенных с ними договоров. Кроме того конкурентная среда должна оцениваться с учетом доли участников, недопущенных к участию в размещении заказов по следующим причинам:

- несоответствие требованиям законодательства;

- несоответствие предложения требованиям заказчика;
- невнесение средств в качестве обеспечения на участие в торгах.

3) показатели, характеризующие средний уровень стоимости заключенных по итогам размещения заказов государственных договоров. Использование данных показателей возможно только в совокупности с показателями, характеризующими частоту проведения процедур размещения закупок и показателями экономии бюджетных средств, так как отдельно от перечисленных показателей показатели уровня стоимости договоров не обладают информационной ценностью. Вместе с тем, данные показатели могут применяться как исходные данные для анализа динамики процессов размещения государственных закупок.

$$СЦп = Ц_{кс}/Кп, (2.6)$$

где СЦп - средняя цена одного договора по итогам размещения путем проведения способа закупок,

Ц_{кс} - стоимость договоров по итогам размещения путем проведения способа закупок,

Кп - количество проведенных данным способом закупок.

4) показатели, характеризующие объем экономии средств бюджетов различных уровней. Данная группа показателей является определяющей при оценке экономической эффективности системы размещения заказа, поскольку отражает сокращение бюджетных расходов - одну из приоритетных задач системы размещения заказов. Экономии бюджетных средств предлагается вычислять как в абсолютном, так и в относительном выражении.

$$АЭ = П_{ос} - Ц_{кс} - Ц_{нк} - Ц_{рк} - Зс, (2.7)$$

где АЭ - показатель абсолютной экономии,

П_{ос} - планируемый объем заказов путем проведения способа закупок,

Цкс - стоимость контрактов по итогам размещения путем проведения способа закупок,

Цнк - стоимость незаключенных контрактов по итогам размещения путем проведения способа закупок,

Црк - стоимость расторгнутых контрактов по итогам размещения путем проведения способа закупок,

Зс - затраты на организацию и проведение процедуры размещения заказа.

Показатель абсолютной эффективности определяет сумму, которая была сэкономлена государственным заказчиком в ходе проведения закупок. Данный показатель не только позволяет определить наиболее экономически эффективную процедуру. Опираясь на данный показатель, можно судить о том, насколько планируемые закупки и их стоимость соответствует сложившейся на рынке конъюнктуре. Показатель абсолютной экономии способствует определению эффективности установления начальной цены договора при размещении заказов путем торгов и запросов ценовых предложений. Мы утверждаем, что данный показатель в динамике нескольких периодов позволит сделать вывод не только об эффективности различных способов размещения заказа и сэкономленных средствах, но и об эффективности государственных заказчиков, как опосредованных участников рынка, а также об эффективности деятельности государственных заказчиков в сфере размещения государственных закупок.

$$ОЭ = АЭ / Цкс, (2.8)$$

где ОЭ - показатель относительной экономии способа закупок,

АЭ - показатель абсолютной экономии способа закупок,

Цкс - стоимость контрактов по итогам размещения путем проведения способа закупок.

Данный показатель позволяет определить отношение сэкономленных бюджетных средств и суммы заключенных договоров по итогам размещения закупок определенным способом.

$$\text{ТПЭ} = \text{ОЭс (та)} / \text{ОЭс (пп)} * 100\% - 100\%, (2.9)$$

Где ТПЭ - темп прироста показателя относительной экономии,

ОЭс (тп) - показатель относительной экономии способа закупок в текущем периоде,

ОЭс (пп) - показатель относительной экономии способа закупок в прошлом периоде. Мы считаем, что оценку динамики изменения показателей экономии более целесообразно осуществлять с учетом относительных показателей, так как в данном случае информация не будет искажена показателями инфляции.

Особенность предлагаемой нами методики оценки экономической эффективности размещения закупки заключается в том, что исследование эффективности происходит с учетом особенностей всех элементов структуры размещения закупок. Совокупность групп показателей, предложенных нами, в едином массиве обработанной информации представляет собой всесторонний обзор параметров, составляющих понятие эффективности. При этом также целесообразно рассматривать систему закупок в разрезе конкретных случаев и особенностей структуры закупаемой продукции теми или иными заказчиками. Эффективность конкретной закупки предлагается оценивать с применением метода сопоставления:

$$\text{Эз} = \text{Цеп} / (\text{Цк} / \text{Кзп}) - 100\%, (2.10)$$

где Эз - показатель эффективности закупки,

Цеп - цена продукции, с которой сравнивается цена продукции по контракту. Обычно на практике такой ценой может быть среднерыночная цена товара, контрактная цена товара при предыдущей закупке.

Цк - цена контракта.

Кзп - количество приобретенных товаров, работ, услуг.

При расчете сравнительной эффективности закупки при менее выгодной стоимости продукции эффективность снизится и показатель приобретет отрицательное значение. Более выгодное размещение отражается в

положительном значении показателя. Если значение показателя близко к нулю, эффективность закупки остается на прежнем уровне.

Подводя итоги приходим к следующим выводам:

- сложившаяся в настоящее время методика оценки эффективности нуждается в пересмотре, что обусловлено существенным изменением государственной политики в сфере размещения заказа, государственным курсом на достижение открытости, прозрачности, конкурентности и эффективности государственных закупок, а также новой нормативной правовой базой, несущей в себе кардинальные изменения сложившейся ранее системы;
- общая эффективность размещения заказа выражается в совокупности таких показателей как стоимость размещенных заказов, качество обретенных товаров, работ, услуг и степень удовлетворения социальных нужд и потребностей государства. Вместе с тем, дать объективную оценку закупкам можно только при определении экономической эффективности, несмотря на то, что в ходе исследования было выявлено, что эффект от размещения заказа может выражаться не только в сокращении расходов на закупки;
- при определении эффективности размещения заказов в оценку нуждаются все элементы структуры размещения заказа. Методика оценки экономической эффективности, предложенная автором, базируется на оценке определенных групп показателей эффективности, позволяющих определить эффективность размещения заказа как в абсолютном выражении, так и в относительной форме;
- для увеличения эффективности размещения заказов необходимым условием является оценка динамики и развития системы государственных закупок в целом. Анализ и сопоставление определенных показателей динамики развития системы госзакупок является одним из важнейших государственных инструментов, который формирует условия для совершенствования государственной политики в сфере регулирования системы размещения заказов для государственных нужд.

Нами предлагается методика оценки эффективности организации деятельности государственных заказчиков по размещению государственных закупок. В соответствии с разработанной методикой эффективность деятельности государственных заказчиков предлагается оценивать по следующим показателям:

1. Доля сотрудников, задействованных в организации процедур размещения заказа (Показатель 1). Данный показатель отражает степень готовности государственного заказчика быстро и эффективно осуществить размещение закупки, а также своевременно осуществлять мероприятия, связанные с прогнозированием и планированием объемов государственных закупок в последующих периодах.

2. Автоматизация процессов размещения заказа (Показатель 2). Показатель характеризует наличие у государственного заказчика надлежащей и необходимой для осуществления процедур размещения закупок программной и технической составляющей. Данный показатель должен оцениваться в соответствии с наличием у государственного заказчика доступа к сети Интернет, степенью распространения этого доступа на сотрудников государственного заказчика, наличием соответствующей вычислительной и копировально-множительной техники, а также устройств передачи данных. Кроме того, значительное влияние на эффективность государственного заказчика оказывает наличие систем автоматизированного учета и исполнения процедур размещения заказа.

3. Наличие методики расчета начальной цены договора (Показатель 3). Данный показатель является одним из основных, поскольку в настоящее время эффективность системы размещения заказа для государственных нужд зиждется на обоснованном подходе к формированию цен, по которым заказчик готов закупать товары, работы и услуги. Как показали исследования, методики определения начальной цены государственного договора в настоящее время применяется лишь незначительным числом государственных заказчиков. Отсутствие единых нормативов, регулирующих деятельность по определению начальной цены контракта приводит к тому, что государственные заказчики предпочитают обосновывать установленную начальную стоимость государственного договора опытом прошлых лет, либо собственными расчетами среднерыночной стоимости товаров, работ, услуг. Что, как следствие, приводит к необоснованно высоким показателям начальной цены и снижению эффективности. Таким образом, по нашему мнению, наличие собственной обоснованной методики определения начальной цены договора безусловно является одним из показателей влияющих на эффективность закупки. Вместе с тем, в отсутствии указанной методики государственные заказчики могут применять иные инструменты, например, маркетинговое исследование рыночной конъюнктуры. При этом должна оцениваться степень глубины и детализации данных исследований.

4. Исполнение процедур в части информационного обеспечения размещения закупок (Показатель 4). Законодательством предусмотрена обязанность государственных заказчиков обеспечивать информационное сопровождение всей процедуры размещения закупки от публикации извещения о проведении закупки и размещения соответствующего извещения на официальном сайте, до размещения в указанных СМИ протоколов по итогам состоявшихся процедур и внесения сведений о заключенных договорах в реестр

государственных договоров. Кроме того, государственные заказчики обязаны регулярно предоставлять в органы статистики сведения деятельности по размещению заказов. В этой связи в качестве показателя эффективности госзаказчика автор предлагает показатель соответствия данных, предоставленных в органы статистики и данных, размещенных на официальном сайте, реестре государственных договоров и официальном печатном издании. Мы обосновываем свое предложение следующими данными.

В случае полного соответствия требованиям, установленным законодательством, данное соотношение должно быть 1:1. Вместе с тем, исследования показали, что, например, за 2013 г. на официальном сайте РК www.goszakup.gov.kz было размещено 195 тысяч извещений о проведении конкурсов, аукционов, запросов котировок, тогда как по данным статистики в целом за 2013 г. было проведено 276763 процедуры, т. е. около 80 тысяч процедур размещения заказа остались «в тени», что не могло не сказаться на общих показателях эффективности системы государственных закупок. Кроме того, складывается ситуация с низкой дисциплиной заказчиков в части ведения реестра государственных договоров. Например, в 2012 году в реестр государственных договоров попали сведения о пятидесяти с небольшим тысячах государственных договоров, при этом по данным государственной статистики в 2012 г. было заключено около 385 тысяч государственных договоров, сведения о которых должны быть размещены в реестре государственных договоров. Сопоставление данных значений позволяет сделать вывод о негативной тенденции в сфере информационного обеспечения размещения закупок, в этой связи эффективность должна оцениваться с учетом указанного показателя.

5. Повышение уровня квалификации ответственных сотрудников государственного заказчика (Показатель 5). Данный показатель учитывает деятельность государственных заказчиков по непрерывному повышению качества труда сотрудников, ответственных за размещение заказов. Наличие сложившейся практики обучения сотрудников, проведения мероприятий по повышению квалификации и уровня знаний в определенной сфере, создает условия для повышения эффективности деятельности государственного заказчика.

6. Наличие административных (судебных) разбирательств в отношении государственного заказчика по причине неисполнения требований законодательства (Показатель 6). Данный показатель отображает готовность государственного заказчика неукоснительно соблюдать требования,

установленные действующим законодательством. Мы исходим из того, что соблюдение требований законодательства формирует условия для создания реальной конкуренции среди поставщиков, открытости и прозрачности процедуры государственных закупок, честности и справедливости отбора победителя закупочной процедуры, и, как следствие, высокой эффективности закупки. В том случае, если государственный заказчик уклонился от норм законодательства, опосредованно снижается эффективность закупки. Так как процедура административного (судебного) разбирательства возможна в отношении государственных заказчиков, нарушивших требования законодательства, оценку данного показателя следует проводить с учетом числа обращений на неправомерные действия государственного заказчика.

В соответствии с разработанной методикой оценка эффективности организации деятельности государственных заказчиков в ходе размещения закупок производится путем суммирования оценок по каждому показателю в соответствии с предложенной градацией (табл. 7).

Таблица 7 Порядок оценки эффективности организации деятельности государственных заказчиков

№	Краткое наименование показателя	Максимальная оценка (баллы)
1.	Доля сотрудников, задействованных в размещении закупок	0 - 20
2.	Автоматизация процессов размещения	0 - 25
3.	Наличие методики определения цены договора	0 - 25
4.	Информационное обеспечение	0 - 15
5.	Повышение уровня квалификации	0 - 5
6.	Наличие административных (судебных) процедур	0 - 10
7.	Максимальная оценка эффективности	100

Таблица 8 Оценка эффективности организации работы заказчика

Показатель	Баллы
------------	-------

1) Доля сотрудников, задействованных в размещении закупок	14-20 баллов - сформировано подразделение для организации процедур размещения заказа, численность которого по отношению к общей численности сотрудников составляет более 15%; 8 - 13 баллов - сформировано подразделение для организации процедур размещения заказа, численность которого по отношению к общей численности сотрудников составляет более 10%; 5 - 7 баллов - подразделение для организации процедур размещения заказа не сформировано, численность задействованных в размещении заказов по отношению к общей численности
---	---

Оценка эффективности организации работы заказчика

Показатель	Баллы
	сотрудников менее 10%; 0-4 баллов - подразделение для организации процедур размещения заказа не сформировано, численность задействованных в размещении заказов по отношению к общей численности сотрудников менее 5%;
2) Автоматизация процессов размещения	18 - 25 баллов - деятельность по организации закупок полностью автоматизирована, заказчиком применяются специализированные программные средства автоматизации управления деятельностью по размещению заказов, как-то: автоматизация планирования, автоматизация формирования документации и проектов государственных контрактов, мониторинга цен, показателей экономической эффективности, мониторинга исполнения контрактов и т. п. 12 - 17 баллов - деятельность по организации закупок частично автоматизирована, заказчиком применяются различные средства автоматизации управления деятельностью по размещению заказов, как-то: автоматизация планирования, автоматизация формирования документации и проектов государственных договоров, мониторинга цен, показателей экономической эффективности, мониторинга исполнения контрактов и т. п. 1 - 11 баллов - заказчиком не применяются средства автоматизации, при этом учет заказов, прогнозирование, результаты закупок формируются с помощью неспециализированных программных приложений 0 баллов - в деятельности заказчика автоматизация не применяется, весь документооборот ведется только на бумажной основе.

3) Наличие методики определения цены договора	25 баллов - заказчиком утверждена методика определения начальной цены контракта 10-24 баллов - заказчик использует методику определения начальной цены контракта для определенных групп товаров, работ, услуг. 1 — 9 баллов - заказчик применяет маркетинговые исследования при определении начальной цены договоров 0 баллов - какие-либо методики определения начальной цены договоров государственным заказчиком не используется.
---	---

Оценка эффективности организации работы заказчика

Показатель	Баллы
	сотрудников менее 10%; 0-4 баллов - подразделение для организации процедур размещения заказа не сформировано, численность задействованных в размещении заказов по отношению к общей численности сотрудников менее 5%;
2) Автоматизация процессов размещения	18 - 25 баллов - деятельность по организации закупок полностью автоматизирована, заказчиком применяются специализированные программные средства автоматизации управления деятельностью по размещению закупок, как-то: автоматизация планирования, автоматизация формирования документации и проектов государственных договоров, мониторинга цен, показателей экономической эффективности, мониторинга исполнения договоров и т. п. 12 - 17 баллов - деятельность по организации закупок частично автоматизирована, заказчиком применяются различные средства автоматизации управления деятельностью по размещению заказов, как-то: автоматизация планирования, автоматизация формирования документации и проектов государственных договоров, мониторинга цен, показателей экономической эффективности, мониторинга исполнения контрактов и т. п. 1 - 11 баллов - заказчиком не применяются средства автоматизации, при этом учет заказов, прогнозирование, результаты закупок формируются с помощью неспециализированных программных приложений 0 баллов - в деятельности заказчика автоматизация не применяется, весь документооборот ведется только на бумажной основе.

3) Наличие методики определения цены договора	25 баллов - заказчиком утверждена методика определения начальной цены договора; 10-24 баллов - заказчик использует методику определения начальной цены контракта для определенных групп товаров, работ, услуг. 1 — 9 баллов - заказчик применяет маркетинговые исследования при определении начальной цены договора 0 баллов - какие-либо методики определения начальной цены договора государственным заказчиком не используется.
---	--

Оценка эффективности организации работы заказчика

Показатель	Баллы
4) Информационное обеспечение	15 баллов - полный перечень информации размещен в установленных законом источниках информации в оговоренные законодательством сроки, применяются дополнительные СМИ; 5 - 14 баллов - информация размещена только в установленных законом источниках информации в оговоренные законодательством (от 85-100%); 0 баллов - информация размещена в установленных законом источниках информации в оговоренные законодательством сроки не в полном объеме (менее 85%);
5) Повышение уровня квалификации	5 баллов - повышение квалификации сотрудника, задействованного в размещении заказов с периодичностью не менее одного раза в год 3 балла - повышение квалификации сотрудника, задействованного в размещении заказов с периодичностью не менее одного раза в два года 0 - 1 балл - повышение квалификации в сфере размещения закупок с периодичностью раз в пять лет

6)Наличие административных (судебных) процедур	Суммируются баллы по двум подпунктам суммируются: 1) административное обжалование 5 баллов - жалобы на неправомерные действия заказчика не подавались или подавались, но были признаны необоснованными 4 балла - жалобы на неправомерные действия заказчика подавались и были признаны обоснованными. Соотношение обжалуемых процедур к общему количеству (менее 5%) 1 - 3 балла - жалобы на неправомерные действия заказчика подавались и были признаны обоснованными. Соотношение обжалованных процедур к общему количеству (более от 5 до 15%) 0 баллов - жалобы на неправомерные действия заказчика подавались и были признаны обоснованными. Соотношение обжалуемых процедур к общему количеству (более 15%) 2) судебная практика: 5 баллов - неправомерные действия заказчика не обжаловались в судебном порядке 0 баллов - судом принято положительное решение в отношении иска поставщика на неправомерные действия заказчика.
--	---

По итогам оценки всех показателей деятельности государственных заказчиков по размещению государственных закупок для определения степени эффективности следует использовать следующую формулу:

$$\text{ЭЗ} = (\text{Б1} + \text{Б2} + \dots + \text{Б6}) / \text{Эмакс}, (2.11)$$

где ЭЗ - итоговый показатель эффективности деятельности государственного заказчика по размещению заказов,

Б1.. ..Б6 - оценка показателей, приведенных в таблице 7,

Эмакс - максимальная оценка эффективности государственного заказчика.

Предполагается, что данная методика позволяет выявить уровень готовности заказчика к эффективному функционированию и размещения закупок, и в случае низкой эффективности определить причины таковой. Значения показателей эффективности государственного заказчика наглядно

отражают степень внедрения принципов прокьюремента в процедуре размещения закупок, а также последовательность государственного заказчика в исполнении требований законодательства. Расчеты и опытное применение данной методики в отношении ряда государственных заказчиков позволили сделать вывод о том, что средний бал оценки эффективности организации размещения заказов находится в диапазоне 7590 баллов. Показатели ниже указанного диапазона сопряжены со снижением экономии и низкой эффективностью закупки на фоне необоснованной начальной цены договоров.

В ходе исследования эффективности системы размещения заказов для государственных нужд были сделаны следующие выводы:

- эффективность размещения государственного заказа базируется на соблюдении таких принципов прокьюремента как открытость, прозрачность и экономное использование государственных средств.
- на эффективность государственных закупок оказывает влияние величина сопутствующих организации процедуры закупки издержек. Издержки в ходе размещения закупки могут быть материальными, трудовыми и инфраструктурными. Повышение доли издержек по отношению к стоимости заключенных по итогам размещения заказа договоров, по нашему мнению, является причиной снижения эффективности указанных закупок, поскольку наряду с остальными показателями происходит увеличение расходных обязательств бюджета. Мы полагаем, что затраты, понесенные заказчиком в ходе организации размещения закупки не могут быть компенсированы той выгодой, которая возникнет от повышения уровня конкуренции между потенциальными поставщиками, и, как следствие, предложения более выгодных условий договора;
- эффективность размещения закупки в первую очередь зависит от качества инфраструктурной составляющей системы закупок, т.е. персонала, ответственного за размещение. Как показывает практика, неквалифицированный персонал не в состоянии создать условия, при которых конкуренция за получение заказа достигнет наивысшей точки, а государственный заказчик сможет рассчитывать на наиболее выгодные условия договора. Таким образом, эффективность и слаженность действий квалифицированного персонала государственного заказчика является одним из определяющих факторов в достижении высоких показателей эффективности закупки. В этой связи нами разработана и предложена к апробации методика оценки эффективности деятельности государственного заказчика в ходе размещения государственных закупок, которая позволяет оценивать деятельность государственного заказчика с точки зрения организации процедур размещения заказа, исполнения требований законодательства, осуществления эффективного управления персоналом;

- для полного и всестороннего отображения эффективности государственных закупок в стране необходима система оценки комплексной эффективности государственных закупок, с учетом всех способов размещения закупок, а не только торгов, как принято в существующей практике. В настоящее время необоснованно уменьшается роль экономии, полученной от проведения запроса ценовых предложений и других способов размещения закупок. В этой связи нами разработана методика комплексной оценки эффективности системы размещения закупок с учетом эффективности всех способов размещения закупок, а также инструментами анализа динамики изменения эффективности государственных закупок;
- ошибочным, с нашей точки зрения, является подход, подразумевающий, что эффективным может быть только конкурентный способ размещения заказа. В подтверждение своего мнения мы приводим пример эффективного использования инструментов маркетингового исследования рыночной конъюнктуры, позволяющей определить стоимость договора, и получить наиболее выгодные условия. Для повышения экономической эффективности внебиржевых процедур необходимым условием является стимулирование заинтересованности государственного заказчика. Исследование показало, что в настоящее время за исключением нормативной базы фактически отсутствуют мотивы для повышения экономической эффективности.

В этой связи мы предлагаем ряд мер, которые сформируют условия для увеличения заинтересованности государственных заказчиков в более эффективном размещении закупок.

3.3. Развитие системы государственных закупок

Постоянное совершенствование системы государственных закупок должно стать неотъемлемым условием повышения ее эффективности в целом.

В связи с этим предлагаются следующие меры по совершенствованию системы государственных закупок, которые в соответствии с проведенным анализом будут способствовать общему увеличению эффективности системы государственных закупок.

1) Определение уполномоченных органов.

Одним из приоритетных направлений в совершенствовании механизма регулирования государственных закупок, по мнению автора, является переход к системе размещения заказа через специально созданные уполномоченные органы, которые будут иметь эксклюзивное право на размещение заказов для нужд заказчиков. Орган местного самоуправления, уполномоченный на осуществление функций по размещению закупок для государственных заказчиков (далее также - уполномоченный орган), указанные уполномоченные органы осуществляют данные функции, за исключением подписания государственных договоров на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд. При этом государственные договоры подписываются государственными заказчиками. Порядок взаимодействия уполномоченного органа и государственных заказчиков должен устанавливаться

решением о создании такого уполномоченного органа. Определение уполномоченного на размещение закупок органа исполнительной власти подразумевает ряд существенных преимуществ, к которым относятся:

- возможность эффективного размещения государственной закупки путем получения наиболее выгодной стоимости государственного договора за счет объемов закупаемых товаров, работ и услуг;
- возможность влияния на эффективность закупки путем выбора способа размещения государственной закупки, способствующей наибольшей конкуренции со стороны поставщиков;
- возможность реализации одной из основных целей совершенствования системы государственных закупок - увеличение доли конкурсного размещения закупки для государственных нужд;
- экономия бюджетных средств, предназначенных для оплаты труда служащих, обеспечивающих проведение государственных закупок;
- увеличение эффективности реализации сэкономленных средств для обеспечения государственных нужд;
- уменьшение коррупции при размещении государственной закупки;
- решение проблемы с квалифицированным персоналом, обслуживающим систему государственных закупок.

Исследование зарубежной практики также указывает на ряд преимуществ, возникающих у государственных заказчиков в случае централизованного управления системой государственных закупок. Например, для нужд более чем 100 канадских федеральных ведомств закупки осуществляет единый заказчик - Министерство общественных работ и государственных услуг Канады. Местная нормативно - правовая база предоставляет возможность государственным заказчикам самостоятельно размещать закупки в том случае, если их стоимость не превышает 5 тыс. канадских долларов. В результате эффективной работы указанного ведомства стало возможным долгосрочное планирование эффективности закупок - официально продекларированная цель МОРГУ Канады - экономия в 5 млрд. канадских долларов за 5 лет. Мы делаем предположение о том, что создание единого заказчика по некоторым видам товаров, работ и услуг приведет к увеличению эффективности государственных закупок на 10% - 15%. Так как, по нашему мнению, определение уполномоченных на размещение закупок органов является одним из основных инструментов повышения эффективности системы государственных закупок, следует установить перечень товаров, работ и услуг, которые по своим качественным, техническим и иным характеристикам позволяют использовать универсальные и наиболее простые механизмы размещения закупок. На основе проведенного анализа статистики закупаемых товаров, работ, услуг предлагается начальный перечень товаров, работ и услуг, полномочия на закупку которых экономически эффективно передать уполномоченному органу.

Товары:

- транспортные средства;
- офисная и иная мебель;

- компьютерная и оргтехника;
- канцелярские принадлежности;
- средства связи и телекоммуникации;
- продукты питания.

Услуги:

- услуг по грузопассажирским перевозкам;
- обслуживание компьютерной и оргтехники;
- подключение к сети Интернет;
- услуги связи;
- услуги по обслуживанию зданий и помещений;
- услуги страхования услуги по организации перевозок.

Работы:

- строительство и капитальные ремонты.

Предполагается, что создание на региональном уровне уполномоченного органа по закупкам перечисленных позиций неизбежно приведет к увеличению эффективности и повышению экономии бюджетных средств. Таким образом, передача полномочий по размещению закупок на товары, работы и услуги, вошедшие в перечень, предложенный автором, сможет первоначально обеспечить значительное увеличение эффективности государственных закупок и соответственно уменьшить численность сотрудников, задействованных в организации размещения закупок и т. п. Вместе с тем, автор отмечает, что при наличии уполномоченного органа будут более эффективно задействованы методы определения начальной цены договора с учетом рыночной конъюнктуры и данных маркетингового исследования. Это будет способствовать наиболее близким к рынку показателям начальной цены государственного договора, тогда как в настоящее время, зачастую не высокие показатели экономии основаны не только на не эффективном размещении закупки, но и на ошибках, допущенных в ходе определения начальной цены договора.

2) Внедрение механизма «двух победителей»

Исследование зарубежного опыта показало высокую эффективность системы «двух победителей» конкурсной процедуры. Мы считаем, что внедрение указанной практики в Казахстане может стать следующим шагом на пути совершенствования механизмов регулирования государственных закупок. Так как данная система предполагает исполнение одного государственного договора двумя поставщиками, или же в промежутке между итогами и заключением договора государственный заказчик может выбрать наиболее выгодные условия исполнения путем сопоставления качественных, технических показателей поставляемой продукции, работ, услуг. Совместное исполнение государственного договора стимулирует поставщиков в условиях конкуренции к добросовестному исполнению обязательств, состязательному характеру исполнения обязательств по государственному договору. При этом необходимо отметить, что в условиях, когда исполнителями по государственному договору

являются два поставщика, договором не должны закладываться четкие пропорции распределения заказа, а выбор в пользу того или иного поставщика должен производиться с некоторой периодичностью по итогам анализа деятельности поставщиков и исполнения ими условий государственного договора. Опираясь на зарубежный опыт, автор утверждает, что такой подход к размещению закупки является стимулом к существенному увеличению эффективности исполнения закупки. Кроме того, государственный заказчик, разместивший стратегически важную закупку для исполнения определенной государственной функции (например, закупка медикаментов для учреждений здравоохранения) с отбором двух победителей получит возможность застраховать себя от недобросовестности одного поставщика и своевременно освоить бюджетные средства, тогда как в настоящее время государственный заказчик, столкнувшийся с недобросовестным поставщиком, расторгает государственный договор и обязан вновь провести процедуру размещения закупки или же искать и приглашать других потенциальных поставщиков, что занимает определенное время и приводит к простоям в реализации государственных функций. Хотя законом и предусмотрена в некотором роде «заплатка» для подобной ситуации (способом из одного источника до момента подведения итогов конкурса - это всего лишь «заплатка», которая решает проблему только в определенных случаях.

3) Стимулирование эффективности размещения государственного заказа.

Создание для государственных заказчиков возможности использования сэкономленных от эффективного размещения заказа средств. В настоящее время одной из основных проблем размещения государственного заказа, по мнению автора, является то, что у государственного заказчика нет стимула к эффективному использованию бюджетных средств, к экономии средств при размещении закупки.

Отсутствие такого стимула заложено в самой системе бюджетирования закупок для государственных нужд. Заказчик, разместивший заказ на наиболее выгодных условиях и получивший экономию в размере 20%, не имеет нормативно - правовой основы, обуславливающей дальнейшее использование сэкономленных средств. В соответствии с бюджетным законодательством данные средства в конце финансового года направляются в бюджет, а государственный заказчик имеет риск получить уменьшенное финансирование в будущем году в виду того, что в текущем году средства, заявленные госзаказчиком, не были израсходованы в полном размере.

Таким образом, одним из приоритетов государства при формировании эффективной системы государственных закупок должно стать создание условий, стимулирующих государственного заказчика к эффективному использованию бюджетных средств. По мнению автора, решение этой проблемы сопряжено с возможностью направлять сэкономленные средства не только в государственную казну, но и частично на реализацию собственных потребностей государственного заказчика, а также на материальное поощрение сотрудников государственного заказчика, эффективно осуществивших размещение заказа. При том целесообразно увязать материальное поощрение и

количество выделяемых на нужды госзаказчика средств таким образом, чтобы это не стало поводом для чиновников закупать самые дешевые товары, работы и услуги, преднамеренно увеличивая начальную (максимальную) цену договора, в надежде на крупное денежное поощрение. Данный механизм следует реализовать таким образом, чтобы материальное поощрение сотрудников рассчитывалось по итогам года, а средства, сэкономленные благодаря эффективному размещению государственного заказа могли быть частично использованы в течение всего года. Для расчета материального поощрения (ПС) и сэкономленных при размещении заказа бюджетных средств (СЭ) автором предлагается следующая формула(3.1):

$$СЭ = СБ - СК - СО, (3.1)$$

где СБ - сумма, ассигнованная на размещение заказов для государственных нужд конкретного распорядителя бюджетных средств,

СК - стоимость заключенного государственного договора,

СО - стоимость организации процедуры размещения государственного договора (подготовка конкурсной и аукционной документации, формирование конкурсной комиссии, разработка проекта государственного договора и т. д.).

Для расчета средств, выделяемых государственному заказчику в качестве поощрения за эффективно и экономично размещенный государственный заказ (СПЭ) предлагается следующая формула(3.2):

$$СПЭ = К - СЭ, (3.2)$$

где К является «коэффициентом поощрения», значение которого лежит в промежутке (0;0,05). Использование данного коэффициента должно быть регламентировано нормативно-правовыми актами, подготовленными в поддержку Закона РК «О государственных закупках» от 21 июля 2007г. № 303 -III. К примеру, возможна увязка размера «коэффициента поощрения» с отношением средств, расходованных на размещение заказа к средствам, выделенным из бюджета на этот заказ.

Для расчета размера суммы материального поощрения сотрудников ведомства (ПС), обеспечивших экономичное размещения заказа предлагается использовать значение СПЭ в следующей формуле (3.3):

$$ПС = \sum (СПЭ - П) - КС (3.3)$$

где П - число конкурсов, проведенных в течении года, а КС является «коэффициентом поощрения служащих». Значение и использование этого коэффициента должно быть также регламентировано нормативно-правовыми актами, подготовленными в поддержку Закона РК «О государственных закупках» от 21 июля 2007г. № 303 - III.

4) Защита интересов государственных заказчиков. Применение иных критериев оценки поставщиков.

Необходимо отметить, что в законодательстве недостаточно норм, которые могут оградить заказчика от недобросовестного поставщика. Например, в Законе РК «О государственных закупках» от 21 июля 2007г. № 303 – III введено положение о создании реестра недобросовестных поставщиков, куда на 2 года попадают те поставщики, которые по каким-либо причинам, не связанным с обстоятельствами непреодолимой силы, уклонились от заключения либо от исполнения государственного договора. Закон позволяет отклонять заявки на участие в открытом конкурсе таких поставщиков на стадии рассмотрения заявок. Еще одним из инструментов защиты от недобросовестных поставщиков с некоторой долей условности можно назвать обеспечение участия в конкурсе и обеспечение договора. В настоящее время в соответствии с законом критериями оценки заявок на участие в конкурсе могут быть:

1) наличие у потенциального поставщика:

опыта работы на рынке товаров, работ, услуг, являющихся предметом проводимых государственных закупок;

документа, подтверждающего проведение добровольной сертификации предлагаемых товаров, в соответствии с законодательством Республики Казахстан о техническом регулировании;

сертифицированной системы (сертифицированных систем) менеджмента качества в соответствии с требованиями национальных стандартов;

сертифицированной системы (сертифицированных систем) менеджмента управления окружающей средой в соответствии с требованиями национальных стандартов и (или) подтверждения соответствия стандарту экологически чистой продукции в соответствии с законодательством Республики Казахстан о техническом регулировании;

2) функциональные, технические, качественные и эксплуатационные характеристики товаров, услуг и (или) расходы на эксплуатацию, техническое обслуживание и ремонт закупаемых товаров.

Тем не менее, при конкурсном отборе поставщика как опыт осуществления поставок товаров, оказания услуг, выполнение работ необходимо введение другого эффективного и не дискриминационного по отношению к потенциальным поставщикам инструмента. В качестве такого инструмента автор предлагает ввести дополнительный критерий оценки конкурсной заявки, который позволит судить о благонадежности поставщика:

– «квалификация кадрового состава».

Этот критерий является отражением опыта и квалификации поставщика, но не является дискриминационным. Данное предложение автора основывается на том, что в большинстве случаев оценка по критерию качество и квалификация производится с учетом кадрового состава и потенциала коллектива потенциального поставщика. В этой связи представляется возможным осуществить своего рода «легализацию» критерия оценки и сопоставления с целью расширения возможности объективной оценки поступающих на конкурсы заявок. Вместе с тем, введение данного критерия позволит вывести под критерий «качество и квалификация» существенную составляющую. Ввиду того, что критерий «качество и квалификация» является субъективным и

оценивается исходя из каких-либо пристрастий и экспертного мнения членов конкурсной комиссии по данному критерию невозможно установить четкие требования к содержанию критерия и способу расчета оценки заявки по нему. Вместе с тем, автору представляется, что квалификация кадрового состава может оцениваться по четкой заранее определенной схеме с использованием объективного подхода. Таким образом, выделяется еще один критерий, который позволит производить объективную оценку и сопоставление заявок на участие в конкурсе.

5) Формирование системы «электронного магазина»

В настоящее время законодательством предусмотрено применение сети Интернет с целью размещения закупок. По мнению автора, уровень развития современных технологий требует новых инструментов и механизмов государственного управления и взаимодействия с бизнесом. Мы считаем, что степень информатизации органов государственной власти уже достаточна для внедрения нового способа размещения закупки. Условное название предлагаемого способа размещения заказа - «Электронный магазин». Предложение автора заключается в том, чтобы организовать новую форму взаимодействия заказчика и поставщика товаров, услуг через сеть Интернет. Суть взаимодействия заключается в том, что заказчик будет наделен правом размещения закупки без каких-либо установленных Законом процедур в том случае, если размещение заказа осуществляется в электронном магазине. Для того, чтобы стать поставщиком в электронном магазине, поставщик обязан пройти аккредитацию и конкурсный отбор. Отбор поставщика для электронного магазина должен осуществляться уполномоченным республиканским или региональным органом власти в соответствии с процедурой отбора, установленным Законом РК «О государственных закупках». Мы думаем, что реализация данного проекта потребует разделения закупок на региональные уровни по территориальному признаку. То есть представляется целесообразным организовать электронный магазин для заказчиков любого уровня. Подобные схемы уже применяются в таких странах как Канада, США. Отличие предлагаемой автором схемы от уже существующих заключается в том, что электронный магазин будет формироваться не для индивидуального заказчика, а для всех заказчиков любого региона. Мы считаем, что в отношении одного вида товаров в электронном магазине следует предусмотреть не менее трех поставщиков с предложением цены в одном уровне либо несущественной разницей. При этом заказчик должен быть наделен правом свободного выбора между поставщиками и предлагаемыми товарами. Представляется целесообразным по итогам конкурсного отбора предоставлять аккредитацию поставщику на срок не менее 3 месяцев и не более 6 месяцев. В ходе срока аккредитации поставщик не должен иметь права изменять предложенную на конкурсном отборе цену поставляемой продукции. Мы полагаем, что данная норма не нанося вреда принципам конкуренции позволит сформировать благоприятные условия для повышения прозрачности закупок.

В завершении вышесказанному отмечаем, что внедрение указанных инструментов может быть осуществлено уже на данном этапе системы

государственных закупок, но при этом существует ряд препятствий, от скорейшего устранения которых зависит совершенствование механизма регулирования государственных закупок. Предложенные нами направления совершенствования системы государственных закупок возможны при надлежащем нормативном правовом обеспечении. Т. е. в поддержку каждой предложенной меры необходимо издание нового закона, либо подзаконного акта. В этой связи необходимо учитывать важность и целостность действующей нормативно - правовой основы с тем, чтобы новые положения законодательства не искажали суть и основную концепцию системы государственных закупок, чтобы законодательство обеспечивало основополагающие принципы открытости, равенства, прозрачности, конкурентности и эффективности государственных закупок.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Трансформации социально -экономических отношений и переход к рыночной модели экономики поставил перед государством ряд новых социальных и экономических задач, решение которых является необходимым условием для эффективного функционирования рыночного хозяйства. Одна из таких задач - формирование системы государственных закупок, обеспечивающей эффективное расходование бюджетных средств для обеспечения общественных благ.

Государственные расходы в рамках системы закупок способствуют формированию совокупного спроса на товары, работы и услуги, определяют структурные преобразования в народном хозяйстве и исполняют роль института доверия, необходимого обществу для обеспечения устойчивого роста экономики.

Государственная закупка является структурным элементом системы макроэкономических регуляторов, способствующих поддержанию стабильности финансовых отношений в экономике. Расходы государственного бюджета определяют масштабы и динамику финансовых потоков, создающих необходимые условия для экономического роста и развития национальной экономики.

Закупочная деятельность на государственном и региональном уровне, направленная на удовлетворение государственных нужд, способна создать необходимые предпосылки устойчивого развития экономики регионов и национальной экономики в целом.

Совершенствование бюджетного процесса на основе применения метода бюджетирования, ориентированного на результат предполагает реализацию координирующей роли государственных закупок при разработке и реализации комплексных программ по расходованию финансовых ресурсов с учетом достижения конкретных для страны и регионов общественно -значимых целей.

Экономическое содержание закупочной деятельности приобретает при заключении государственных договоров. Заключение государственных договоров на основании проведенных торгов, запросом ценовых предложений обуславливает наличие функционирующей системы государственных закупок на государственном и региональном уровнях. В основе процедуры конкурентного размещения закупок лежит приток потенциальных поставщиков, новых предложений, формирования дифференцированной ценовой политики потенциальных поставщиков. Система государственных закупок служит инструментом для стимулирования активности представителей малого бизнеса.

Конкурентное размещение государственных закупок означает сознательное привнесение рыночных отношений в систему административного регулирования распределения бюджетных ресурсов. Это целенаправленное стремление минимизировать общественные расходы на основе применения рыночных форм состязательности за получение государственных договоров.

Применяемые в разных странах методы проведения закупок во многом сходны. Можно выделить следующие основные группы применяемых методов

закупок: конкурсы, закупки способом запроса ценовых предложений, закупки с одного источника.

Очевидно, что общество заинтересовано в создании добросовестной конкуренции, что в свою очередь требует соблюдения принципов организации конкурсных государственных закупок: гласности, равноправия, прозрачности, экономичности и эффективности, подконтрольности. Указанные принципы послужат барьером для проявления коррупции в сфере государственных закупок.

Подводя итог сказанному, следует подчеркнуть, что экономический рост и устойчивое развитие казахстанской экономики могут быть достигнуты при эффективном расходовании бюджетных средств. Одним из механизмов контроля за правильностью бюджетных расходов является государственная закупочная политика, основанная на эффективной правовой базе, учитывающая интересы национальной экономики, в том числе малого предпринимательства.

Система государственных закупок, сложившаяся в экономике современного Казахстана, находится в стадии постоянного развития и нуждается в дальнейшем совершенствовании. Предпосылками повышения эффективности механизмов управления государственными закупками в условиях современного Казахстана являются успешное проведение административной реформы, внедрение аудита эффективности бюджетных расходов. Данные процессы позволят формировать благоприятные социально-экономические условия, а закупочная деятельность будет обеспечена адекватной для конкуренции средой.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Закон Республики Казахстан «О государственных закупках» от 21 июля 2007 года
2. Указ Президента РК Н.А.Назарбаева "О мерах по реализации Стратегии развития Казахстана до 2030 года" от 28 января 1998 года.
3. Назарбаев Н.А. Через кризис к обновлению и развитию. Послание Президента страны народу Казахстана от 6 марта 2009 г.//Казахстанская правда. - 2009. - 7 марта.
4. Постановление Правительства Республики Казахстан от 15 января 2004 года №39 «О создании, ликвидации и переименовании некоторых государственных учреждений Министерства обороны Республики Казахстан».
5. Дмитриева И.К. Государственная контрактная система в смешанной экономике: Дис. канд. экон. наук. Москва, 2009 г. - С. 13
6. Райзберг Б.А. Рыночная экономика: Учеб. пособие. 2-е изд., доп. и испр. -М_n 1995. С. 220-221.
7. Государственное регулирование рыночной экономики. / Под общей ред. В.И. Кушлина. - М: Изд-во РАГС, 2007.
8. Государственные закупки товаров и услуг как современная форма распределения ресурсов общества. Дис. ... канд. экон. наук: 08.00.01 / Макаров А. - М., 2008.- 157 с.
9. Постановление Правительства Республики Казахстан от 27 декабря 2007 года «Об утверждении Правил осуществления государственных закупок».
- 10.К. Макконэл, С. Брю. Принципы, проблемы и политика. - М.: ИНФРА-М, 2009. - 360 с.
- 11.Мельников В.В. Совершенствование механизма государственных закупок на основе повышения эффективности конкурсных торгов в Российской Федерации: Дис. канд. экон наук. Новосибирск, 2005 г. - С. 12.
- 12.Смотрицкая И.И. Экономика государственных закупок. М.: Книжный дом «ЛИБЕРКОМ», 2009.
- 13.Афанасьева Н.В. Прокьюремент в системе государственного регулирования предпринимательства / Под ред. Г.Л.Багиева. -СПб.:Изд-во СПбГУЭФ, 2007.
- 14.Кузнецов К.В. Прокьюремент: тендеры, конкурсы, конкурентные закупки 2009.
- 15.Руководство по закупкам: учеб. пособие / под ред. Н. Димитри, Г. Пига, Дж. Спаньоло; пер. с англ. М. М. Форже, Е. В. Хилинской под ред. И. В. Кузнецовой; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». - М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. - 695с.
- 16.Малочко В., Береснев Е., Житковский В. Государственные закупки: принципы, законодательные нормы и институциональные схемы. / International Training Centre of the ILO, 2006.
- 17.Афанасьева М.В. , Афанасьева Н.В., Кныш В.А. Государственные закупки в рыночной экономике, СПб.:СПбГУЭФ, 2007.
- 18.Арыкбаев Р.К., Газгииреев Э.Д., Набиев Р.А. Государственные заказы в системе предпринимательства: Монография под ред. Р.А. Набиева. - Волгоград: Волгоградское научное издательство, 2008. - 294с.

- 19.Электронные государственные закупки позволили сэкономить 100 млрд.тенге. ТОО «Центр электронной коммерции»// Экономика и право Казахстана. - 2012. - №23(431). - С.8.
- 20.Типовой закон ЮНИСТРАЛ о закупках товаров (работ) и услуг с руководством по его применению. // Организация объединенных наций.- Нью-Йорк, 1995 - 112с.
- 21.С введением электронного формата государственных закупок Казахстан направился к западной модели бизнеса // Астана. Пресс-центр «Казинформ» 4 июня 2013 года.
- 22.Белов, В.Е. Правовое регулирование размещения государственных заказов [Текст] / В.Е. Белов // Право и экономика - 2007. № 2.- С.15.
- 23.Ослунд А. Россия: рождение рыночной экономики. - М.: Республика, 2007.
- 24.Липсиц И.В. Экономике нужны целевые государственные ориентиры. // Экономист, 2012, № 3.
- 25.Бродский М.Н., Бродский Г.М., Костенко С.И., Ливеровский А.А. Городской заказ - фактор развития промышленности Санкт-Петербурга (проблемы, поиски, решения) // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. - СПб.: 2013, № 4.
- 26.Попов Г.Х., Косов Н.С. Программно-целевой метод в управлении и планировании. М.: Экономика, 2011.
- 27.Проблемы казахстанской модели государственных закупок услуг в социальной сфере и международный-правовой опыт // Вестник университета им. Д.А.Кунаева. -2013. - .2(31). - С.179-182
- 28.Международные конкурсные торги // ЭКЗИТ. - 2007. - № 13. - С. 22. Мельников В. В. Совершенствование механизма государственных закупок на основе повышения эффективности конкурсных торгов в Российской Федерации: дис. канд. экон. наук. Новосибирск. 2005.
- 29.Веб-портал государственных закупок Казахстана www.goszakup.gov.kz
- 30.Жилкина, Т. Е. Электронные государственные закупки [Электронный ресурс] / Т. Жилкина. - Москва, 2010. - Режим доступа: <http://www.goszakupki.ru/about/part5.html>
- 31.Ефремова Н.Н. Аукционы основной механизм государственных закупок//Финансы и кредит. - 2008. - №1. - С.49 - 55.
- 32.<http://cbor.kz/stateiki/56-finpol-goszakupki>.
- 33.Евраев М. Я. - О реформе государственного и муниципального заказа // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. - 2006. - №4 - С. 17-24 Закупка продукции для федеральных государственных нужд: Сб. нормат. материалов / Гос. ун-т "Высш. шк. экономики", Ин-т подгот. кадров для системы гос. закупок им. А.Б. Соловьева; Сост.: Воробьева О.М., Храмкин А.А. - М., 2008.-587 с.
- 34.Карнаухов С. Госснабжение умерло. Да здравствует контракт?! /С.Карнаухов //Экономка и жизнь. - 2006. - № 40. - С. 16.

35. Информационно-справочные материалы. Торгово-промышленная палата РФ. Региональное представительство в Центральной Азии. // Таможенный Союз.- Алматы 2013.
36. Пленарное заседание Мажилиса Парламента РК 2012 год 21 ноября. Депутатский запрос Д.Назарбаевой //Казахстанская правда. - 2012. - 23 ноября.
37. Парамонова Т. Устойчивые темпы роста //Казахстанская правда, 21 мая, 2013 г.
38. Елюшкин В., Матвиенко Ю. Борьба с коррупцией как наука // Военно-промышленный курьер. 2013. № 29.
39. Дидковский В.М. Подрядные торги в строительстве - теория и практика /М. Дидковский // Конкурсные торги. - 2006. - № 3. - С. 28-31.
40. Дмитриева И.К. Государственная контрактная система в смешанной экономике: дис... канд. экон. наук. Москва, 2008 г. - С. 13
41. Евраев М.Я. - «Откаты» достигают 50% // Директор - 2008. - №3 - стр. 14-17
Евраев М. Я. - Итоги и динамика. Контроль за соблюдением законодательства о размещении заказов // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2007.- №10.-С. 96-99
42. Катамадзе А. Т. - «Фиксированная цена» - быть или не быть // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. - 2007. - №10 - С. 32-34
43. Кныш В. А. Теоретические основы развития системы управления государственными заказами: дис.... канд. экон. наук. СПб. 2005.
44. Кныш В. А. Маркетинговая концепция управления государственными заказами: монография / В.А.Кныш; Санкт-Петербург, гос. политехи, ун-т.- СПб.: Б.и., 2006.-270 с.
45. Кузнецов В. И. Правовое регулирование института государственного заказа: дис. канд. юрид. наук. Москва. 2005
46. Нестерович Н.В. 94-ФЗ: как найти экономию? //Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. - 2008. - №12 - С. 32-35
47. Нестерович Н.В. Конкурсные торги на закупку продукции для государственных нужд / Н.В. Нестерович, В.И. Смирнов; под ред. А.Г. Свиначенко. - М.: ИНФРА-М, 2007. - 360 с.
48. Малько М. Антикоррупционная политика, изд. «Проспект», М.: 2006
49. Маркина Т. Московские перспективы // Национальная экономическая газета - 2005. -№100.-С. 4.

