

АКАДЕМИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ
ПРИ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

ИНСТИТУТ ПОСЛЕВУЗОВСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ

БАЛКИБЕКОВ ЕРБОЛ МАРАТҰЛЫ

Развитие системы государственных закупок в квазигосударственном секторе
(на примере АО «ФНБ «Самрук-Қазына»)

Проект на соискание степени магистра национальной безопасности и военного
дела по образовательной программе 7М12301 «Правоохранительная
деятельность (профильное направление, а также с применением
дистанционного обучения)

Научный руководитель:
доцент кафедры
общеюридических дисциплин
Нугманов Р.Р.,
кандидат юридических наук,
советник юстиции

г. Косшы, 2025 г.

ТҮЙІНДЕМЕ

Қазақстанның қазіргі экономикасы мемлекет қатысатын кәсіпорындар жұмыс істейтін квазимемлекеттік сектордың едәуір бөлігін қамтиды. Олардың қызметінің маңызды құралдарының бірі - елдің экономикалық тұрақтылығы мен дамуына тікелей әсер ететін сатып алу жүйесі.

Осы жұмыс аясында «FNB «Самұрық-Қазына» АҚ-да сатып алу жүйесіне талдау жүргізіліп, сатып алу рәсімін өткізудің тиімді және ашық процесіне кедергі келтіретін проблемалық мәселелер анықталды. «FNB «Самұрық-Қазына» АҚ-да сатып алу жүйесін жетілдіру жолдары, сондай-ақ ашықтық пен цифрландыру қағидаттарын ескере отырып, сатып алу рәсімдерін оңтайландыру қажеттілігіне қатысты ұсыныстар әзірлеу жолдары белгіленді. Ұсынылған шаралар компанияның сатып алу рәсімдерінің тиімділігін, бәсекеге қабілеттілігін және ашықтығын арттыруға мүмкіндік береді.

РЕЗЮМЕ

Современная экономика Казахстана включает значительную долю квазигосударственного сектора, в котором функционируют предприятия с государственным участием. Одним из важнейших инструментов их деятельности является система закупок, оказывающая непосредственное влияние на экономическую стабильность и развитие страны.

В рамках настоящей работы проведен анализ системы закупок в АО «ФНБ «Самрук-Қазына», выявлены проблемные вопросы, препятствующие эффективному и прозрачному процессу проведения процедуры закупок. Обозначены пути совершенствования системы закупок в АО «ФНБ «Самрук-Қазына», а также выработаны рекомендации, касающиеся необходимости оптимизации закупочных процедур с учетом принципов прозрачности и цифровизации. Предложенные меры, позволят повысить эффективность, конкурентоспособность и прозрачность закупочных процедур в компании.

SUMMARY

The modern economy of Kazakhstan includes a significant share of the quasi-public sector, in which enterprises with state participation operate. One of the most important tools of their activities is the procurement system, which has a direct impact on the economic stability and development of the country.

As part of this work, an analysis of the procurement system at JSC «NWF «Samruk-Kazyna» was carried out, problematic issues were identified that impede the effective and transparent process of conducting the procurement procedure. Ways to improve the procurement system at JSC «FNB «Samruk-Kazyna» are outlined, as well as to develop recommendations regarding the need to optimize procurement procedures taking into account the principles of transparency and digitalization. The proposed measures make it possible to increase the efficiency, competitiveness and transparency of procurement procedures in the company.

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|--|----|
| НОРМАТИВНЫЕ ССЫЛКИ..... | 4 |
| ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ | 5 |
| ВВЕДЕНИЕ | 6 |
| | |
| 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ АНАЛИЗ СИСТЕМЫ ЗАКУПОК В АО «ФНБ «САМРУК-ҚАЗЫНА» | |
| 1.1 Понятие и значение закупок в квазигосударственном секторе..... | 11 |
| 1.2 Общая характеристика деятельности АО «ФНБ «Самрук-Қазына» и её значение в экономике Казахстана..... | 19 |
| | |
| 2. ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ ЗАКУПОК В АО «ФНБ «САМРУК-ҚАЗЫНА» | |
| 2.1 Рекомендации по повышению эффективности и прозрачности закупочных процедур..... | 41 |
| 2.2 Разработка модели управления закупками с учетом международных стандартов..... | 44 |
| | |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ..... | 54 |
| СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ | 57 |
| ПРИЛОЖЕНИЯ..... | 61 |

НОРМАТИВНЫЕ ССЫЛКИ

В настоящем магистерском проекте использованы ссылки на следующие стандарты:

- 1 Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008г. № 95-IV.
- 2 Гражданский кодекс Республики Казахстан от 27 декабря 1994г. № 268-ХІІІ.
- 3 Предпринимательский кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015г. № 375-V ЗРК.
- 4 Закон Республики Казахстан «О закупках отдельных субъектов квазигосударственного сектора от 8 июня 2021г. № 47-VII «О закупках отдельных субъектов квазигосударственного сектора».
- 5 Закон Республики Казахстан от 31 октября 2015г. «О государственно-частном партнерстве» № 379-V ЗРК.
- 6 Закон Республики Казахстан от 12 ноября 2015г. № 392-V ЗРК «О государственном аудите и финансовом контроле».
- 7 Правила осуществления закупок для отдельных субъектов квазигосударственного сектора, за исключением АО «Фонд национального благосостояния «Самрук-Казына» и его организаций, утверждены приказом Министра финансов РК от 30 ноября 2021г. № 1253.

ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

КВГС – квазигосударственный сектор

ВВП – валовый внутренний продукт

ГК РК – Гражданский кодекс Республики Казахстан

ИСЭЗ – информационную систему электронных закупок

ЭЦП – электронная цифровая подпись

ОЭСР – организация экономического сотрудничества и развития

НДС – налог на добавленную стоимость

ЕБРР – Европейский банк реконструкции и развития

ГТП – Главная транспортная прокуратура

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность проводимого исследования. Тема совершенствования системы закупок в квазигосударственном секторе, на примере АО «ФНБ «Самрук-Қазына», является значимой. Квазигосударственный сектор играет ключевую роль в развитии национальной экономики. АО «ФНБ «Самрук-Қазына» объединяет стратегические предприятия, на долю которых приходится значительная часть ВВП страны. Эффективность закупочной деятельности этих предприятий напрямую влияет на их финансовые результаты, а также на экономическую стабильность государства.

Закупки в квазигосударственном секторе часто ассоциируются с рисками коррупции, неэффективного расходования средств и недостаточной конкуренции. Это обуславливает необходимость модернизации существующей системы закупок, внедрения прозрачных механизмов и строгих регулятивных стандартов.

Казахстан стремится соответствовать международным стандартам управления и проводить реформы в закупочной системе. В данном контексте исследование позволяет адаптировать лучшие практики закупок к особенностям деятельности АО «ФНБ «Самрук-Қазына».

В эпоху активной цифровизации особенно актуально внедрение новых технологий, таких как электронные площадки для закупок, использование искусственного интеллекта и больших данных для анализа закупочных процедур. Это позволяет повысить их эффективность, минимизировать человеческий фактор и снизить операционные издержки.

Закупочная система АО «ФНБ «Самрук-Қазына» находится в процессе реформирования. В этом контексте исследование будет способствовать анализу текущих изменений, выявлению существующих проблем и предложению новых подходов к их решению.

Оптимизация системы закупок способствует экономии бюджетных средств, улучшению инвестиционного климата и повышению доверия со стороны бизнеса и общества к деятельности квазигосударственного сектора.

Таким образом, исследование этой темы отвечает как теоретическим, так и практическим задачам, направленным на повышение эффективности управления закупками в условиях современных вызовов.

Оценка современного состояния решаемой практической задачи. Вопросы совершенствования системы закупок активно обсуждаются в научных исследованиях, поскольку прозрачность и эффективность закупок напрямую влияют на развитие экономики, особенно в квазигосударственном секторе.

Существует значительное количество работ, посвященных механизмам государственных закупок и методам их оптимизации. В частности, вопросы законодательного закрепления субъектов квазигосударственного сектора рассматривали такие исследователи как Елеусизова И. К., Каранатова Л.Г., Панышин Б.Н., Рыжкова И.М, Мороз С.П.

Проблемы аудита эффективности деятельности субъектов квазигосударственного сектора изучали: Шахарова К. М., Балгинова И. Ш., Ажайпова С.Г., Алиев М.К., Джанбуршина К.Е.

Однако специфика закупок в квазигосударственном секторе Казахстана, включая внутренние регламенты АО «ФНБ «Самрук-Қазына», проработана недостаточно. Это создаёт необходимость комплексного анализа действующей системы закупок данной корпорации.

Цель исследования – основная цель исследования заключается в выявлении текущих проблем системы закупок АО «ФНБ «Самрук-Қазына», анализе их причин и разработке практических рекомендаций по их устранению. Это позволит повысить эффективность, конкурентоспособность и прозрачность закупочных процедур в компании.

В соответствии с целью, нами сформированы задачи исследования:

- изучить общую характеристику деятельности АО «ФНБ «Самрук-Қазына» и её значение в экономике Казахстана;
- проанализировать систему закупок в АО «ФНБ «Самрук-Қазына»;
- рассмотреть проблемные вопросы, препятствующие совершенствованию системы закупок в АО «ФНБ «Самрук-Қазына»;
- выработать рекомендации по повышению эффективности и прозрачности закупочных процедур.

Объект исследования - объектом исследования является квазигосударственный сектор Республики Казахстан, а именно, его закупочная деятельность в рамках функционирования АО «ФНБ «Самрук-Қазына».

Предметом исследования составляют организационные, правовые и экономические аспекты закупочной деятельности в АО «ФНБ «Самрук-Қазына», а также механизмы их оптимизации.

Методы и методологические основы исследования - для достижения поставленных целей применяются: Метод системного анализа для выявления взаимосвязей между различными аспектами закупочной деятельности; Методы сравнительного анализа для изучения опыта других стран и компаний; Анализ нормативной документации и статистических данных, чтобы дать количественную оценку результативности закупочной системы.

Практические рекомендации:

1) В целях усиления внешнего контроля и повышения объективности и независимости аудита, предлагается:

Дополнить часть 1 статьи 15 Закона Республики Казахстан «О государственном аудите и финансовом контроле» новым пунктом 3 следующего содержания:

«3) Служба внутреннего аудита осуществляет оценку функционирования системы внутреннего контроля и управления на основе системы управления рисками внутренних процессов (бизнес-процессов) в субъектах квазигосударственного сектора, их дочерних организациях и филиалах»

2) Предлагается создать специализированный орган, наделённый функцией независимого рассмотрения жалоб, который будет структурно и функционально отделён от органов, осуществляющих оперативное управление закупками и формирование закупочной политики.

В этой связи, предлагается внести изменения в пункт 2 статьи 15 Закона Республики Казахстан «О закупках отдельных субъектов квазигосударственного сектора» следующего содержания:

«Централизованная служба по контролю за закупками Фонда и организаций Фонда подчиняется непосредственно уполномоченному органу в сфере закупок. Порядок осуществления контроля определяется правилами проведения контроля за осуществлением закупок Фонда»

Пересмотр нормативной базы, регулирующей порядок рассмотрения жалоб, позволит устранить текущие несоответствия и повысить детальность процедур, тем самым усилив подотчётность и правовую определённость.

3) В целях расширения доступа потенциальных поставщиков и стимулирования добросовестной конкуренции в закупках отдельных субъектов квазигосударственного сектора, предлагается сократить число оснований для осуществления закупок способом из одного источника путем внесения изменений в статью 59 Порядка осуществления закупок акционерным обществом «Фонд национального благосостояния «Самрук-Қазына» и юридическими лицами, пятьдесят и более процентов голосующих акций (долей участия) которых прямо или косвенно принадлежат АО «Самрук-Қазына» на праве собственности или доверительного управления», установив исчерпывающий и ограничительный перечень допустимых случаев, включая:

- ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций;
- обеспечение безопасности, обороны и защиты государственных интересов;
- выполнение обязательств по международным договорам РК;

– отсутствие альтернатив вследствие наличия исключительных прав или технической уникальности товара (услуги, работы), при документально подтвержденном отсутствии замены.

Предложенные меры, по нашему мнению, позволят повысить эффективность, конкурентоспособность и прозрачность закупочных процедур в компании.

Апробация и внедрение результатов. Результаты настоящего исследования апробированы путем опубликования статьи в международном научном журнале «Актуальные исследования» №16 (251) 30 апреля 2025г. на тему: «Развитие системы закупок в АО «ФНБ «Самрук Казына», получения акта внедрения в ходе прохождения стажировки в Главной транспортной прокуратуре с подготовкой алгоритма действий прокурора при выявлении нарушений закупок в квазигосударственном секторе [Приложение 1].

1. Теоретические основы анализ системы закупок в АО «ФНБ «Самрук-Қазына»

1.1 Понятие и значение закупок в квазигосударственном секторе

«Эффективность регулирования системы государственного заказа в значительной мере зависит от предшествующего анализа ее функционирования и качественной оценки отдельных ее элементов в контексте их соответствия заявленным целям и ожидаемым результатам закупки для государственных нужд» [1].

В целях реализации стратегических приоритетов государственного управления и эффективного исполнения функций государства, 23 августа 2021г. был принят Закон Республики Казахстан «О закупках отдельных субъектов квазигосударственного сектора». «Указанный нормативный акт устанавливает принципы и правила планирования, проведения закупок, определяет методы осуществления закупочных процедур, а также регулирует полномочия уполномоченных органов и меры ответственности за нарушение установленных требований» [2].

Понятие субъектов квазигосударственного сектора (КГС) раскрывается в различных правовых документах, регулирующих их деятельность. Так, согласно пункту 31 статьи 31 Бюджетного кодекса Республики Казахстан, к субъектам КГС «относятся государственные предприятия, общества с ограниченной ответственностью, акционерные общества, включая национальные управляющие холдинги, национальные холдинги и национальные компании, в которых государство выступает учредителем, участником или акционером. Также к данной категории относятся дочерние, зависимые и иные юридические лица, признанные аффилированными в соответствии с действующим законодательством страны» [3].

Согласно статье 1 Закона Республики Казахстан «О закупках отдельных субъектов квазигосударственного сектора», «под субъектами КВГС следует понимать юридические лица, пятьдесят и более процентов голосующих акций (долей участия в уставном капитале) которых прямо или косвенно принадлежат национальному управляющему холдингу, национальному холдингу, национальным компаниям, переданных в доверительное управление физическим лицам или негосударственным юридическим лицам с правом последующего выкупа» [2].

Иными словами, к субъектам квазигосударственного сектора относятся организации, в которых государство обладает долей участия в качестве учредителя, акционера либо участника.

В настоящее время участие государства в рыночной экономике осуществляется посредством юридических лиц, находящихся в полной или частичной государственной собственности.

В действующем законодательстве данные юридические лица называются по-разному:

1) Как субъекты квазигосударственного сектора – государственные предприятия, товарищества с ограниченной ответственностью, акционерные общества, в том числе национальные управляющие холдинги, национальные холдинги, национальные компании, учредителем, участником или акционером которых является государство, а также дочерние, зависимые и иные юридические лица, являющиеся аффилированными с ними в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан;

2) В соответствии со статьей 1 Закона Республики Казахстан «О государственном имуществе», государственные юридические лица включают в себя государственные учреждения и государственные предприятия.

Отсутствие унифицированного определения субъектов КГС подрывает правовую предсказуемость и эффективность регулирования. Как подчеркивают исследователи в области публичного управления и административного права,

чёткая юридическая классификация субъектов государственного и квазигосударственного управления необходима для определения объема их обязанностей, уровня подотчётности, а также применимости к ним норм о прозрачности, корпоративном управлении и контроле за расходованием публичных средств. Кроме того, современная теория новой институциональной экономики указывает на то, что неопределенность правового статуса субъектов повышает трансакционные издержки и снижает эффективность взаимодействия между государством, бизнесом и обществом.

Унификация и систематизация подходов к определению субъектов квазигосударственного сектора в национальном законодательстве Казахстана представляется необходимым условием для повышения эффективности государственного управления, соблюдения принципов транспарентности и правовой определенности, а также успешной реализации антикоррупционной политики и реформ в сфере закупок и корпоративного контроля. В других источниках субъектами КГС считаются как государственные организации, так и юридические лица, в которых государство владеет более 50% долей участия или акций. Отдельные законодательные акты, такие как Закон РК «О концессиях» и Закон РК «О государственно-частном партнерстве», сужают определение КГС до юридических лиц, контрольный пакет акций (или долей участия) которых прямо либо косвенно принадлежит государству.

С научной точки зрения, подобное рассогласование понятий указывает на отсутствие целостного подхода к классификации экономических субъектов, что негативно влияет на формирование эффективной регуляторной среды. Согласно теориям институциональной экономики и корпоративного управления, правовая неопределенность в статусе крупных квазигосударственных организаций и их отграничении от частного сектора создает асимметрию информации, способствует неравенству конкурентных условий и искажает сигналы рынка (North, 1990; Williamson, 1996). Особенно проблематично это становится в условиях смешанной экономики, где

государственные и частные участники конкурируют за одни и те же ресурсы и рынки.

Международные стандарты корпоративного управления, включая Руководящие принципы ОЭСР для государственных предприятий, подчеркивают необходимость четкого и функционального разграничения между государственными, квазигосударственными и частными структурами. Такое разграничение критически важно для обеспечения подотчётности, соблюдения антимонопольного законодательства и предотвращения конфликта интересов при осуществлении регулирующих функций государством в отношении собственных предприятий.

Устранение правовых коллизий и институциональных противоречий в статусе организаций КГС требует системного пересмотра законодательных подходов, обеспечивающего не только формальную определенность, но и функциональную классификацию субъектов в соответствии с их реальной рыночной позицией, масштабом деятельности и степенью вовлеченности в реализацию государственной политики. Кроме того, согласно статье 6 Закона «О государственной регистрации юридических лиц и учётной регистрации филиалов и представительств», хозяйствующие субъекты, обладающие монопольным или доминирующим положением, рассматриваются отдельно от субъектов КГС, что порождает дополнительную неопределённость в правовом регулировании.

Таким образом, действующее законодательство Республики Казахстан не выработало унифицированного подхода к определению правового статуса субъектов квазигосударственного сектора. В одних нормативных актах такие субъекты приравниваются к частному предпринимательству, в других — выведены в отдельную категорию, но при этом чётких юридических границ их правового положения не установлено.

Согласно положениям Гражданского кодекса Республики Казахстан (статьи 10, 191), предпринимательская деятельность в стране подразделяется на две формы:

– частное предпринимательство, основанное на праве частной собственности (граждан, негосударственных юридических лиц и их объединений);

– государственное предпринимательство, осуществляемое на основе права хозяйственного ведения или оперативного управления государственными предприятиями.

Таким образом, субъекты КГС в действующей правовой системе остаются в неопределённом положении: с одной стороны, они функционируют как участники предпринимательской деятельности; с другой — обладают специфическим правовым статусом, который в разных законодательных источниках интерпретируется по-разному. Это обстоятельство требует дальнейшего правового уточнения и выработки единых подходов к классификации таких субъектов.

«Исключение составляет государство, которое в случае казённого предприятия несёт субсидиарную ответственность по его обязательствам, при этом сохраняя за собой право собственности на принадлежащее предприятию имущество (см. статьи 36, 44, 104 Гражданского кодекса Республики Казахстан)» [4].

В данной работе особое внимание уделяется изучению специфики закупочной деятельности, осуществляемой акционерным обществом «Фонд национального благосостояния «Самрук-Қазына».

Согласно статье 81-1 Предпринимательского кодекса Республики Казахстан, «одним из принципов обеспечения равных условий для субъектов предпринимательства является недопущение предоставления отдельных участникам рынка, включая представителей квазигосударственного сектора,

более благоприятных правовых условий по сравнению с остальными субъектами» [5].

Одной из характерных особенностей нормативного регулирования в рамках квазигосударственного сектора является специфика проведения закупочных процедур акционерным обществом «Фонд национального благосостояния «Самрук-Қазына». Процедуры приобретения товаров, выполнения работ и оказания услуг данными субъектами осуществляются в соответствии с положениями Закона Республики Казахстан «О закупках отдельных субъектов квазигосударственного сектора».

Законодательством Республики Казахстан предусмотрен перечень обязательных услуг, оказываемых субъектами квазигосударственного сектора. Такие условия предусмотрены законодателям в целях защиты конкуренции и ограничения монополистической деятельности.

В частности, согласно приказу Председателя Агентства по защите и развитию конкуренции Республики Казахстан от 12 июля 2023г. № 9, выдача технических условий на производство работ в охранных зонах сетей телекоммуникаций производится субъектами квазигосударственного сектора (организации, эксплуатирующие линии/сооружения связи), осуществляющие деятельность в сфере телекоммуникаций. Выдача ветеринарной справки возложена на государственные ветеринарные организации.

Основная цель данного законодательства заключается в обеспечении эффективного расходования бюджетных средств, а также в создании условий для открытости и прозрачности всех процессов, связанных с закупками. Важным аспектом является также борьба с коррупцией и создание добросовестной конкурентной среды.

«Следует отметить, что основные принципы осуществления закупок субъектами квазигосударственного сектора в Республике Казахстан практически дословно аналогичны принципам государственных закупок, установленным в Законе о государственных закупках, и вкачают в себя:

- эффективное расходования денежных средств;
- открытости и прозрачности закупочного процесса;
- добросовестной конкуренции;
- недопущения коррупционных проявлений» [6].

АО «ФНБ «Самрук-Қазына» проводят закупки самостоятельно в децентрализованном режиме через «Информационную систему электронных закупок». Свободный доступ к информации о закупках предоставляется всем заинтересованным лицам, оператором системы является ТОО «Самрук-Казына Контракт». ИСЭЗ автоматизировала и стандартизировала процедуры закупочного цикла, сделала прозрачным процесс, минимизировала степень влияния человеческого фактора. При этом в ИСЭЗ работает эффективная система внутреннего контроля, включая обжалование результатов закупок.

Правила осуществления закупок для отдельных субъектов квазигосударственного сектора, за исключением АО «Фонд национального благосостояния «Самрук-Казына» и его организаций, утверждены приказом Министра финансов РК от 30 ноября 2021 г. № 1253 [7].

Необходимо акцентировать внимание на том, что в Порядок осуществления закупок Фонда восемь раз вносились изменения и дополнения, среди которых особо хотелось бы выделить следующие:

- 1) прямое действие Порядка, без отсылок на иные внутренние документы Фонда;
- 2) сокращение оснований для осуществления закупок способом из одного источника на 56 % (с 34 до 19 оснований по сравнению с 2021 годом);
- 3) возможность осуществления закупок способом из одного источника в исключительных случаях, когда не представляется возможным осуществить закупки конкурентными способами;
- 4) введение квалификационного требования для потенциальных поставщиков в виде финансовой устойчивости;

5) формирование реестра жалоб на веб-портале закупок Фонда с отражением всей информации о заявленных требованиях и результатах их рассмотрения и другие.

Аналогичное правило содержится и в ст. 11 Закона о закупках субъектов квазигосударственного сектора, но первоначально, в качестве способа осуществления закупок был предусмотрен способ закупок в рамках внутрихолдинговой кооперации. Наряду с этим примечательно, что этот способ распространялся только на закупки Фонда и организаций Фонда, при том, что в Порядке не было положений, которые бы регламентировали осуществление закупок Фондом и его организациями в рамках внутрихолдинговой кооперации. В этой связи совершенно обосновано было исключение этого способа из общего перечня способов проведения закупок.

При выборе контрагентов КМГ руководствуется комплексом факторов, среди которых ключевыми являются цена, качество предоставляемых товаров или услуг, а также условия, на которых они предлагаются. Не менее важным является и деловая репутация потенциальных партнеров. К контрагентам предъявляются строгие требования, касающиеся соблюдения законодательства, обеспечения справедливого отношения к своим работникам, создания безопасных условий труда, а также защиты окружающей среды. Эти условия являются обязательными и по умолчанию включаются в договорные обязательства, которые заключаются между КМГ и его контрагентами.

Процесс закупок включает в себя 3 этапа, которые отражены на рисунке 1.



Рисунок 1 – Процесс закупок АО «ФНБ «Самрук-Қазына»

Касательно контроля и надзора за деятельностью АО «ФНБ «Самрук-Қазына» при проведении закупок.

К примеру, субъекты АО «ФНБ «Самрук-Қазына» подлежат государственному аудиту со стороны Высшей аудиторской палаты и ревизионной комиссии соответствующей области.

Таким образом, с учетом вышеуказанных законодательных актов можно сделать вывод о том, что политика государства нацелена на осуществление эффективной деятельности АО «ФНБ «Самрук-Қазына» в экономическом развитии страны.

1.2 Общая характеристика деятельности АО «ФНБ «Самрук-Қазына» и её значение в экономике Казахстана

АО «Фонд национального благосостояния «Самрук-Қазына» является ведущим инвестиционным холдингом Казахстана, учрежденным в 2008г. Цель его создания — реализация государственной политики, направленной на модернизацию национальной экономики и повышение уровня жизни населения.

Эти нормативные акты направлены на обеспечение соблюдения ключевых принципов, таких как прозрачность, подотчётность и эффективность в процессе управления холдингом.

Применение данных законов и постановлений обеспечивает соблюдение высоких стандартов корпоративного управления, способствуя эффективному функционированию холдинга, что, в свою очередь, positively влияет на стабильность экономической ситуации в стране. АО «Самрук-Қазына» представляет собой многоуровневую корпоративную структуру, в состав которой входят компании, работающие в стратегически важных секторах: добыча и переработка нефти и газа, горнодобывающая отрасль, энергетика, транспорт и логистика, машиностроение. Такое распределение активов

позволяет оказывать системное влияние на экономику страны и поддерживать устойчивость ключевых отраслей.

Фонд стремится не просто к управлению активами, а к достижению высокой результативности компаний, входящих в его состав. Это реализуется через совершенствование корпоративного управления, внедрение современных менеджмент-подходов, прозрачность финансовой отчетности и оптимизацию внутренних процессов. Такой подход обеспечивает не только рост прибыли, но и долгосрочную стабильность.

Инициатива по созданию таких структур, как АО «ФНБ «Самрук-Қазына», обусловлена необходимостью диверсификации экономики и ухода от зависимости от сырьевого сектора. Стратегия развития Фонда предусматривает формирование мощных, конкурентоспособных компаний, способных эффективно действовать не только на внутреннем, но и на международном рынке.

Основной задачей Фонда является управление государственными долями в капитале национальных компаний, институтов развития и других организаций. Эта деятельность направлена на повышение рыночной стоимости активов и усиление конкурентных позиций казахстанского бизнеса на глобальной арене. В рамках данной миссии применяются инструменты стратегического планирования, инвестиционной политики, контроля эффективности дочерних структур, а также стимулирования здоровой конкуренции.

Для достижения этой цели АО «ФНБ «Самрук-азына» использует комплексный подход, включающий в себя стратегическое планирование, инвестиционную политику, контроль за эффективностью деятельности дочерних компаний, а также активное участие в формировании конкурентной среды.

Принципы работы АО «ФНБ «Самрук-азына» базируются на строгом соблюдении интересов государства и обеспечении прозрачности всех

проводимых операций. Это означает постоянный мониторинг деятельности подконтрольных компаний, анализ рыночных трендов и адаптацию стратегии развития в соответствии с изменяющейся экономической ситуацией.

В своей деятельности АО «ФНБ «Самрук-азына» руководствуется принципами эффективности, прозрачности, ответственности и долгосрочного видения, стремясь внести максимальный вклад в развитие экономики Казахстана и повышение благосостояния его граждан. Постоянный анализ и адаптация к меняющимся условиям являются неотъемлемой частью стратегии «Самрук-азына», обеспечивающей его устойчивое развитие и успешное выполнение поставленных перед ним задач.

Организационная структура АО «ФНБ «Самрук-Қазына» отражена на рисунке 2.



Рисунок 2 – Организационная структура АО «ФНБ «Самрук-Қазына»

Примечание – Составлено автором на основании источника 8

Основными направлениями работы акционерного общества «Фонд национального благосостояния «Самрук-Қазына» являются содействие

процессам модернизации и диверсификации экономики Республики Казахстан, участие в обеспечении макроэкономической стабильности и повышение эффективности работы предприятий, которые входят в состав Фонда.

Многопрофильная деятельность Фонда отражает концепцию «гибридной» институциональной роли национальных управляющих холдингов, характерную для стран с переходной экономикой, где государство сохраняет активное участие в ключевых секторах через создание специализированных финансово-промышленных структур. Как отмечается в теории государственного участия, подобные фонды выполняют не только коммерческие функции, но и стратегические — направленные на достижение макроэкономической стабильности, стимулирование индустриализации, снижение региональных диспропорций и формирование долгосрочной конкурентоспособности экономики.

Инвестиционная деятельность на международном и национальном уровне, в том числе в рамках развития инфраструктуры и модернизации производственных мощностей, соответствует современным подходам к институциональному инвестированию и реализации политики устойчивого развития. Согласно докладам Всемирного банка и ОЭСР, государственные инвестиционные фонды, действующие в рамках мандата по устойчивому развитию, должны не только обеспечивать доходность, но и создавать положительные внешние эффекты — в форме занятости, технологического прогресса и повышения качества жизни.

Реализация социально ориентированных программ Фондом также укладывается в парадигму корпоративной социальной ответственности, а в более широком смысле — в концепцию ESG (экологическое, социальное и корпоративное управление). Такие подходы становятся всё более значимыми в глобальной практике государственного управления активами, где от компаний с государственным участием ожидается не только финансовая

результативность, но и социальная отдача, особенно в условиях экономических трансформаций и роста общественных ожиданий к госкорпорациям.

Процесс закупочной деятельности в рамках Фонда регулируется порядком, который был утверждён решением Совета директоров АО «ФНБ «Самрук-Қазына» №161 от 3 июля 2019г. «Этот нормативный акт определяет ключевые принципы и процедуры проведения закупок, а также устанавливает правила управления закупочной деятельностью в рамках Фонда» [9].

Вместе с тем, анализ динамики объёмов закупок за последние три года свидетельствует о существенном снижении их общего объёма — с 3,69 трлн тенге до 1,7 трлн тенге, что эквивалентно сокращению на 45,9%.

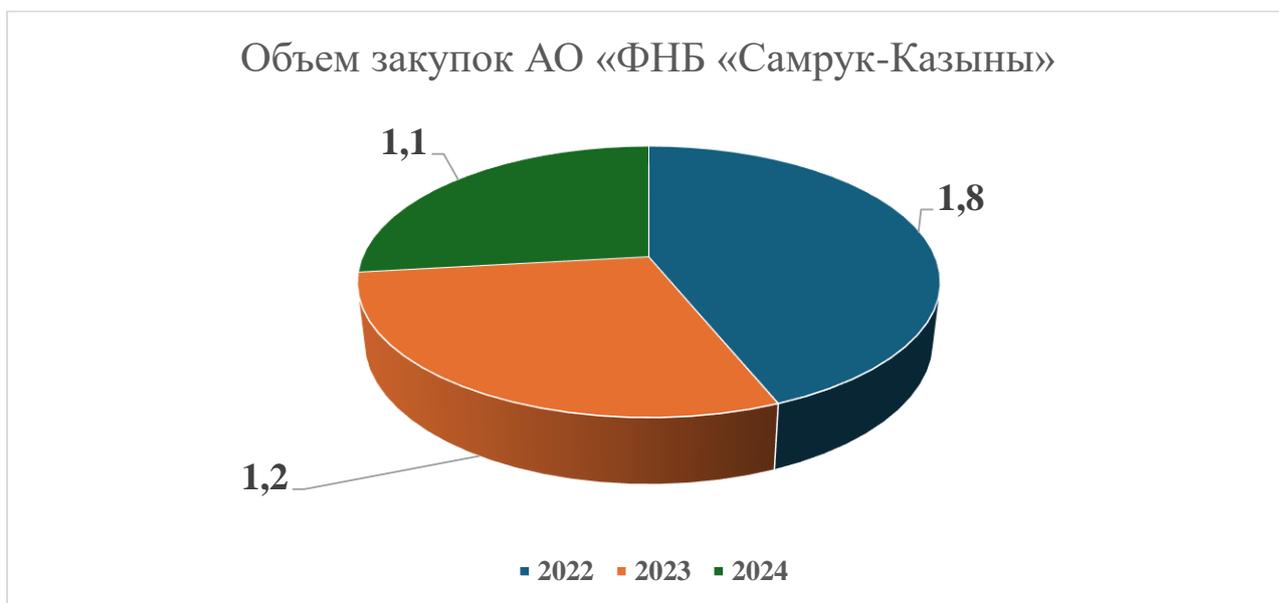


Рисунок 3 – Объём закупок АО «ФНБ «Самрук-Қазына» за период 2022-2024 гг

Структура закупок АО «ФНБ «Самрук-Қазына» включает несколько элементов, которые отражены на рисунке 3.

Структура закупок АО «ФНБ «Самрук-Қазына»

| Оператор закупок. | Конечные покупатели. |
|--|---|
| Им выступает «Самрук-Қазына Контракт», дочерняя структура фонда, отвечающая за закупки его компаний. Оператор ежеквартально публикует на своём сайте перечень товаров. | Ими выступают не сам фонд, а его портфельные компании и их дочерние структуры. Сделки заключаются посредством офтейк-контрактов, предполагающих покупку ещё не произведённых товаров. |

Рисунок 4 – Структура АО «ФНБ «Самрук-Қазына»

Согласно утверждённому Порядку, предусмотрены следующие четыре (фактически пять) метода осуществления закупочной деятельности:

1. Открытый тендер – форма закупки, при которой тендерная документация размещается в открытом доступе. Для участия в данной процедуре потенциальный поставщик обязан представить комплект документов, соответствующий установленным требованиям.
2. Запрос ценовых предложений – сумма закупок не должна превышать 4000 кратного МРП.
3. Закупка у единственного источника — осуществляется посредством направления приглашения конкретному, заранее определённом поставщику, с которым планируется заключение договора.
4. Проведение закупок через товарные биржи.
5. Использование электронного магазина для совершения закупок.

Процедура открытого тендера регламентирована статьёй 39 Порядка, которая устанавливает поэтапный алгоритм его проведения:

- публикация уведомления о предстоящей закупке;
- автоматическое вскрытие заявок в информационной системе;
- оценка и анализ представленных заявок;
- предварительное рассмотрение (при наличии нарушений или несоответствий);
- утверждение результатов процедуры тендера.

Объявление о закупке и вся необходимая документация размещаются организатором на веб-портале закупок и на официальном сайте заказчика как минимум за 15 календарных дней до установленного срока подачи заявок.

После прохождения регистрации в системе, участник получает доступ к тендерной документации. Заявка на участие формируется и подаётся через электронную платформу, подписывается электронной цифровой подписью и обязательно сопровождается комплектом документов, предусмотренных технической спецификацией и регламентом закупок.

Кроме того, в заявке должно содержаться ценовое предложение, которое не может превышать выделенный лимит на закупку. Электронная система автоматически вскрывает поступившие заявки в установленный срок, публикуя их содержимое на портале.

По завершении этапа вскрытия заявок тендерная комиссия проводит всестороннюю проверку их соответствия требованиям документации и регламентов, действующих в рамках закупочной политики АО «ФНБ «Самрук-Қазына».

Согласно установленным регламентам, тендерная комиссия вправе отклонить заявку потенциального поставщика в следующих случаях:

1. В случае выявления несоответствия заявки требованиям Правил закупок АО «ФНБ Самрук-Қазына», за исключением ситуаций, когда предложенные технические параметры, условия поставки или исполнения обязательств существенно превышают заявленные в тендерной документации.

2. При установлении аффилированности между потенциальными поставщиками, подавшими заявки на один и тот же лот.

3. Если заявленная цена превышает предусмотренный бюджет закупки.

4. В случае признания предложенной цены демпинговой, согласно оценке тендерной комиссии.

5. Если участник, его субподрядчики, либо организации, входящие с ним в консорциум, включены в перечень ненадежных поставщиков Холдинга или в официальный реестр недобросовестных участников государственных закупок.

Заявки, не отклоненные на этапе предварительной оценки, подлежат дальнейшему анализу и сравнительной оценке в соответствии с критериями, изложенными в тендерной документации. Победитель определяется по минимальной условной цене, рассчитанной с учётом применимых оценочных параметров.

Процедура проведения тендера на понижение регулируется положениями главы 2 соответствующего Закона. В соответствии со статьей 46, данный способ не применяется для долгосрочных закупок, двухэтапных тендеров, приобретения проектных, предпроектных, изыскательских, строительных и смежных работ, а также услуг, связанных с техническим надзором, экспертизой проектов и стабилизацией социального положения.

Механизм закупок на понижение во многом аналогичен стандартной тендерной процедуре, за исключением нюансов, изложенных в пунктах 3–6 соответствующей статьи.

Подобная конструкция тендерных процедур соответствует международным стандартам в области электронных закупок, направленным на повышение прозрачности, конкурентности и подотчетности.

В соответствии с подходами, отраженными в Методологии оценки закупочных систем (MAPS) и Руководящих принципах ОЭСР, важным

элементом цифровых закупочных систем является обеспечение равного доступа, справедливости процедур, защищенности данных и предсказуемости регламент. Применение цифровых протоколов и регламентированных шагов понижения минимизирует влияние человеческого фактора и повышает доверие к системе со стороны как отечественных, так и зарубежных поставщиков.

Процедурная строгость и цифровизация ключевых этапов, включая протокол допуска и торги на понижение, формируют основу для институциональной устойчивости системы закупок и снижают вероятность коррупционных и административных нарушений.

Каждое ценовое предложение должно быть подтверждено электронной подписью и не подлежит отзыву или изменению в сторону увеличения. При этом текущий лидер по минимальной цене не имеет права снижать цену повторно.

Информация о приеме предложений на понижение автоматически отображается в системе закупок, служа подтверждением успешной регистрации предложения.

В процессе проведения торгов на понижение отображается исключительно текущая минимальная цена, без указания информации о потенциальном участнике, предложившем данное ценовое значение.

Если в течение последних пятнадцати минут основного времени, установленного пунктом 2 настоящей статьи, поступает новое ценовое предложение, период торгов автоматически продлевается на 15 минут. Любое последующее предложение, поступившее в продлённое время, также продлевает торговый процесс на аналогичный временной интервал.

Процедура завершения торгов инициируется в случае отсутствия новых предложений как в основное, так и в продлённое время. Если торги не были завершены до 19:00 по времени города Астана, они приостанавливаются и автоматически продолжаются на следующий рабочий день с 10:00, при этом участники получают соответствующее уведомление.

Победителем признаётся участник, предложивший наименьшую цену по итогам завершённых торгов на понижение. Второе место присваивается поставщику с ценой, следующей за наименьшей. Если в ходе торгов отсутствуют предложения по снижению цены, победителем становится участник, предложивший минимальную цену среди допущенных к участию.

По завершении торгов система автоматически формирует протокол с результатами, оформляемый по установленной форме на веб-портале.

Для осуществления закупки данным методом организатор размещает объявление с детализированной информацией, включая требования к участию. Потенциальный поставщик, изъявивший намерение участвовать, формирует ценовое предложение в электронном виде. При необходимости к нему прилагается техническая спецификация, если она предусмотрена объявлением.

Ценовое предложение должно быть подано до момента вскрытия заявок и включает следующие сведения:

- реквизиты участника (наименование, адрес);
- наименование и характеристики товаров, объёмы работ/услуг (с указанием производителя, страны происхождения, модели и т. д.);
- сроки и место поставки либо исполнения работ/услуг;
- стоимость за единицу и общая цена (без НДС), включая все сопутствующие расходы;
- скан-копию свидетельства о регистрации;
- лицензию, если закупаемый предмет требует лицензирования;
- техническую документацию (если это условие обозначено);
- документы, подтверждающие соответствие участника установленным требованиям.

Подтверждение приёма предложения осуществляется системой автоматически.

После завершения срока подачи заявок система вскрывает предложения, проводит автоматическое сравнение цен, а тендерная комиссия проверяет их на

соответствие техническим и регламентным требованиям. Побеждает поставщик с наименьшим ценовым предложением.

Закупки у единственного поставщика осуществляются строго при наличии правовых оснований и в порядке, предусмотренном внутренними документами заказчика. Основанием для такой процедуры могут служить:

1. Распоряжение руководителя или иного уполномоченного лица;
2. Решение коллегиального органа управления, наблюдательного совета или общего собрания;
3. Решение компетентного органа, определяющего аудитора организации;
4. Прямое заключение договора.

Во всех указанных случаях контракт заключается без проведения конкурентных процедур. Однако такая форма закупки допускается исключительно в ограниченных, обоснованных ситуациях, соответствующих законодательным нормам.

Кроме того, АО «ФНБ «Самрук-Қазына» проводит закупки через товарные биржи, в соответствии с законодательством Республики Казахстан в области биржевой торговли, применяя механизм двойного аукциона. В случае, если объёмы закупаемых товаров не достигают минимального размера партии, установленного перечнем, заказчик может выбрать иной способ приобретения.

По итогам 2024г. структура закупок выглядела следующим образом: на открытые тендеры пришлось 485,7 трлн тенге (41,2%), закупки у единственного поставщика составили 378,5 трлн тенге (32,1%), 288,2 трлн тенге (24,5%) были осуществлены посредством запроса ценовых предложений, и 0,62 трлн тенге — через электронный магазин.

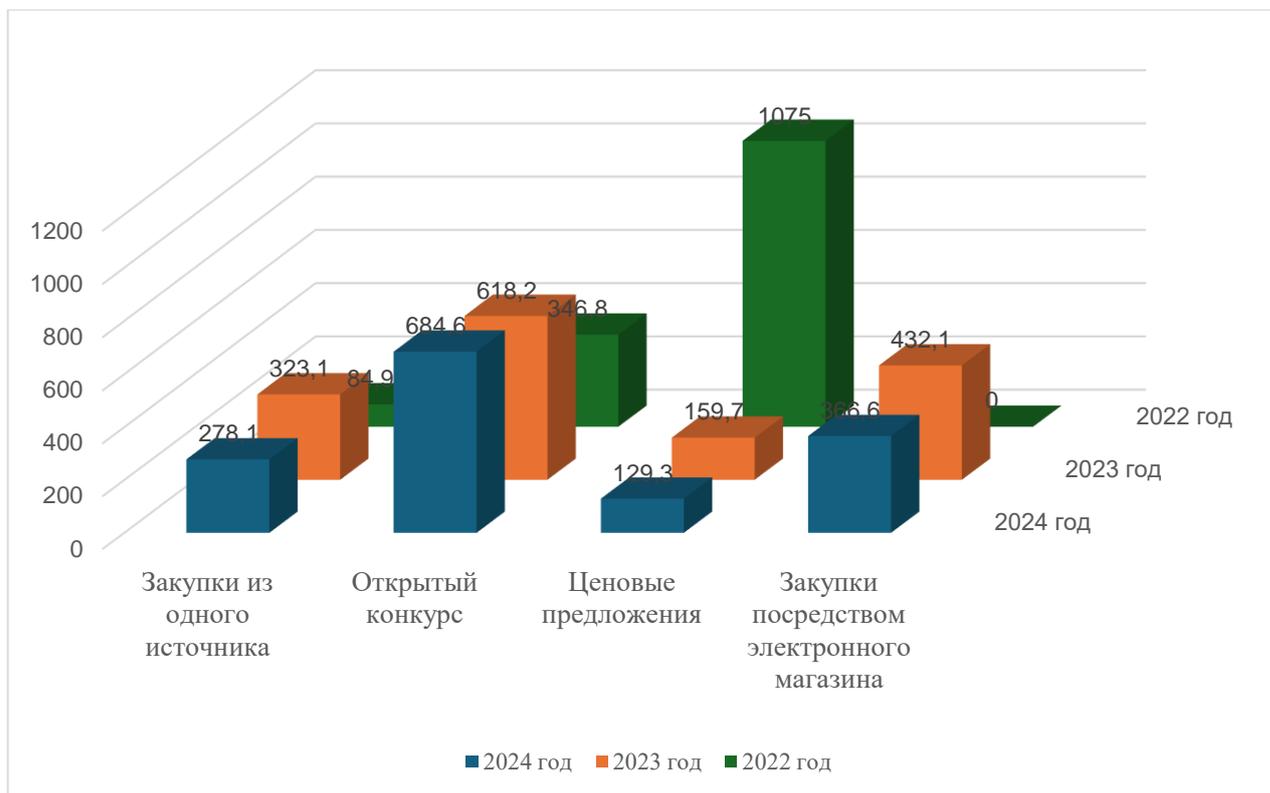


Рисунок 5 – Объем закупок АО «ФНБ «Самрук-Қазына»

В системе также предусмотрена система внутреннего контроля, которая включает в себя возможность обжалования результатов закупок. Это означает, что любой потенциальный поставщик имеет право оспорить результаты закупочных процедур, если считает, что его права были нарушены.

Необходимо отметить, что из года в год количество обращений о несогласии с процедурой проведенных закупок растет, при этом показатель подтвержденных доводов не меняется (на уровне 25% на протяжении трех последних лет, согласно данным АО «ФНБ «Самрук-Қазыны»).

Установлено, что 2024г. в Централизованную службу по контролю закупок поступило 6,7 тысяч жалоб о несогласии с процедурой проведения закупок, из них доводы поставщиков нашли свое подтверждение по 3,2 тысяч обращений (47,7%), в 2023г. поступило 6,3 тысяч жалоб из них доводы подтвердились по 3,1 тысяч жалобам (49%), в 2022г. 4 тысячи жалоб, из них доводы подтвердились по 1,9 тысяч обращениям (47,5%).

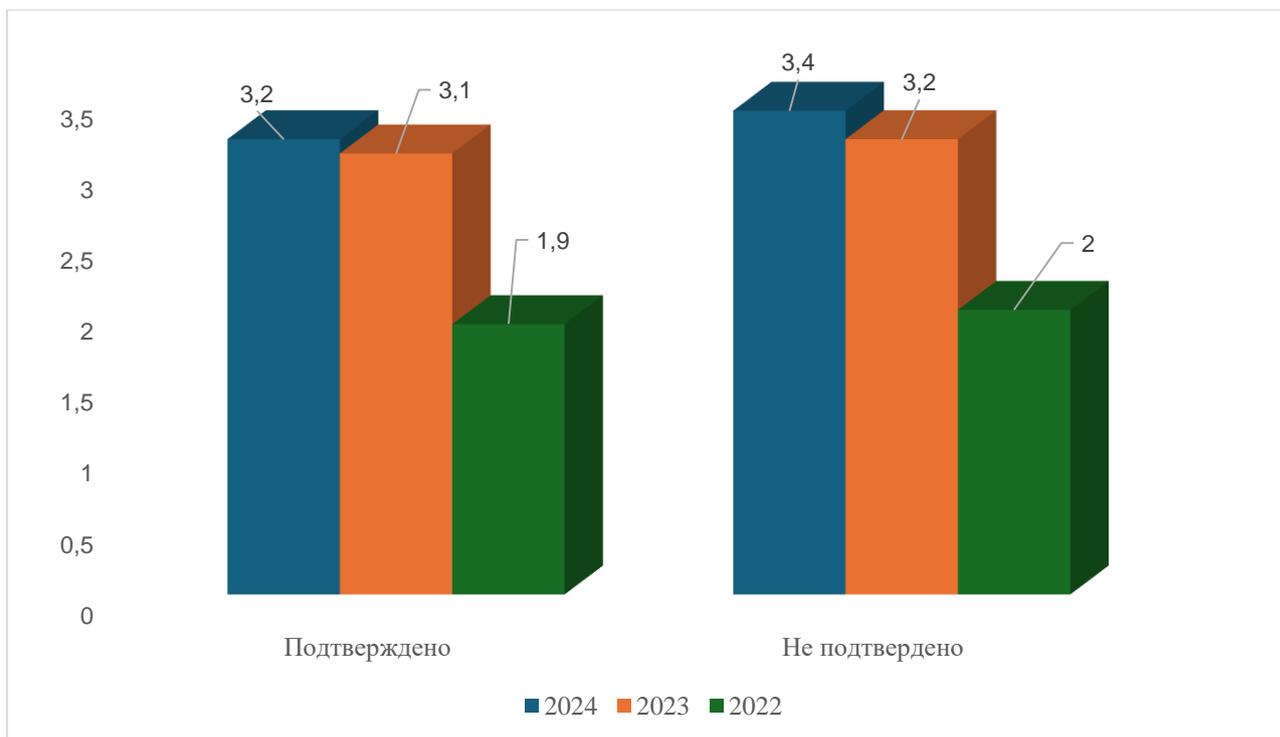


Рисунок 5 – Жалобы, поступившие о несогласии с процедурой закупок АО «ФНБ «Самрук-Қазына»

Проведенным анализом установлено, что в основном поставщики жалуются на необоснованное признание заявок несоответствующими условиям закупок (29%), необоснованное отклонение заявок (26%), а также на условия тендеров (13%).

Актуальные проблемы системы закупок.

Существует множество изменений, внесённых в законодательство Республики Казахстан для того, чтобы оптимизировать и адаптировать закупки в квазигосударственном секторе, к ним относятся:

1. Полное отсутствие конкуренции: для того, чтобы обеспечить сто процентную победу в конкурсе создаются несколько связанных между собой компаний, которые исключают конкуренцию и победу других не связанных компаний.

2. Большой объем бюрократических проволочек: для участия в конкурсе необходимо представить большой объём документов, процедура затягивается

длительными сроками рассмотрения конкурсной документации, также закрытость и неоднозначность процедуры согласования.

3. Большие коррупционные риски: из-за закрытости процедуры согласования и проверки документов, нет возможности проследить процедуру законности принятого решения, победителей выбирают конкретные лица, это не автоматизированный процесс.

4. Решение принимаются субъективно без интеграции с информационными системами: при наличии электронной платформы и веб-сайта, процесс закупок не автоматизирован, решение принимается исходя из поданных документов, без интеграции всех баз данных.

5. Контроль за законностью процедуры проведения государственных закупок: никто не мониторинг законность принятых решений, ни один государственный орган не проверяет процесс проведения закупок и его итоги, это также свидетельствует о наличии больших коррупционных рисков.

Проведённым анализом Главной транспортной прокуратурой (ГТП), в сфере закупок, проведенных в области железнодорожного транспорта установлены нарушения процедуры проведения закупок.

Согласно пункту 2 и 4 статьи 43 Порядка, предусмотрено, что тендер признаётся несостоявшимся при наличии менее двух заявок или если только одна из них признана соответствующей установленным требованиям. Однако, пункт 3 этой же статьи допускает признание тендера состоявшимся, если единственная заявка соответствует требованиям, и участник представляет дополнительное предложение с пониженной ценой.

Такой подход противоречит правовой природе нормы как общего, многократно применимого правила поведения, распространяющегося на неопределённый круг субъектов. Использование подобной нормы организатором закупок позволяет формально признавать тендер действительным при наличии только одного участника, что вступает в противоречие с принципами, изложенными в статье 4 Закона о закупках.

Эти действия ограничивают доступ иных участников к участию в процедурах закупок, что по существу нарушает их законные права и может свидетельствовать о недобросовестных действиях со стороны организатора, обладающего властными функциями.

Данное обстоятельство стало предметом правового реагирования со стороны ГТП. В адрес АО «ФНБ «Самрук-Қазына» принесён протест, который в последующем отклонён. Несмотря на отклонение протеста со стороны Фонда, действия были оспорены в судебном порядке. Решением Специализированного межрайонного экономического суда города Астаны протест прокуратуры был удовлетворён.

Этот прецедент иллюстрирует практическую проблему: при аналогичных обстоятельствах (подача только одной заявки) различные заказчики принимают противоположные решения, что ведёт к правовой неопределённости, нарушению принципа равного доступа и возможному злоупотреблению правом.

Кроме того, на практике основными причинами обжалования результатов закупок становятся случаи предоставления участниками недостоверной или фальсифицированной документации, в том числе поддельных актов выполненных работ, подложных квалификационных документов и других материалов, не соответствующих требованиям тендерной документации.

Наличие эффективного и прозрачного механизма обжалования позволяет минимизировать случаи коррупции, злоупотреблений и дискриминации в процедурах закупок, а также способствует равному доступу участников к тендерам. Кроме того, международная практика, в том числе рекомендации Всемирного банка и ЮНСИТРАЛ, подчеркивает важность института обжалования как неотъемлемой части устойчивой и справедливой системы публичных закупок. Такие механизмы позволяют не только восстанавливать нарушенные права участников, но и выполнять превентивную функцию, повышая общий уровень доверия к системе и стимулируя добросовестную конкуренцию.

Правила подачи и рассмотрения жалоб в АО «ФНБ «Самрук-Қазына» в целом не вполне ясны и не оговаривают некоторые важные элементы. Такая неопределенность противоречит международным стандартам в сфере государственных закупок, в частности принципам транспарентности, предсказуемости и правовой определенности, закрепленным, например, в Типовом законе ЮНСИТРАЛ о закупках. Научные исследования подчеркивают, что отсутствие четких регламентов и процедур в механизме обжалования подрывает доверие участников рынка, создает риски произвольного принятия решений и снижает эффективность системы закупок. Прозрачные и однозначные процедуры обжалования не только защищают права поставщиков, но и способствуют снижению транзакционных издержек и повышению конкуренции. Таким образом, наличие четко сформулированных и юридически обязывающих процедур является важным условием для обеспечения подотчетности и правовой защиты в системе закупок.

С научной точки зрения, принцип институциональной независимости является краеугольным камнем эффективного механизма рассмотрения жалоб. Согласно исследованиям в области административного и антикоррупционного регулирования, концентрация нормотворческих, операционных и квазисудебных функций в одном органе существенно повышает риск конфликта интересов и снижает уровень доверия к принятым решениям. Независимость органа по рассмотрению жалоб — как структурная, так и функциональная — признана ключевым условием обеспечения справедливости и беспристрастности процесса. Международные стандарты, включая руководящие принципы ЮНСИТРАЛ и документы Европейского союза, указывают на необходимость создания отдельного, организационно независимого механизма обжалования, чтобы гарантировать объективное и беспристрастное рассмотрение споров. Отсутствие такой независимости приводит не только к правовой неопределенности, но и к снижению

эффективности системы закупок в целом, поскольку подрывает доверие участников и ослабляет контрольные функции.

Также важным, по нашему мнению, является включение неблагонадёжных поставщиков в реестр недобросовестных.

Следует отметить, что в Казахстане механизм оценки добросовестности поставщика по качеству исполнения им договорных обязательств применяется в закупках квазигосударственного сектора.

Существенным недостатком применяемого механизма является отсутствие автоматизации процесса включения в Перечень добросовестных потенциальных поставщиков и относительно небольшое количество участников. Кроме того, отсутствие прозрачных и объективных критериев оценки добросовестности, равно как и ограниченность последствий включения в перечень, снижает мотивацию поставщиков к качественному и долгосрочному сотрудничеству. Научные исследования подчеркивают важность системного подхода к репутационной оценке контрагентов в сфере закупок: такие механизмы должны быть не только формализованы и цифровизированы, но и интегрированы в более широкий контекст управления рисками и повышением качества закупаемых товаров и услуг.

Международная практика свидетельствует о том, что эффективные механизмы оценки добросовестности поставщиков, особенно основанные на цифровых платформах и объективных показателях исполнения, способствуют формированию устойчивого круга надежных подрядчиков и, как следствие, повышают эффективность и экономичность закупок. В отсутствие таких механизмов система теряет значительную часть своего стимулирующего потенциала, а понятие «добросовестности» становится декларативным. Таким образом, для повышения результативности данного инструмента в Казахстане необходимо обеспечить цифровизацию процедур, расширить перечень стимулирующих мер для добросовестных поставщиков и установить четкие, транспарентные критерии оценки исполнения договоров.

Внедрение механизмов оценки постконтрактного поведения поставщиков способствует не только снижению рисков недобросовестного исполнения контрактов, но и формированию устойчивого пула квалифицированных участников. Международная практика, включая опыт ЕС, Канады и Южной Кореи, показывает, что использование системы рейтингования поставщиков на основе результатов их предыдущих контрактов повышает прозрачность и доверие к закупочной системе, а также стимулирует повышение качества исполнения обязательств.

Интеграция элементов оценки добросовестности поставщиков в государственные закупки Казахстана позволит создать более сбалансированный и стратегически ориентированный подход к отбору участников, усилив тем самым подотчетность, эффективность и устойчивость всей системы закупок.

Механизм конкурсного отбора нуждается в дальнейшем совершенствовании.

Усиление акцента на этические стандарты, поведенческие нормы и меры превентивного характера (включая обязательное декларирование конфликта интересов, а также внедрение цифровых инструментов принятия решений) значительно снижает риски недобросовестного поведения и повышает эффективность закупок. Кроме того, развитие культуры добросовестности среди государственных заказчиков и поставщиков способствует институционализации доверия, что особенно критично в условиях ограниченных ресурсов и высокого уровня общественного внимания к расходованию бюджетных средств.

Для повышения зрелости и устойчивости системы государственных закупок в Казахстане необходимо дополнять усилия по контролю мерами, направленными на развитие этических норм, формирование института добросовестности и внедрение поведенческих стандартов в практику всех участников закупочного процесса. Согласно порядку осуществления закупок АО

«ФНБ «Самрук-Қазына», поставщика могут признать недобросовестным, если он предоставил недостоверную информацию в процессе, не исполнил договор в установленные сроки или же его таковым признал суд.

В реестре находится около 2 тыс. компаний. Он напомнил, что в октябре 2023г. в правила закупок АО «ФНБ «Самрук-Қазына» была внесена поправка, которая предусматривает, что в случае установления подлога документов заказчик сам может не допустить его к закупке и направить в Фонд потенциальный перечень ненадежных поставщиков услуг. Ранее этот процесс по решению суда занимал от 6 до 9 месяцев.

АО «ФНБ «Самрук-Қазына» обладает собственной системой внутреннего аудита, которая, хотя и повторяет общие черты государственной системы аудита, не демонстрирует полной независимости и эффективности. В частности, вызывает беспокойство отсутствие специализированного подразделения, занимающегося исключительно аудитом государственных закупок, что указывает на недостаточное внимание к этому критическому аспекту деятельности Фонда. Данное упущение может привести к неэффективному использованию государственных средств и повышенному риску коррупции.

Структура аудита в АО «ФНБ «Самрук-Қазына» представляет собой многоуровневую систему, вершиной которой является Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета. Этот орган, непосредственно подотчетный Президенту Республики Казахстан (который и назначает его членов), является высшим аудиторским органом страны и, соответственно, оказывает надзор за аудиторской деятельностью во всех государственных структурах, включая АО «ФНБ «Самрук-Қазына». Такая вертикаль власти обеспечивает государственный контроль за деятельностью Фонда, но не гарантирует полной независимости внутреннего аудита.

В самом АО «ФНБ «Самрук-Қазына» высшей инстанцией в вопросах аудита является Комитет по аудиту, входящий в состав Совета директоров.

Важно отметить, что Комитет по аудиту состоит исключительно из независимых директоров, что, в теории, должно обеспечивать объективность оценки финансово-хозяйственной деятельности Фонда. Этот Комитет анализирует результаты аудиторских проверок, проведенных на всех уровнях структуры АО «ФНБ «Самрук-Қазына», и принимает соответствующие решения. Однако, неясно, насколько эффективно этот Комитет может противостоять давлению со стороны менеджмента Фонда.

С научной точки зрения, такое разграничение функций между стратегическим и контрольным органами отражает современные подходы к корпоративному управлению в квазигосударственном секторе, где большое значение придается балансировке между надзором и оперативным управлением. В соответствии с международными стандартами, включая Руководящие принципы корпоративного управления для государственных предприятий, наличие специализированных комитетов с четко разграниченными функциями повышает институциональную устойчивость и управляемость организаций. Специальные комитеты, фокусирующиеся на стратегическом контроле, играют важную роль в обеспечении долгосрочной устойчивости и согласования деятельности предприятия с приоритетами государственной политики и интересами ключевых стейкхолдеров.

При этом, эффективность таких структур во многом зависит от четкой регламентации их мандатов, прозрачности принятия решений и взаимодействия с органами внутреннего контроля. Без должной координации между стратегическим и надзорным уровнями существует риск дублирования функций или, напротив, появления "регуляторных пробелов", когда вопросы подотчетности и контроля остаются вне фокуса. Следовательно, важно не только институционализировать разграничение функций, но и обеспечить эффективную систему обратной связи и мониторинга решений, принимаемых в рамках Специального комитета, в целях усиления корпоративной подотчетности и повышения доверия к управлению активами Фонда.

Присутствие Счетного комитета в составе Специального комитета, хотя и обеспечивает определенный уровень государственного контроля, может одновременно снижать его независимость в отношении АО «ФНБ «Самрук-Қазына». Возникает вопрос о балансе между контролем со стороны государства и независимостью внутреннего аудита. Не исключено, что такая структура может привести к ситуации, когда эффективность контроля снижается из-за разпыления ответственности и отсутствия четкого разделения функций между разными комитетами. Отсутствие конкретных показателей эффективности работы как внутреннего, так и внешнего аудита усугубляет ситуацию.

В целом, оптимизация системы аудита должна быть направлена на повышение ее независимости, усиление контроля за государственными закупками и обеспечение прозрачности деятельности Фонда. Только в этом случае можно гарантировать эффективное использование государственных средств.

Другим проблемным вопросом является большое количество закупок проводимые из одного источника. Во-первых, действует обширный перечень исключений, который дает основания для закупок из одного источника и препятствует использованию конкурентных способов закупок.

Уфективный аудит в государственном секторе не ограничивается лишь формальной проверкой отчетности — он служит инструментом предупреждения финансовых нарушений, оценки эффективности использования ресурсов и укрепления общественного доверия к институтам государственной власти. Повышение роли аудита как механизма подотчетности особенно критично в условиях концентрации крупных финансовых потоков и проектов в квазигосударственном секторе, где высок риск административного давления и нецелевого расходования средств.

Другим проблемным вопросом, подрывающим принципы транспарентности и конкуренции, является значительное количество закупок, проводимых из одного источника. Во-первых, в национальном законодательстве

действует обширный перечень исключений, который предоставляет правовые основания для выбора неконкурентной процедуры, что де-факто ограничивает применение конкурентных способов закупок. Такие положения существенно ослабляют конкуренцию, затрудняют доступ потенциальных поставщиков к рынку и повышают риски картельных сговоров и завышения цен.

С научной точки зрения, чрезмерное использование закупок из одного источника противоречит принципам экономической эффективности и справедливости, закреплённым в международных руководствах, таких как Методология оценки систем закупок и Руководство по борьбе с коррупцией в закупках. Кроме того, подобная практика снижает мотивацию поставщиков к повышению качества и инновационности, поскольку устраняется конкурентное давление.

Таким образом, снижение доли закупок из одного источника требует пересмотра перечня исключений, внедрения прозрачных механизмов обоснования выбора процедуры, а также развития системы мониторинга и аудита, способной выявлять злоупотребления и обеспечивать надлежащий контроль за соблюдением конкурентных принципов. Это будет способствовать не только повышению эффективности государственных расходов, но и укреплению рыночной дисциплины и доверия со стороны бизнеса и гражданского общества.

2 Пути совершенствования системы закупок в АО «ФНБ «Самрук-Қазына»

2.1 Рекомендации по повышению эффективности и прозрачности закупочных процедур

Анализ текущих процедур рассмотрения жалоб в системе государственных закупок, проведённый в предыдущей главе, выявил ряд существенных проблем, связанных с недостаточной независимостью, непрозрачностью и фрагментарностью функционирования данного института. В целях повышения доверия поставщиков и обеспечения эффективного правоприменения представляется целесообразным инициировать реформу существующего механизма.

Предлагается создать специализированный орган, наделённый функцией независимого рассмотрения жалоб, который будет структурно и функционально отделён от органов, осуществляющих оперативное управление закупками и формирование закупочной политики. Такой орган должен быть обеспечен достаточными кадровыми и техническими ресурсами для выполнения возложенных задач. Пересмотр нормативной базы, регулирующей порядок рассмотрения жалоб, позволит устранить текущие несоответствия и повысить детальность процедур, тем самым усилив подотчётность и правовую определённость.

Для повышения прозрачности и предсказуемости процедур предлагается обеспечить регулярный сбор, систематизацию и публикацию информации, связанной с подачей и рассмотрением жалоб. Раскрытие решений по конкретным делам способствовало бы выработке единообразной практики среди закупающих организаций и стимулировало бы соблюдение принципа равенства. Дополнительно, сбор статистических и аналитических данных о

жалобах позволит контролирующим органам оценивать эффективность реализуемой политики и оперативно вносить корректировки.

Касательно проведения закупок из одного источника. В целях увеличения участия поставщиков и повышения конкурентной среды на рынке закупок рекомендуется сократить количество оснований для проведения процедур закупки у одного источника. Международные нормы, в частности положения Соглашения ВТО по государственным закупкам, могут послужить полезной моделью для реформирования действующей практики.

Важно также обеспечить четкое разделение стадий допуска участников, предварительного отбора и заключения контрактов, при этом критерии оценки должны быть адекватны масштабу и сложности закупки, исключая любые дискриминационные или ограничительные условия.

Одновременно стоит постепенно отказываться от предоставления преференций и условных скидок, которые создают неравные стартовые условия. Для достижения более эффективной закупочной деятельности следует минимизировать перечень товаров и услуг, которые приобретаются исключительно у организаций внутри Холдинга. Несмотря на уже предпринятые шаги в этом направлении, стратегической задачей является полное устранение практики предоставления преференций внутри компании.

Наличие технических и административных барьеров на этапе доступа к информации и регистрации противоречит международным принципам открытости и недискриминации в государственных закупках, закреплённым, в частности, в Соглашении Всемирной торговой организации о государственных закупках и Руководящих принципах ОЭСР по обеспечению доступа МСП и иностранных участников к рынкам закупок. Ограничения, связанные с необходимостью получения ЭЦП и регистрацией только через определённые национальные организации, могут квалифицироваться как скрытые барьеры, препятствующие реальной конкуренции и международной интеграции закупочной системы.

Эффективная цифровизация государственных закупок должна сопровождаться унификацией процедур и снижением транзакционных издержек для участников, включая обеспечение равного доступа к цифровой инфраструктуре независимо от страны происхождения участника. В условиях глобализации и трансграничной торговли важным элементом справедливой закупочной системы является интероперабельность цифровых решений и открытость доступа к тендерной информации без чрезмерных технических и бюрократических требований.

Таким образом, для стимулирования участия иностранных компаний в государственных закупках Казахстана целесообразно рассмотреть возможность упрощения процедуры получения ЭЦП, внедрения альтернативных механизмов аутентификации, соответствующих международным стандартам, а также предоставления базовой тендерной информации без предварительной регистрации. Это позволит не только повысить конкуренцию, но и интегрировать систему закупок в международное торгово-экономическое пространство.

Дополнительно, следует отметить, что система регистрации и получения ЭЦП, а также расходы, связанные с этим процессом, могут повлиять на конкуренцию и доступность для малых и средних иностранных компаний, что в свою очередь может ограничить рынок и затруднить участие поставщиков в тендерах.

В настоящее время отсутствует единый веб-ресурс, объединяющий информацию о закупках, анализе рынка и процедурах предварительной квалификации. Каждая из этих функций осуществляется на разных платформах, что требует отдельной регистрации, причем также с использованием ЭЦП. Для зарубежных компаний такой процесс зачастую является затруднительным.

Также вызывает беспокойство недостаточная открытость информации: тендерные документы, итоги конкурсов и статистика по закупкам недоступны широкой публике. Система в целом не интегрирована с другими

государственными платформами, такими как налоговые или судебные базы, что ограничивает возможности для межведомственного анализа.

Неясной остается и система сбора статистики: периодичность публикации данных не определена, что затрудняет как анализ эффективности системы, так и формирование политики. По словам заинтересованных сторон, система способна собирать и обрабатывать данные, но отчетность недоступна в открытом доступе.

Для повышения прозрачности деятельности Фонда «Самрук-Қазына» целесообразно обеспечить общественный доступ к широкому спектру информации: планы закупок, тендерная документация, оценочные отчеты, итоги конкурсов, заключённые контракты и статистика. Это позволит общественным организациям и гражданам участвовать в контроле за закупками.

Дополнительная открытость способствует не только повышению конкуренции, но и снижению рисков коррупции.

Также важно обеспечить, как минимум, перевод ключевой информации (например, уведомлений о закупке и запросов предложений) на английский язык. Это даст иностранным компаниям возможность оценить свою заинтересованность и потенциальное участие в закупке.

Для оптимизации усилий всех участников закупочного процесса рекомендуется создать единый интегрированный портал с полной базой данных, охватывающей все этапы и формы закупочной деятельности.

2.2 Разработка модели управления закупками с учетом международных стандартов

Анализ закупочного потенциала осуществляется по мере возникновения определённых факторов, зачастую обусловленных необходимостью усиления возможностей системы госзаказов на уровне страны, региона или конкретного учреждения.

Современные концепции оценки закупочного потенциала предполагают использование как количественных, так и качественных показателей, что позволяет проводить всестороннюю диагностику системы. В частности, такие инструменты, как Методология оценки систем закупок (MAPS) Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), обеспечивают системный подход к оценке нормативной базы, институциональной структуры, процессов исполнения контрактов и механизма мониторинга. Эти международные рамки активно адаптируются на национальном уровне, где страны разрабатывают собственные методики оценки с учётом специфики правовой и управленческой среды.

Научно обоснованная оценка закупочного потенциала позволяет перейти от фрагментарных реформ к системной модернизации, основанной на данных и доказательствах, что критически важно для повышения эффективности государственных закупок и устойчивого развития страны в целом.

Для усиления гармонизации и международного сравнения применяются глобальные подходы, позволяющие оценить общую эффективность системы госзакупок, скорость административных процессов и уровень прозрачности. Такие подходы обычно классифицируются как экспертные.

МЕТОДОЛОГИЯ MAPS (ОЭСР).

Одна из ключевых международных методик — MAPS, разработанная ОЭСР. Изначально она включала две группы индикаторов: качественные (часть I) и показатели результативности (часть II). Базовые индикаторы активно использовались странами для оценки текущего состояния закупочной системы, в то время как блок эффективности применялся реже.

Их применение зависело от конкретных условий в стране и согласия участников процесса. В 2015г. была начата работа по ускоренному развитию эффективных систем в развивающихся странах. ОЭСР сформировала рабочую группу и временный секретариат, а также представила первую версию

индикаторов, охватывающих: эффективность всего цикла закупок, прозрачность процедур, профессионализм исполнителей и управление контрактами.

Система MAPS включает 12 индикаторов, сгруппированных по четырём ключевым направлениям:

Законодательная база: применяемые процедуры, правила исполнения и документооборот.

Операционная деятельность: эффективность закупок, государственные функции, администрирование контрактов.

Институциональная структура: интеграция в систему управления, надзорные органы, кадровый потенциал.

Добросовестность и открытость: контрольные механизмы, способы обжалования, доступ к информации, антикоррупционные меры.

В качестве инструментов используются: оценочные матрицы, опросные листы, аналитические справки. Методика основана на практическом опыте и анализе нормативной базы, интервью с представителями госучреждений и изучении типовых кейсов. Полученные данные позволяют выявить сильные и слабые стороны системы и определить области для вовлечения гражданского общества и бизнеса.

ОЭСР также управляет координационной платформой для заинтересованных сторон — банков развития, международных организаций и государств, применяющих MAPS.

МЕТОДИКА АРА ASSESSMENT (ВСЕМИРНЫЙ БАНК).

Оценочная модель АРА, разработанная Всемирным банком, предназначена для оценки уровня зрелости и функциональности системы государственных закупок, особенно в контексте реализации инвестиционных проектов, финансируемых за счёт заёмных средств. Основной задачей методики АРА является не только диагностика текущего состояния системы, но и выработка рекомендаций по институциональному развитию, наращиванию

потенциала, повышению прозрачности, эффективности и управляемости закупочной деятельности.

В отличие от универсальной модели MAPS, которая используется преимущественно для оценки национальных закупочных систем на макроуровне, методика АРА обладает более прикладным характером и ориентирована на детальный анализ процедур, применяемых в рамках конкретных инвестиционных программ и проектов. Методология АРА включает пять компонентных блоков: нормативно-правовая база, институциональная структура, процессы и процедуры закупок, управление контрактами, а также мониторинг и отчётность. Такая структура позволяет более глубоко и комплексно оценивать риски, связанные с недобросовестным управлением средствами, а также выявлять конкретные точки улучшения на операционном уровне.

Научный и методологический подход модели АРА строится на принципах результативного управления, что позволяет соотносить закупочные процессы с ожидаемыми результатами проектов. Кроме того, использование АРА способствует интеграции стандартов Всемирного банка с национальными системами закупок, обеспечивая таким образом согласование между международными требованиями и местной правовой и институциональной средой. Это особенно важно в странах с переходной экономикой, где эффективное использование заёмных средств требует сбалансированного подхода к контролю, управлению рисками и обеспечению подотчетности.

Таким образом, модель АРА не только дополняет MAPS как инструмент оценки зрелости системы, но и обеспечивает практическую основу для адаптации и внедрения лучших международных практик в контексте реализации проектов с внешним финансированием.

Результатом этой методики является комплексная картина текущего состояния системы государственных закупок с рекомендациями по её улучшению.

МЕТОДИКА ОЦЕНКИ ЕБРР.

Методика, разработанная Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР). Основной её целью является обеспечение соблюдения ключевых принципов ЕБРР, таких как ответственность, прозрачность, экономическая эффективность, гибкость и правовая устойчивость.

Оценочный инструмент представлен в виде анкеты, содержащей 317 вопросов, которые в статье сгруппированы в три части и 15 индикаторов. Принципы закупок взаимосвязаны между собой, что позволяет контролировать согласованность оценок.

Эти вопросы направлены на оценку различных аспектов системы закупок, включая правовую базу, процедуры, результаты и эффективность закупок, а также механизмы мониторинга и контроля. Принципы закупок, лежащие в основе данной методики, взаимосвязаны между собой, что позволяет контролировать согласованность и целостность оценок, обеспечивая таким образом всесторонний и системный подход к оценке функционирования закупочной системы. Это структурированное взаимодействие различных принципов также поддерживает интегрированный подход к управлению закупками, где все компоненты системы работают в гармонии для достижения долгосрочных целей развития.

Использование таких оценочных методик позволяет странам не только улучшать процессы закупок, но и демонстрировать международным партнёрам свою приверженность принципам добросовестности и транспарентности в управлении публичными средствами. Кроме того, структурированные оценки, включающие такие показатели, как экономическая эффективность и гибкость, помогают адаптировать систему государственных закупок к изменяющимся условиям и потребностям, что критически важно в условиях глобальных вызовов и экономической нестабильности. Системный анализ, проводимый с использованием таких инструментов, способствует устранению

институциональных и операционных барьеров, повышая устойчивость и долгосрочную эффективность системы.

Таким образом, методика ЕБРР является эффективным инструментом для оценки и совершенствования системы государственных закупок, соответствуя международным стандартам и лучшим практикам в области государственного управления и экономики.

Цель методики — выявить основные проблемы, оценить уровень прозрачности и разработать эффективные меры противодействия коррупции. Кроме того, методика позволяет учитывать риски, что особенно важно при разработке закупочной стратегии.

СРАВНЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ И НАЦИОНАЛЬНЫХ ПОДХОДОВ.

Международные методики стремятся к унификации и повышению прозрачности в глобальном масштабе. Они направлены на общую оценку системы госзаказов с учётом правовых, организационных и политических факторов. Национальные методики, напротив, чаще акцентируются на экономической эффективности, достижении конкретных целей госзаказа и рациональном использовании бюджетных средств. Отличия в целях обуславливают различия в структуре, содержании и применении методов.

Итак, проведённый анализ позволяет систематизировать международные и национальные подходы к оценке закупочной деятельности, определить их цели и сферы применения. Международные системы фокусируются на сопоставимости, прозрачности и эффективности, в то время как национальные направлены на экономические выгоды, стратегическое планирование и развитие инноваций в сфере госзаказа.

Учитывая изложенное, нами на основе международных стандартов, таких как MAPS (ОЭСР), АРА Assessment (Всемирный банк) и методология ЕБРР сформирована модель управления закупками в квазигосударственном секторе Республики Казахстан.

Целью предлагаемой модели является создание устойчивой, прозрачной и эффективной системы закупок в квазигоссекторе, минимизирующей коррупционные риски, повышающей экономическую результативность и укрепляющей доверие со стороны общества и бизнеса.

КЛЮЧЕВЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ ЗАКУПКАМИ.

1. Законодательная и нормативная основа.

Для обеспечения устойчивой правовой базы предлагается:

1. Провести анализ действующего законодательства и гармонизировать его с принципами MAPS и АРА.

2. Разработать и внедрить унифицированную правовую базу, охватывающую:

- стандартные процедуры (включая электронные);
- типовые закупочные документы;
- принципы добросовестной конкуренции.

Обеспечить регулярное обновление нормативной базы на основе рекомендаций ЕБРР и других международных институтов.

2. Институциональное управление и операционная деятельность.

Для повышения эффективности закупок предлагается:

1. Централизовать закупочную деятельность через создание единого органа или цифрового портала.

2. Внедрить автоматизированную систему планирования, мониторинга и анализа на базе данных.

3. Определить и использовать ключевые индикаторы эффективности (KPI), такие как:

- среднее время закупки;
- доля конкурентных процедур;
- количество обоснованных жалоб.

4. Установить стандарты управления контрактами, включая цифровой контроль за исполнением обязательств.

Реализовать анализ рисков (по модели ЕБРР) через:

- риск-профили типовых процедур;
- автоматическое выделение закупок с высоким уровнем риска.

3. ОЦЕНКА ЗРЕЛОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ СИСТЕМЫ.

Модель опирается на принципы АРА и ЕБРР и предполагает проведение многоуровневой оценки зрелости закупочной системы:

1. Законодательная зрелость — степень соответствия международным стандартам;
2. Операционная зрелость — эффективность применения процедур;
3. Культурная зрелость — восприятие закупочной системы участниками рынка.

Методы оценки включают опросы, анализ кейсов, статистику и визуализацию данных (например, паутинные диаграммы).

4. ПРОЗРАЧНОСТЬ И ДОБРОСОВЕСТНОСТЬ.

Ключевые инструменты обеспечения открытости:

1. Публичная онлайн-платформа, содержащая:
 - планы закупок;
 - тендерную документацию;
 - решения комиссий;
 - информацию о поставщиках.
2. Вовлечение гражданского общества:
 - участие общественных наблюдателей;
 - механизм электронных жалоб и ответов.

Переход к форматам открытых данных (по стандарту OCDS — Open Contracting Data Standard).

5. МЕХАНИЗМЫ ОБРАТНОЙ СВЯЗИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ.

1. Внедрение ежегодного самоаудита системы закупок по методикам MAPS и АРА;

2. Проведение внешнего независимого аудита;
3. Развитие международного партнёрства с платформами MAPS, Всемирного банка, ЕБРР и другими институтами.

Таблица 1 – Соответствие модели международным стандартам

| Направление | Международный ориентир | Элемент модели |
|---------------------------------|------------------------|---|
| Законодательство | MAPS, АРА | Унифицированная правовая база |
| Эффективность | MAPS, АРА | КРІ и цифровая аналитика |
| Контроль | MAPS, ЕБРР | Мониторинг, аудиты, общественный контроль |
| Прозрачность | MAPS, OCDS | Онлайн-платформа, открытые данные |
| Профессионализм | АРА, ЕБРР | Обучение, сертификация специалистов |
| Примечание – Составлено автором | | |

ОЖИДАЕМЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ОТ ВНЕДРЕНИЯ УКАЗАННОЙ МОДЕЛИ:

- рост доверия к закупочной системе;
- сокращение доли неконкурентных процедур;
- уменьшение сроков и стоимости закупок;
- повышение эффективности расходования государственных средств;
- снижение коррупционных рисков и повышение общественного контроля.

Предложенная модель управления закупками в квазигоссекторе Казахстана основана на лучших международных практиках и адаптирована к местному контексту. Её реализация требует политической воли, устойчивой нормативной поддержки и активного вовлечения всех участников рынка. Укрепление прозрачности, повышение профессионализма и внедрение

цифровых инструментов — ключевые элементы построения эффективной закупочной системы, способной соответствовать вызовам времени.

Подобная мультиактерная модель управления отражает принципы нового публичного менеджмента, где акцент делается на результативности, конкуренции и ответственности за принятие решений.

Укрепление прозрачности закупочных процедур способствует снижению коррупционных рисков и формированию доверия со стороны бизнеса и общества, что подтверждается эмпирическими исследованиями в странах ОЭСР и развивающихся экономиках. Повышение профессионализма персонала закупочных подразделений через институционализацию подготовки, сертификации и постоянного обучения является критически важным фактором устойчивости реформ и эффективности их реализации.

Внедрение цифровых инструментов, включая электронные торговые площадки, автоматизированные системы оценки и риск-ориентированного аудита, рассматривается в научной литературе как один из наиболее действенных способов повышения прозрачности и подотчетности в сфере государственных закупок. Цифровизация также обеспечивает снижение транзакционных издержек, ускорение процедур, расширение доступа для малого и среднего бизнеса, в том числе регионального и международного.

Таким образом, построение современной модели закупок в квазигосударственном секторе Казахстана должно осуществляться как структурная реформа, охватывающая законодательство, организационное устройство, компетенции кадрового состава и цифровую инфраструктуру. Это позволит создать эффективную, конкурентную и подотчетную систему закупок, способную отвечать на вызовы времени, включая экономическую нестабильность, внешнеполитическую турбулентность и растущие ожидания со стороны общества в отношении рационального использования публичных ресурсов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Квазигосударственный сектор в экономике иначе называют государственно-частным партнерством. Субъектами квазигосударственного сектора в Казахстане являются государственные предприятия, товарищества с ограниченной ответственностью, акционерные общества, в том числе национальные управляющие холдинги, национальные холдинги, национальные компании, участником или акционером которых является государство, а также дочерние, зависимые и иные юридические лица, являющиеся аффилированными с ними в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан.

Международный опыт свидетельствует о том, что при любом политическом режиме госсектор составляет важную область государственного управления и является ключевой экономической опорой страны.

В рамках настоящего исследования рассмотрены проблемные вопросы проведения закупок АО «ФНБ «Самрук-Қазына».

Комплексный анализ текущего состояния системы закупок в АО «ФНБ «Самрук-Қазына» позволил выявить основные проблемы и риски, касающиеся необходимости оптимизации закупочных процедур с учетом принципов прозрачности, эффективности и цифровизации. С учетом этого, предлагается внедрить следующие практические рекомендации:

1) В целях усиления внешнего контроля и повышения объективности и независимости аудита, предлагается:

Дополнить часть 1 статьи 15 Закона Республики Казахстан «О государственном аудите и финансовом контроле» новым пунктом 3 следующего содержания:

«3) Служба внутреннего аудита осуществляет оценку функционирования системы внутреннего контроля и управления на основе системы управления

рисками внутренних процессов (бизнес-процессов) в субъектах квазигосударственного сектора, их дочерних организациях и филиалах»

2) Создать специализированный орган, наделённый функцией независимого рассмотрения жалоб, который будет структурно и функционально отделён от органов, осуществляющих оперативное управление закупками и формирование закупочной политики.

В этой связи, предлагается внести изменения в пункт 2 статьи 15 Закона Республики Казахстан «О закупках отдельных субъектов квазигосударственного сектора» следующего содержания:

«Централизованная служба по контролю за закупками Фонда и организаций Фонда подчиняется непосредственно уполномоченному органу в сфере закупок. Порядок осуществления контроля определяется правилами проведения контроля за осуществлением закупок Фонда».

Пересмотр нормативной базы, регулирующей порядок рассмотрения жалоб, позволит устранить текущие несоответствия и повысить детальность процедур, тем самым усилив подотчётность и правовую определённость.

3) В целях расширения доступа потенциальных поставщиков и стимулирования добросовестной конкуренции в закупках отдельных субъектов квазигосударственного сектора, предлагается сократить число оснований для осуществления закупок способом из одного источника путем внесения изменений в статью 59 Порядка осуществления закупок акционерным обществом «Фонд национального благосостояния «Самрук-Қазына» и юридическими лицами, пятьдесят и более процентов голосующих акций (долей участия) которых прямо или косвенно принадлежат АО «Самрук-Қазына» на праве собственности или доверительного управления», установив исчерпывающий и ограничительный перечень допустимых случаев, включая:

- ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций;
- обеспечение безопасности, обороны и защиты государственных интересов;

- выполнение обязательств по международным договорам РК;
- отсутствие альтернатив вследствие наличия исключительных прав или технической уникальности товара (услуги, работы), при документально подтвержденном отсутствии замены.

Предложенные меры, по нашему мнению, позволят повысить эффективность, конкурентоспособность и прозрачность закупочных процедур в компании.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- 1 Ильина Ю.В. подходы международных экономических и финансовых организаций к оценкам системы госзаказа // Вестник Полоцкого государственного университета. Серия D. Экономические и юридические науки. 16.01.2021г. №5: - [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/podhody-mezhdunarodnyh-ekonomicheskikh-i-finansovyh-organizatsiy-k-otsenkam-sistemy-goszakaza>.(датаобращения 17.01.2025).
- 2 Закон Республики Казахстан «О закупках отдельных субъектов квазигосударственного сектора от 8 июня 2021г. № 47-VII - [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/> (дата обращения 19.01.2025).
- 3 Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008г. № 95-IV. - [Электронный ресурс] - Режим доступа: http://10.61.42.188/rus/docs/K080000095_
- 4 Гражданский кодекс Республики Казахстан от 27 декабря 1994г. № 268-XIII. - [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/> (дата обращения 19.01.2025).

- 5 Предпринимательский кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015г. № 375-V ЗРК. - [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://10.61.42.188/rus/docs/K1500000375> (дата обращения 19.01.2025).
- 6 Мороз С. П. Правовое регулирование закупок субъектами квазигосударственного сектора в Республике Казахстан: проблемы и пути решения / С. П. Мороз, В. В. Тен // Вестник Карагандинского университета. Серия Право. – 2024. – Т. 115, № 3. – С. 91-99.
- 7 Правила осуществления закупок для отдельных субъектов квазигосударственного сектора, за исключением АО «Фонд национального благосостояния «Самрук-Казына» и его организаций, утверждены приказом Министра финансов РК от 30 ноября 2021г. №1253. - [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://10.61.42.188/rus/docs/V2100025488> (дата обращения 19.01.2025).
- 8 Официальный сайт АО «Фонд национального благосостояния «Самрук-Казына».
- 9 Порядок осуществления закупок утвержден решением Совета директоров АО «ФНБ «Самрук-Қазына» за №161 от 3 июля 2019 г. - [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://online.zakon.kz/m/amp/document/34369916> (дата обращения 19.01.2025).
- 10 Елеусизова И. К. Актуальные вопросы законодательного закрепления субъектов квазигосударственного сектора в Республике Казахстан APRIORI. Серия: Гуманитарные науки. – 2016. – № 5. – С. 7.
- 11 Рыжкова И. М. Коррупционные риски в системе государственных закупок в Республике Казахстан теория, методология и практика научной деятельности: Сборник статей Всероссийской научно-практической конференции с международным участием, Уфа, 28 июня 2023 г. – УФА: Общество с ограниченной ответственностью "Аэтерна", 2023. – С. 101-106.

- 12 Закон Республики Казахстан от 31 октября 2015г. «О государственно-частном партнерстве» № 379-V ЗРК - [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000379>. (дата обращения 19.01.2025).
- 13 «О государственном аудите и финансовом контроле» Закон Республики Казахстан от 12 ноября 2015г. № 392-V ЗРК. - [Электронный ресурс] - Режим доступа: (дата обращения 19.01.2025).
- 14 Каранатова Л.Г. Функции и особенности государственного заказа как экономической категории. Научные труды Северо-Западной академии государственной службы. – 2011. – Т. 2. – № 1(2). – С. 68–81.
- 15 Паньшин Б.Н. Государственные закупки: национальная значимость и оценка направлений межгосударственного сотрудничества Государственные закупки: опыт организации проведения и перспективы межгосударственного сотрудничества: материалы IV междунар. форума, Минск, 23–25 июня 2010 г. – Минск, 2011. – С. 17–23.
- 16 Сакович В.А. Инновационная безопасность: отдельные аспекты методологии, теории, практики / В.А. Сакович, Бровка Г.М. – Минск : Респ. ин-т высш. шк., 2016. – 317 с.
- 19 Raymond J. Bench marking in public procurement / J. Raymond // *Benchmarking An International Journal*. – 2008. – N 15(6). – P. 782–793.
- 20 Matthews D. Strategic procurement in the public sector: a mask for financial and administrative policy / D. Matthews // *Journal of public procurement*. – 2005. – № 5(3). – P. 388–399.
- 21 Бузгалин А.В. Переходная экономика: Курс по политической экономии. М.: Таурис, 2011.-
- 22 Зарубежный опыт управления пакетами акций, принадлежащих государству. - [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://www.topknowledge.ru>(дата обращения 19.01.2025).
- 23 Шахарова А. Е. Проблемы аудита эффективности деятельности субъектов квазигосударственного сектора. Актуальные проблемы экономической

деятельности и образования в современных условиях: сборник XV Международной научно-практической конференции, Оренбург, 14 мая 2020г. / Оренбургский филиал РЭУ им. Г.В. Плеханова. – Волгоград: Общество с ограниченной ответственностью "Сфера", 2020. – С. 138-144.

24 Государственный аудит: Учебник / под редакцией К.Е. Джанбурчина. - Астана: ЕНУ им. Л.Н. Гумилева, 2016. - 374 с.

25 <http://group-global.org/ru/news/vystuplenie-prezidenta-kazahstanannazarbaeva-na-viii-astaninskom-ekonomicheskom-forume>.

26 Исследование механизма внедрения международных стандартов и руководств высших органов аудита (ISSAI) в деятельность органов внешнего государственного аудита Республики Казахстан. РГП «Центр по исследованию финансовых нарушений» - Астана, 2014.

27 Рабочие материалы Счетного комитета, использованные при подготовке проекта Концепции внедрения государственного аудита в Республике Казахстан - Астана, 2013.

28 Постановление Правительства РК от 28 августа 2009г. № 1282 «О проекте Закона Республики Казахстан «О Счетном комитете по контролю над исполнением республиканского бюджета» - [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P090001282>. (дата обращения 19.01.2025).

29 Алиев М.К. Международные стандарты финансовой отчетности: Учебное пособие. - Алматы: Казахская академия транспорта и коммуникации им. М. Тынышпаева, 2005-194 с.

30 Деятельность Счетного комитета - Экспертно-аналитическая деятельность - Основные итоги контрольных мероприятий - [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://esep.kz/rus/show1/article/149>. (дата обращения 19.01.2025).

