

АКАДЕМИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ
ПРИ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЕ
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

АБДРАМАНОВА МАДИНА РЫСМАГАМБЕТОВНА

Методика выявления и предупреждения коррупционных рисков при
планировании и исполнении государственного бюджета

Диссертация на соискание академической степени
магистр юридических наук по образовательной
программе
7М04203 «Юриспруденция» (научное и
педагогическое направление)



Научный руководитель: преподаватель
кафедры общеправовых дисциплин
магистр юридических наук
младший советник юстиции
Рахимов Н.Б.

Научный соруководитель:
старший преподаватель кафедры
социально-гуманитарных дисциплин
магистр юридических наук
советник юстиции
Тапенова А.Р.

г. Косшы, 2022 год

ТҮЙІНДЕМЕ

Осы диссертациялық зерттеуде автор мемлекеттік бюджетті жоспарлау және орындау барысында орын алатын сыбайлас жемқорлық тәуекелдерінің алдын алу және анықтау мәселелеріне тоқталып, қолданыстағы заңнаманы зерделеп, арнайы әдістеме ұсынды. Ғылыми талдау шеңберінде сыбайлас жемқорлық тәуекелдерін анықтау мәселелерін реттеу, шетелдік тәжірибені ескере отырып, сыбайлас жемқорлық тәуекелдерін анықтау және алдын-алу мақсатында нормативтік құқықтық актілерге өзгерістер енгізуді ұсынды.

РЕЗЮМЕ

В данном диссертационном исследовании автором проведен правовой анализ действующего законодательства, направленный на выявление и предупреждение коррупционных рисков при планировании государственного бюджета. В рамках научного анализа дана правовая оценка нормативным правовым актам в части выявления и предупреждения коррупционных рисков с учетом зарубежного опыта и предложены дополнения в действующие правовые акты и методика по выявлению коррупционных рисков при исполнении государственного бюджета.

SUMMARY

In this dissertation research, the author conducted a legal analysis of the current legislation aimed at identifying and preventing corruption risks in the planning of the state budget. As part of the scientific analysis, a legal assessment of regulatory legal acts in terms of identifying and preventing corruption risks is given, taking into account foreign experience, and additions to existing legal acts and methods for identifying corruption risks in the execution of the state budget are proposed.

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|--|---------|
| ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ | 4 |
| ВВЕДЕНИЕ..... | 5-10 |
| 1. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БЮДЖЕТА | |
| 1.1 Правовое регулирование государственного бюджета, развитие бюджетного законодательства и законодательства государственных закупок. | 11-28 |
| 1.2 Опыт зарубежных стран по обеспечению прозрачности государственного бюджета. | 29-48 |
| 2. ИНСТИТУТ КОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ. МЕТОДИКА ВЫЯВЛЕНИЯ КОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ ПРИ ПЛАНИРОВАНИИ И ИСПОЛНЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА | |
| 2.1. Меры по предупреждению коррупции при планировании государственного бюджета..... | 49-58 |
| 2.2 Выявление коррупционных рисков как важный аспект в борьбе с коррупцией. | 59-73 |
| 2.3. Методика выявления коррупционных рисков при планировании и исполнении государственного бюджета. | 74-89 |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ..... | 90-93 |
| СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ..... | 94-104 |
| ПРИЛОЖЕНИЕ | |
| 1. Акт внедрения..... | 105 |
| 2. Сравнительная таблица предложений по внесению изменений и дополнений в некоторые правовые акты..... | 106-107 |
| 3. Методика выявления и предупреждения коррупционных рисков при планировании и исполнении государственного бюджета..... | 108-120 |

ОБОЗНАЧЕНИЕ И СОКРАЩЕНИЯ

СССР - Союз Советских Социалистических Республик

ЕС-Европейский Союз

ООН - Организация Объединенных Наций

США – Соединенные Штаты Америки

ФРГ – Федеративная Республика Германии

МВФ - Международный Валютный Фонд

ОЭСР - Организация Экономических Сотрудничеств и Развития

ЮНСИТРАЛ - Комиссия ООН по праву международной торговли

ВТО - Всемирная торговая организация

FAR - Свод правил государственных закупок

GSA - Администрация общих услуг

GIFT - Глобальные инициативы по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере

МИО-местные исполнительные органы

ИНТОСАИ-международная организация высших органов аудита

ВВЕДЕНИЕ

Бюджетный кодекс регламентирует бюджетные и межбюджетные отношения, также в нем прописаны основы функционирования устанавливающие основные положения, принципы и механизмы бюджетной системы, образования и использования бюджетных средств, а также формирование и использование Национального фонда Республики Казахстан.

Следует отметить, что законодателем прописан целостный механизм действий, направленный на прозрачность всего процесса и минимализацию коррупционных рисков. Однако, при проведении проверок зачастую встречаются коррупционные схемы, заложенные заинтересованными лицами уже в процессе планирования бюджета, что сложно доказать по ряду причин, в связи с чем органам уголовного преследования приходится выявлять коррупционные правонарушения исключительно на стадии принятия проделанных работ и в сфере государственных закупок.

В свою очередь, Главой Государства в ходе послания народу Казахстана от 1 сентября 2020 года отмечена необходимость выработки новой бюджетной политики, бережливой и ответственной, путем разработки свода ключевых бюджетных коэффициентов и правил.

Также, поставлена задача о рассмотрении вопроса внедрения института бюджетной самостоятельности для государственных органов, усиления контроля над процессом утверждения местных бюджетов, в целях полезного использования средств для нужд граждан, создания единого информационного ресурса, в том числе с отражением сведений об использовании бюджетных средств для квазисектора, а также создания общественной экспертизы с применением онлайн опросов при распределении общественно значимых расходов из бюджета районов. [1]

Таким образом, Главой Государства поручено пересмотрение действующего законодательства, в первую очередь в целях минимализации

коррупционных рисков, имеющих место при проведении бюджетных процессов.

При реализации данной задачи необходимо обладать научно-обоснованными и проверенными практикой методами и инструментами выявления коррупционных рисков для эффективной профилактики незаконных действий в сфере планирования и исполнения государственного бюджета.

Оценка современного состояния решаемой научной проблемы или практической задачи.

Законодательством Республики Казахстан предусмотрен порядок проведения бюджетного процесса путем делегирования исполнительных функций как на исполнительные, так и на представительные органы, наряду с этим в целях обеспечения прозрачности предусмотрена процедура публикации информации в СМИ, однако лазейки все же имеют место быть.

Как известно, при подаче бюджетной заявки и заложении суммы на предстоящий период для проведения плановых мероприятий на год, уполномоченными лицами должен проводиться мониторинг ценовых предложений рынка, зачастую заинтересованными лицами именно на данной стадии процесса разрабатывается деление средств государства, путем получения ценовых предложений от «Своих» субъектов предпринимательства с гораздо более завышенными ценовыми предложениями, что в последствии и становится обоснованием для выделения средств бюджета.

В свою очередь, данный фактор не предусматривает каких-либо правовых последствий для заинтересованных сотрудников, так как зачастую объясняется ими как свобода рынка.

Данный фактор также не остался без внимания Главы Государства и поручено разработать единый Закон как для государственных органов, так и для квазисектора, обеспечивающий прозрачность государственных закупок и проводимых через единое окно.

Цель, задачи, объект и предмет исследования.

Цель исследования заключается в том, чтобы на основе анализа действующего законодательства и правоприменительной практики, достижений науки выработать и научно обосновать способы и приемы выявления и профилактики коррупционных рисков при проведении бюджетных процедур, а также предложения по совершенствованию организационно-правовых основ данной деятельности.

Задачи исследования:

- анализ коррупционных рисков на этапах планирования и исполнения государственного бюджета, выявление уязвимых аспектов при проведении регламентированных законом процедур;

- изучение правовых актов иностранных государств и международного опыта по борьбе с коррупцией в сфере бюджетного законодательства;

- предложить меры по совершенствованию правовых актов и отдельных процедур бюджетного законодательства.

Объектом исследования выступают коррупционные риски, возникающие при планировании и исполнении бюджета в Республике Казахстан.

Предметом исследования являются нормы бюджетного законодательства, а также правоприменительная практика в сфере противодействия коррупции при планировании и исполнении государственного бюджета.

Методологическая основа.

Исследования составляет совокупность общенаучных (анализ, синтез, аналогия), частно-научных (исторический, статистический, социологический) и специальных (сравнительно-правовой и формально юридический) методов познания.

Обоснование научной новизны, теоретическая база исследования.

Научная новизна выражена в исследовании возможностей исключения коррупции в рассматриваемой сфере путем использования современной информатизации, цифровизации и общественной активности граждан.

Теоретической и эмпирической базой исследования являются труды ученых, как: Г. Бэкер, Б.В. Э. Кампоса, С. Прадхана, К. Расма, Т.Я. Хабриева, В.В. Лунеев, А.Храмкин, Е.А.Винокурцева, В.В.Астанин С.Н. Рябухин,И. Левакин, С.А. Черемухин Е.С. Аверкиева В. Гамукин Руденко В.Н. и многих других.

В Казахстане вопросы коррупции были исследованы в работах: А.М. Алибековой, А.Н. Агыбаева, К Ж. Балтабаева, К.Б. Бегалиева, Е.Н. Бегалиева, С.Д. Бекишевой, И.Ш. Борчашвили, Р.Е. Джансараяевой, Н.О. Дулатбекова, Б.Ж. Жунусова, Е.Е. Каиржанова, С.Е. Каиржановой, М.Ч. Когамова, Е.К. Каржаубаева, Б.М. Курманбаева, К.С. Лакбаева, С.С. Молдабаева, Р.Т. Нуртаева, С.М. Рахметова, Т.С. Темиралиев, Н.Н. Турецкого, В.В. Хан, Т.А. Ханова и т.д

Нормативной базой исследования является бюджетное законодательство и антикоррупционное законодательство, акты регулирующие процедуры проведения государственных закупок Республики Казахстан.

Этапы исследования, ожидаемые результаты и предполагаемые направления их внедрения и апробации.

1 этап: анализ коррупционных правонарушений в сфере бюджетного законодательства;

2 этап: исследование коррупционных рисков и механизмов;

3 этап: разработка методов профилактики;

4 этап: апробация методов профилактики;

Предполагается формализация разработанных методов, с их последующим внедрением в правоприменительную практику правоохранительных органов.

Положения выносимые на защиту:

1. Ввести обязательное проведение аудита эффективности в процесс планирования крупных бюджетных проектов.

Цель его введения - предупреждение коррупционных рисков при определении стоимости проекта, указывающейся в бюджетных заявках, сметных документациях итд. Аудит эффективности обеспечит вычисления себестоимости проекта на стадии проекта финансирования, что лишит возможности государственных заказчиков закладывать сумму взятки в бюджетную заявку.

Данную функцию возложить на Счетный комитет по контролю за исполнением бюджета, путем введения дополнения в закон «Об аудиторской деятельности», Бюджетный кодекс и закон «О государственных закупках».

2. При формировании стратегического плана региона в обязательном порядке проводить опрос населения с целью учета мнения граждан при определении социально важных проектов. На основе мнения населения комиссия должна утверждать строительство выигравшего на голосовании социально важного объекта.

Данная пререговитива уменьшит коррупционные риски при выделении бюджетных средств, путем лоббирования интересов проекта и крупных предпринимателей, в ходе утверждения планов развития областей, городов республиканского значения и городов.

3. Передать функцию по установлению средней рыночной стоимости планируемых закупочных процедур\товаров в НПП «Атамекен». Это позволит уменьшить коррупционные риски при составлении бюджетной заявки государственным (заинтересованным) органом, в которой часто используются схемы по завышению цен, отмыванию денег (строительство дома и стройматериалы итд) при планировании бюджета.
4. Разработана авторская методика-механизм выявления коррупционных рисков при планировании и исполнении государственного бюджета. Нами предложено проводить проверки процедур планирования бюджета и государственных закупок в

соответствии с нашим механизмом. Данный механизм позволит раскрыть картину всего процесса процедуры закупок с момента формирования бюджетной заявки, заканчивая подписанием акта приема-передачи. Также предлагается использовать данную методику при проведении внутреннего анализа коррупционных рисков, согласно нормам «Типовое правило проведения внутреннего анализа коррупционных рисков».

Ожидаемые результаты и предполагаемые направления их внедрения и апробации.

Результаты диссертационного исследования отражены в 2-х научных статьях и на международной научно-практической конференции, проведена апробация разработанного механизма в прокуратуре района «Есиль» города Нур-Султан.



1. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БЮДЖЕТА

1.1 Правовое регулирование государственного бюджета, развитие бюджетного законодательства и законодательства государственных закупок

По оценке международных экономических, политических и общественных организации Республика Казахстан является крупнейшим и стабильно развивающимся регионом Центральной Азии, политические и экономические стратегии которой нацелены на создание государства, являющегося одним из наиболее развитых стран в мире.

Современный Казахстан-это конкурентоспособное демократичное государство, имеющее динамику развития во многих сферах общественной жизнедеятельности, со свободным экономическим рынком, выстроенном на лучших имеющихся практиках бюджетной политики.

Значимость высокоэффективного и четкого регулирования процессов бюджетной системы и межбюджетных отношений, обоснована тем фактом, что данный фонд финансово обеспечивает реализацию стратегии и функционирование государства.

В этой связи, главный правовой документ обеспечивающий правильное распределение финансов государства и его курс развития должен быть понятным для простых граждан, должен охватывать, регламентировать и четко разграничивать каждый процесс производимый уполномоченными лицами и органами, а весь бюджетный процесс должен быть прозрачным и лишенным проявлений коррупции.

Как известно, коррупционная деятельность является острой проблемой общества во многих странах, в том числе и высокоразвитых. В нашей стране данный фактор межчеловеческих взаимоотношений является сильным балластом для эффективного развития государства, чему способствует высокая латентность данного правонарушения, низкая социально-культурная ответственность граждан, бюрократия и непрозрачность в деятельности государственного аппарата, социальная

необеспеченность субъектов коррупционных правонарушений, отсутствие сильной политической воли должностных лиц, а также несовершенство правовых актов, способствующих проявлению коррупционных правонарушений.

Следует отметить, что за годы независимости Казахстан перенял лучшие практики, наработки и алгоритмы развитых зарубежных государств, применил и на постоянной основе совершенствует правовые акты в целях эффективного противодействия коррупции, однако результаты их исполнения остаются на недостаточном уровне.

К сожалению, новостная хроника о коррупционных правонарушениях, почти во всех общественно-государственных взаимоотношениях, оставляет вопрос коррупции открытым и весьма актуальным, несмотря на ужесточение санкции за уголовные правонарушения.

Таким образом, поняв на собственном опыте и практике низкую эффективность противодействия с коррупцией путем принятия мер постфактум (в виде уголовного наказания), законодатель понял о важности «периода предпосева и подготовки почвы», в связи с чем, в правовых актах по противодействию коррупции появились такие определения, как «предупреждение коррупции» и соответственно «коррупционный риск».

Исследуя ряд правовых актов, не сложно заметить эволюцию их развития, поэтапное моделирование сегодняшнего уровня правовых актов в стране. Естественно возникновение вопроса, если данные практики правовых актов в зарубежных странах были и на тот момент, почему нельзя было еще на заре независимости сразу же перенять весь имеющийся ведущий мировой опыт капиталистическо-демократического общества и государств?

Полагаем есть несколько причин данного торможения развития правовых актов, среди которых, такие аспекты как уровень общественного развития, разнообразность менталитетов и уровень образованности

граждан и культурно-правового развития, который должен учитываться и возможно несовершенство кадров, создававших законопроекты на заре независимости страны.

В свою очередь, в целях обеспечения более широкого субъективного взгляда на сегодняшний уровень развития бюджетного законодательства с точки зрения антикоррупционной политики, полагаем, что следует изучать данный правовой акт наряду с актами регулирующими государственные закупки, так как на сегодняшний день, доля государственных закупок составляет 43% от расходов государственного бюджета страны (с динамикой ежегодного снижения)[1] и начать данный процесс с исторического становления этих двух актов. На сегодняшний день, доля государственных закупок составляет 43% от расходов государственного бюджета страны, что является весьма высоким коэффициентом. [1].

Обретение суверенитета стало испытанием на прочность для молодого государства и экономическим вызовом, связанным с отсутствием налаженной экономической системы, собственного рынка и инфляцией. Кроме того, вновь созданное государство избрало совершенно иное направление формирования государства и имевшееся на тот момент государство, строилось не только путем перестройки из тоталитарно-авторитарной формы правления в демократическую, но и путем создания из социалистического государства – капиталистического, с открытым рынком и кредитной политикой.

Одним из первых правовых актов принятых суверенным государством является закон «О бюджетной системе Республики Казахстан», принятый в 1991 году, согласно которому составляющие бюджетной системы разделялись на самостоятельные части: республиканский бюджет Республики Казахстан и местные бюджеты Советов народных депутатов.

Законом определялась система принципов формирования бюджетов, взаимные отношения между республиканским и местными бюджетами,

каждый из которых являлся самостоятельным (на тот период существовало 3045 бюджетов).

Правовым актом конкретизировались источники доходов всех звеньев местной бюджетной системы и основа самостоятельности состояла в том, что собственные местные средства бюджета подлежали распределению Советом народных депутатов Республики Казахстан.

Законом предусматривался наличный оборот денежных средств и ведение кассы, которая использовалась в случае появления кассовых разрывов между счетами, покрытие данных расходов и разрывов производилось до закрытия бюджетного года. Конечно же данное обстоятельство могло спровоцировать большие коррупционные риски и траты бюджетных средств, использование в другом обороте, в особенности если учесть отсутствие цифровых технологий на тот момент.

Исходя из изложенного, следует что денежные средства вполне могли быть использованы не по назначению на определенный период, кроме того, законом предусмотрена задолженность между вышестоящим и местными свободными бюджетами, в случае наличия разрыва между увеличением расходов и уменьшением доходов.

Также, предусматривалось перераспределение определенной доли финансовых ресурсов между городами республиканского подчинения и областями в виде дотации и субвенции, целью являлась необходимость финансового обеспечения культурно-социально развития при наличии недостаточности доходов регионов на покрытие минимальных нормативных расходов, что влияет на уровень эффективности деятельности госаппарата развитых регионов, так как работать на развитие другого региона не вызывает заинтересованности руководителей МИО.

В ведомство контрольной палаты Республики Казахстан относилось осуществление контроля за законным использованием средств бюджета, учет исполнения, предоставление отчета возлагалось на Министерство

финансов, а процедуры составления возложены на министерства и депутатов.

Следует отметить, что данный правовой акт состоял из 23 статей и был сформулирован по плановой системе построения бюджетной системы, где главной целью являлось сбалансированность бюджетно-финансовой политики законодательной и исполнительной власти. Ответственность за составление бюджета и осуществление расходов в пределах доходов возлагалось на Совет народных депутатов. [2]

Данный правовой акт скорее является сводом правил по освоению средств, где местным бюджетам дано право освоения поступлений, право взаимопогашения средств из местных бюджетов на основе взаиморасчета, отсутствует классификация расходов, не указано на наличие цели бюджетирования, отсутствует основание для прогноза выделяемых средств, то есть сам по себе правовой акт не охватывает полный механизм поступления, отчетности и освоения бюджетных средств, также не имеется нормы регулирующие взаимодействие бюджета и государственных закупок.[3]

В том же году, наряду с бюджетным законодательством вступает в силу Постановление Верховного Совета КазССР «О государственном заказе в Казахской ССР».

Согласно правового акта, под государственным заказом признается государственное предложение в лице уполномоченных государственных органов, хозяйствующим субъектам, независимо от формы собственности произвести необходимые товары (выполнить работы, оказать услуги) для нужд государственных организаций.

Государственный ежегодный заказ формировался Кабинетом Министров Казахской ССР в соответствии с программами производства, а также исходя из прогнозов экономического и социального развития организации, регионов и страны в целом (современный стратегический план государства), включая соглашения и договора, заключаемые КазССР

с Правительством СССР, между зарубежными странами и правительствами союзных республик. Также, обозначался 70 процентный предел госзаказа от всей производственной программы и мощности организаций и предприятий. Все заказы проводились путем прямого заключения договоров, также предусмотрена возможность проведения конкурса.

Примечательно, что поставка продукции возлагалась на орган размещающий заказ.

Правовым актом предусмотрены льготы по налоговым платежам, предоставлялось частичное либо полное освобождение от уплаты иных платежей, инвестирование производства, даже имелась возможность произведения ускоренной амортизации, льготы при государственном кредитовании в счет средств кредитования государства, имелась возможность устанавливать цены договорного характера? также могли быть рассмотренные иные условия льгот.

В свою очередь, решения по предоставлению льгот принимались органами размещавшими заказ.

Таким образом, изучение данного правового акта, указывает на полное отсутствие антикоррупционных мер в ходе осуществления заказа государства, начиная с момента размещения, заключения договора с субъектом, так и при приеме товаров, при предоставлении льгот по налогообложению, при определении ускоренной амортизации и последующем списании, при применении договорных цен, при предоставлении льготных кредитов и прочих моментах. [4]

В целом изученные правовые акты, указывают на слабый институт норматворчества и отсутствие антикоррупционного анализа.

Наряду с этим, 21 января 1993 года принято новое Постановление КабМина «О порядке закупки и поставки продукции, выполнения работ (услуг) для обеспечения государственных нужд». [5]

Вышеуказанный правовой акт в первые ввел понятие принципов, одним из которых является проведение конкурсного отбора, что обозначает

появление на рынке конкурентной среды из которой можно выбирать и второе, началось построение антикоррупционных мер в данной сфере отношений.

Процедуры по обоснованию и расчету планируемых затрат указываемых в бюджетных заявках отнесены к полномочиям и ответственности государственных заказчиков. Также, для подачи продукции и ее включению в номенклатуру, государственный заказчик должен согласовать данный перечень с Министерством экономики и контрактной корпорацией республиканского значения «Казконтракт», в полномочия которой входит рассмотрение расчетов указанных в заявках.

Наряду с этим, правовым актом также регламентирован порядок составления бюджетной заявки, согласно которому, основным документом при определении количества выделяемых средств является бюджетная заявка, что в принципе аналогично с настоящими правилами установленными бюджетным законодательством.

Именно на основании бюджетной заявки и производится весь расчет бюджетного планирования, как известно, данный документ является основанием для вычисления приблизительной средней рыночной стоимости продукта и за указанную завышенную сумму, предприниматель предоставивший данную заявку ответственности не несет, риск рынка. Данный фактор является весьма коррупциогенным, если учесть, что заявки принимаются, запрашиваются и составляются людьми, в первую очередь на местах и являются первым рычагом коррупционной составляющей при планировании государственного бюджета в целом.

В свою очередь, аукцион, порядок его проведения и регламент его проведения составлялся заинтересованным государственным учреждением, подавшим саму заявку. Оценка бюджетных заявок производилась экспертной комиссией, созданной при самой организации, в обязанности которой и входила оценка заявки, выбор подходящего поставщика из предложенных. После проведения конкурсного отбора с

выбранным поставщиком, той же организацией и комиссией составлялся контракт на получение закупаемой процедуры или продукции, для нужд государства и принимался заказ.

В тот период шла повсеместная перестройка страны и первым же шагом по построению рыночной экономики отмечается выпуск собственной валюты суверенного государства – тенге, начавшийся в 1993 году, а также начало освоения природных богатств. [6]

Так, тот факт, что Казахстан является обладателем двенадцатого по величине запаса нефти на мировом рынке, не мог не заинтересовать коммерческие нефтяные гиганты с запада, занимающих ключевые позиции в нефтяном бизнесе. Инвестиции в нефтесырьевую отрасль Казахстана вызвала интерес ведущих на рынке компаний из Великобритании и Соединенных Штатов Америки.

Первым и даже на сегодняшний день крупнейшим инвестором стала компания «Chevron» (США) и в 1993 году, Казахстан подписал договор на разработку самого большого месторождения в стране «Тенгиз», сделка по расчетам и оценке международных организации является крупнейшей не только для нашей страны, но и для всей мировой арены, в связи с чем прозвана Сделкой века.

Данная сделка послужила новой вехой в развитии всех отраслей страны, в том числе правовом и экономическом, начался период предложений и контрактов, вносящих бюджет страны миллиарды средств.

Западные инвесторы не могли не требовать гарантии в виде правового института страны для своих средств и деятельности, естественно это потребовало новых управленцев, способных создать высокий уровень и более развитые правовые акты. [7]

Следует отметить, что в страновом отчете ВТИ (Bertelsmann Transformation Index) от 2003 года экономическая трансформация Казахстана считается наиболее успешной среди бывших Советских Республик.

Экспертами отмечено, что стратегия суверенного государства по постепенному отходу от прижившейся плановой экономики, длившейся вплоть до 1995 года была наиболее оправданная, так как ни государственный Аппарат, ни граждане, ни само построение экономики не могло позволить резкий скачок и перестройку. [8]

Противоречивая оценка дана экспертами консультационной миссии ПРООН данному историческому событию дана оценка в итогом докладе «Экономическая трансформация в Республике Казахстан: Вопросы макроэкономической политики, внешнеэкономических отношений и реструктуризации банковской системы», где отмечается о том, что Казахстан входит в число постсоветских стран особенно тяжело перенесших распад плановой системы советских стран, в первую очередь, по причине накопления огромных структурных диспропорций и промедления начала экономических реформ, причиной которых отмечаются политические причины.

Отмечено, что причиной запоздалых масштабных экономических реформ начавшихся в конце 1994 года, являлось невозможность проведения независимой экономической политики в связи с наличием единой рублевой зоны, которая просуществовала до ноября 1993 года. [9]

В целом завершив в течение 1995 года первую ступень процесса трансформации по укреплению бюджетной и денежной политики, перед Казахстаном стояли структурные и микроэкономические реформы: привлечение иностранного капитала, реформы в сфере социальной жизни, реформа и развитие банковской системы, закрытие неэффективных предприятий, реструктуризация остальных предприятий, широкомасштабная приватизация, создание рынка труда и капитала, приватизация сельского хозяйства, и т. д. [2. стр 12]

В своих трудах А.А. Ережепова предлагает относить период 1997-2007 гг., ко второму этапу развития бюджетной системы, то есть к этапу первичной рыночной институционализации. [9. стр.38]

Мы согласны с данным мнением, но предлагаем рассматривать второй этап с нового Закона Республики Казахстан «О бюджетной системе» принятого в 1996 году, где законодатель обозначил принципы системы, также определил порядок составления, рассмотрения, утверждения, исполнения и контроль над исполнением бюджета. Налоги и платежи, сборы разделены на две категории, часть из которой должна поступать в государственный бюджет, а другая часть подлежит поступлению в местный бюджет. [10]

Как отмечено в трудах Кучуковой Н.К. данный вариант распределения доходов (является весьма успешным, если проводить параллель с федеративной системой Штатов) позволяет местным исполнительным органам самим распределять средства поступившие в бюджет на развитие региона и нуждающихся отраслей. Для МИО это послужило первым толчком для развития местной инфраструктуры, решением социальных проблем на уровне местных исполнительных органов. Также появился отдельный орган осуществляющий контроль за должным исполнением бюджета страны, однако контроль за эффективностью использования бюджетных средств производился на стадии постфактум, после проведенных платежных операции, когда средства уже потрачены. [11]

С принятием закона «О бюджетной системе» в 1999 году доходы и расходы государственного бюджета решено классифицировать, что соответствует методике Международного Валютного Фонда (Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере).

Данное новшество стало началом бюджетирования ориентированного на результат, появились бюджетные программы, по которым отследить движение денежных средств гораздо удобней и легче, так как каждая бюджетная программа привязана к той или иной стратегии и вне зависимости от уровня бюджета, при поступлении средств на счета организации перераспределяется также. Появилось требование к

исполнению и стопроцентному освоению бюджета и начались предпосылки по обеспечению прозрачности формирования бюджета.

Бюджетным законодательством также устанавливался запрет на принятие государственными органами и учреждениями финансовых обязательств превышающих годового бюджетного финансирования выделенного на траты по бюджетной программе. [12]

Наряду с этим, экспертами консультационной миссии ПРООН проанализирован вышеуказанный закон и даны рекомендации четко определить в качестве основных правил исполнения бюджета, следующее:

1. Конкретизировать, что государственные закупки товаров (работ, услуг) должны проводиться исключительно в соответствии с законом регламентирующим государственные закупки (или согласно иному правовому акту до тех пор, пока такой не принят закон).

2. Заказы по поставкам должны проводиться на основе принципа выбора наиболее выгодного предложению. Также, предложено предусмотреть ответственность за нарушения требований вышеуказанных законодательств и в силу опасности возможного причиняемого вреда, предлагается предусмотреть уголовную ответственность. [7-стр.44]

Принятый в 1997 году Закон РК «О государственных закупках», в котором за основу взяты принципы ЮНСИТРАЛ, указывает на увеличение антикоррупционных мер в рамках данного законодательства путем установления требований к поставщикам.

Как показал анализ, правовым актом регламентировались виды, способы и процедуры государственных закупок, порядок подачи конкурсных заявок и определения победителя конкурса. Предусмотрены особые условия проведения конкурса, а также поддержка отечественного предпринимательства. Хотелось бы отметить, что данным актом отмечено не только разрешение споров, но и вопрос ответственности за нарушение законодательства при проведении конкурса. [13]

Следует отметить, что Уголовным кодексом принятым в 1997 году предусмотрена уголовная ответственность за злостное нарушение установленного порядка проведения публичных торгов и аукционов, причинившее крупный ущерб собственнику имущества, организатору торгов или аукционов, покупателю или иному хозяйствующему субъекту.[14]

В сфере бюджетного законодательства Казахстан перешел к программно-целевому бюджетированию, системе основанной на стратегическом планировании и нацеленной на результат.

В 1999 году был принят третий Закон Республики Казахстан «О бюджетной системе», обеспечивший принцип единства бюджетной системы, предоставивший одинаковый уровень государственных услуг населению на всей территории страны и позволивший устранить диспропорции возникаемые среди регионов, ранее возникавшие в силу разного уровня их развития в экономическом плане.

Антикоррупционным рычагом данного акта можно назвать создание постоянных бюджетных комиссии, рассматривающих эффективность предстоящих на бюджетный год затрат государства.

Также появилось понятие текущего бюджета, на счет которого отнесено осуществление программ, целью которых является обеспечение нужд государства на текущий период. Появился бюджет развития, предусматривающий расходы по инвестициям в экономику, обеспечивающие траты на инфраструктуры, строительство городов, развитие науки, информационных систем, программы направленные на развитие госаппарата, образовательные программы и т.д. Так, законодатель предоставил в первую очередь себе разграничить, разделить и иметь возможность напрямик увидеть количество трат направляемых на содержание все тех же государственных организаций и ведомств, определять долю государственных средств вложенных в развитие

государства в сфере социальных программ, а также объем средств направленных на экономическое развитие регионов.

Анализ показал, что в конечном итоге Бюджетное законодательство страны перестает быть законопроектом с общими характеристиками и переносится в категорию закона имеющему единство с государственным планированием, целью которого является осуществление стратегии государства. [12]

Развитие продолжается и в сфере государственных закупок, где создан уполномоченный орган Агентство Республики Казхстан по государственным закупкам, являвшийся центральным исполнительным органом, не входящим в состав Правительства.

Необходимо отметить, что данные изменения и развитие происходят повсеместно и с начала 2000-х Казахстан становится все более интересным не только западным инвесторам, но и международным исследовательским организациям.

Так, об оценке уровня коррупции на начало 2000-х можно сделать вывод из индекса ВТІ, где отмечается ненадежность экономики страны в следствии зависимости страны от нефтяных запасов и цены на нефть и нереспектабельность в глазах западных инвесторов сталкивающихся с коррупцией, которая является очень большой проблемой в стране.[8]

Вместе с тем, 16 мая 2002 года принимается новый Закон «О государственных закупках» [15], согласно которому государственными закупками являются: приобретение государственными органами, государственными учреждениями, акционерными обществами, государственными предприятиями, в том числе контрольный пакет акций которых принадлежит государству, а также аффилированными юридическими лицами товаров, работ и услуг за счет имеющихся в их распоряжении денег. Таким образом, данная норма предоставляет возможность из своего внутреннего капитала, первым руководителям

определять цель направления данных средств, что отдаст в их полномочия более широкую возможность по освоению денежных средств на балансе.

Также появились понятия аффилированных лиц, уполномоченному органу предоставлено право обращения в суд о признании сделок недействительными, в случае нарушения законодательства о государственных закупках, возбуждения административных производств, принятие решений о пересмотре либо отмене конкурсов принятых с нарушением организаторами конкурсов, предусмотрена ответственность в виде отстранения от процедуры на 1 год за внесение неполных или недостоверных сведений.

Также, в 2004 году принят новый Бюджетный кодекс, в котором были заложены новые принципы бюджетно системы, бюджетного планирования, требования к формированию доходной и расходной части бюджетов всех уровней. Усилена роль государственного финансового контроля за использованием бюджетных средств.

В первые законодателем внедрен механизм по проведению оценки эффективности программ бюджета, расчеты взятых за основу расчетов, предусмотрена процедура по обоснованию необходимости той или иной бюджетной программы, эффективность бюджетной программы на развитие социальной и экономической составляющей государства, предусмотрена функция по выявлению не оправдывающих средств бюджетных программ, подлежащих упразднению. [16]

В свою очередь, Указом Президента РК от 14 апреля 2005 года N 1550 «О мерах по усилению борьбы с коррупцией, укреплению дисциплины и порядка в деятельности государственных органов и должностных лиц» Правительству поручалось, принять и разработать необходимые меры по обеспечению прозрачности в сфере государственных закупок, поручалось наряду с тендерной системой закупок произвести биржевую торговлю и отдать преимущество данной системе, акцент ставился на электронные

закупки, как четкий механизм, созданный как прозрачный механизм эффективного расходования бюджетных средств. [17]

В последующем принят новый Закон «О государственных закупках», где дана новая трактовка государственным закупкам-приобретение заказчиками на платной основе услуг, товаров, работ, необходимых для обеспечения функционирования и также выполнения государственных функций либо уставной деятельности заказчика. Главным же антикоррупционным рычагом является переход государственных закупок в электронный формат, что привело к функционированию веб-портала государственных электронных закупок, благодаря которому Казахстан продвинулся на шаг в глазах зарубежного антикоррупционного сообщества и конечно же предоставил возможность для создания конкурентной рыночной среды. [15]

Данные изменения в сфере государственных закупок являются сильным проявлением политической воли со стороны руководства страны, как и новый Бюджетный кодекс Республики Казахстан принятый 4 декабря 2008 года, где внедрены принципы управления бюджетом, такие как: единство, полнота, реалистичность, прозрачность, последовательность, результативность, самостоятельность, преемственность, обоснованность, своевременность, единство, эффективность, ответственность, адресность и целевой характер. [18]

В настоящий момент Казахстан внедрил управление бюджетом, основанное на результатах, что соответствует международному принципу бюджетирования «БОР», которое используется во многих развитых странах. Как ранее нами отмечено, плавный переход на БОР осуществлялся законодателем с момента внедрения программ бюджета и окончательное внедрение произошло в 2016 году. Эффективность БОР определена его непосредственной увязкой со стратегическим планом страны и регионов, также на данную форму бюджетирования перешли и государственные органы.

Все же весьма уязвимым коррупционным рискам, на наш взгляд остаются два ключевых момента. Это составление бюджетной заявки и внесение корректировок в текущий бюджет и запрос дополнительных средств, на непредвиденные расходы.

Составление бюджетных заявок, как известно производится путем запроса ценовых предложений на стадии планирования бюджета на предстоящий год и мониторинга рынка.

В этой связи сотрудниками ответственными за данные процедуры зачастую в основу берется наиболее высокая цена рынка, для получения большей суммы за госзаказ, используются свои поставщики итд.

Второй момент, эта запрос дополнительных средств, зачастую данная практика производится в регионах МИО, выносится на одобрение бюджетной комиссии и маслихата. Данная практика также требует тщательного изучения.

Наряду с этим, Закон «О доступе к информации» возлагает ответственность на размещение ведомств и правительства в целом все правовые акты принимаемые ими на официальных страницах организации, доступ к которым должен быть открыт для граждан. Так Министерством финансов в 2012 году создана страница, на которой размещается полная информация по исполненному бюджету, в 2017 году внедрена дополнительная функция, которая охватывает сведения по разработке, исполнению и аудите бюджета, также разрабатывается специальная страница «Открытого бюджета». [19]

Следует отметить, что на данных сайтах полноценную информацию о затратах бюджета, включая отчет и заключение органа аудита найти не является возможным.

Вместе с тем 4 декабря 2015 года принят Закон РК «О государственных закупках», понятие государственных закупок представляет приобретение заказчиками товаров, работ, услуг полностью или частично за счет бюджетных средств и (или) собственных доходов, за исключением

доходов, связанных с оказанием услуг нерезидентам Республики Казахстан.
[20]

Следует подчеркнуть, что на этот раз законодатель прямо подчеркнул зависимость годового плана государственных закупок от годового плана бюджета, всецело привязанного к стратегическому плану государства.

С принятием закона понятие смета расходов и доходов, бизнес-план заменяется на план-развития бюджета, что соответствует принципам бюджетирования ориентированного на результат.

Более того, в целях уменьшения коррупционных рисков государственные закупки полностью переходят на электронную форму, а также уделяется большое внимание автоматизации договоров, в целях недопущения завышений при планировании государственного бюджета.

Важным моментом в преобразовании государственных закупок стала полная автоматизация веб-портала государственных закупок. Упрощены квалификационные требования к поставщикам. Изменения внесены и по государственным закупкам, которые проводятся способом ценовых предложений. Так, по закупкам работ и услуг, по которым требуется наличие лицензий, они не проводятся способом ценовых предложений на основании закона «О разрешениях и уведомлениях». [21]

Для обеспечения прозрачности государственных закупок поставщикам, участвующим в открытом конкурсе дана возможность после вскрытия заявок просматривать конкурсные заявки других участников. Также одним из новшеств является введение института предварительного рассмотрения заявок. Данное введение позволяет поставщикам представившим неполный пакет документов либо допустивших ошибки привести документацию в соответствие квалификационным требованиям и подать снова, для чего законодатель предоставил три рабочих дня со дня официального опубликования протокола о предварительном допуске поставщиков к конкурсу. Данная функция предоставлена конкурсной комиссии.

Изучение двух правовых актов, тесно взаимосвязанных между собой, показывает, что Казахстан принял четкую позицию бюджетирования ориентированного на результат, а также поэтапно внедряет ряд антикоррупционных мер сформировавшийся на мировой арене, как централизация и полная электронная деятельность государственных закупок. На сегодняшний день данные практики признаны передовыми и со стороны законодателя приняты все меры для создания возможностей развития рынка и страны в данном направлении.

В этой связи полагаем правильным с точки зрения принятых антикоррупционных мер, систематизировать этапы становления бюджетной системы и системы государственных закупок в совокупности Казахстана на три этапа:

1. Первый этап: с 1991 по 1995 год, Этап переходной реформации. Это период создания рыночной экономики и первых вносимых в закон антикоррупционных рычагов. Этап начального внедрения в законодательство Казахстана зарубежных практик и согласования международных документов.
2. Второй этап: с 1996 по 2007 год. Этап кодификации и первого Закона по регулированию государственных закупок, усиленное внедрение антикоррупционных рычагов и международного опыта. Создание бюджетных комиссии, органа осуществляющего государственные закупки.
3. Этап создания внедрения электронной документации. меры по обеспечению прозрачности в данных сферах. Создание порталов и открытых страниц с доступом к информации для общества.

1.2 Опыт зарубежных стран по обеспечению прозрачности государственного бюджета

«Тот факт, что составление бюджета представляет все больший интерес для гражданского общества и больше не считается лишь делом государства и хозяйственной палаты, служит хорошим предзнаменованием для нашей демократии».

Зукисва Кота [22]

На сегодняшний день открытость и прозрачность бюджета является одним из самых обсуждаемых, политизированных и наиболее болезненных вопросов во всем мире и как показывают недавние события в стране тесно связанные с квазигосударственным сектором, также обострены и в нашем государстве. Очевидно, что прозрачность бюджетных механизмов страны напрямую связана с экономическим и социальным развитием страны и уровнем коррупции в государственном аппарате и дело не только в коэффициентах социальных льгот предусмотренных для граждан, дело в солидарном участии общества в трате денег, собранных общими усилиями, в результате демократичной политики.

Полагаем, что регулирование бюджета гражданами страны является сильнейшим рычагом власти, благодаря которому граждане могут не только определять экономический курс развития страны, но и трезво понимать и оценивать политическую эффективность власти.

В этой связи, полагаем изучить имеющиеся на сегодня лучшие практики стран в сфере обеспечения бюджетной прозрачности.

В 1998 году Международным Валютным Фондом общественности представлен «Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере», в которой представлены ключевые принципы и механизмы разработанные для обеспечения прозрачности в бюджетно-налоговой сфере. На сегодняшний день данный документ принят в основу

бюджетного законодательства многих стран и Казахстана в том числе. Изучение данного акта показало, что не все рекомендации указанные в кодексе исполняются в нашей стране. [23]

К основным принципам по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере отнесены: четкое разграничение функции и обязательств, обеспечение открытости бюджетных процедур, обеспечение открытого доступа для общества и конечно же своевременность и актуальность публикации, а также полная ответственность за точность предоставляемой информации.

Данные требования заложены в Бюджетном кодексе и даже отнесены к одному из принципов-Принципу транспарентности, обязывающему открытость бюджета для общества и средств массовой информации. Хотелось бы отметить, что сведения об отчете формирования и использования нацфонда также подлежат публикации согласно данного принципа.

Кроме того, Приказом Министра финансов Республики Казахстан №15 от 9 января 2015 года «Об утверждении Правил составления и представления гражданского бюджета на стадиях бюджетного планирования и исполнения бюджетов» регламентированы сведения подлежащие публикации, согласно которым граждане могут получить общие сведения и краткую информацию в виде цифр и анализов. [24]

Также в Приказе указаны сроки в которые должны производиться ежемесячные публикации и публикации в виде статистических данных по основным вопросам и интернет порталы на которыхх эти сведения должны быть.

Однако, в СМИ можно найти ту или иную информацию в виде статистических данных, однако не по всем пунктам, которые указаны в вышеуказанном приказе к примеру на официальной странице Открытого бюджета, органа аудита, министерства статистики и МИО. Однако при дальнейшем изучении документов, попытке их изучить, запросить

дополнительную информацию, найти открытые сведения о чем либо не представляется возможным даже за текущий год.

В 3 главе Кодекса закреплены положения для стран, являющихся участниками МВФ, которая обязывает информировать общество о рисках имеющихся в сфере бюджетных взаимоотношений, при этом предоставлять разграниченную информацию как о прошлой, настоящей и планируемой в будущем ситуации. [23 стр.11]

Акцент также делается на фискальные отчеты и подтверждающие документы по всем направлениям деятельности бюджетных отношений правительства, в том числе внебюджетную. Также имеется требование о предоставлении информации об исполнении бюджета за предыдущий период, (2 года) и такая же картина по прогнозированию за два предстоящих года.

Большой акцент делается на обеспечение информацией общественности по всем источникам бюджета, а не только по налоговой сфере. Кодексом даны рекомендации о публикации дохода бюджета по доходам от продажи природных ресурсов, также отдельное внимание уделено наличию фондов, как бюджетных и внебюджетных и предлагается все национальные фонды пропускать через бюджет государственный, а не консолидированный, что обеспечит большую открытость по движению данных средств. Такое же требование уделено к информации о публикации запасов сырья, экспортером которого является страна, необходимо публиковать прогнозы по размерам потребления, добычи и прогноз на будущее о времени на протяжении которого сырье еще будет производится, то есть о запасах.

Отдельное внимание уделено вопросу государственного долга, который также зачастую остается в тени и не оговаривается в силу политических обстоятельств, Правительствам предложено публиковать мельчайшие подробности по заимствованным субсидиям и по их тратам, такое же внимание должно уделяться активам государства и обо всех

обязательствах, включая внутренние, к примеру пенсионные фонды. Также отмечены государственные финансовые корпорации и их деятельность. [23 стр.13]

Однако, ст. 204 Бюджетного кодекса регламентирован ежеквартальный порядок публикации государственного долга только в виде статистической информации. Таким образом сам кодекс ограничивает возможность ознакомления общественности о долге, взятом госаппаратом для в точности неизвестных целей и затраченных, выплачивать который придется общими усилиями и природными ресурсами, блага от которых должны принадлежать каждому гражданину страны. [18]

В целом найти по вышеперечисленным пунктам информацию в открытом доступе не имеется возможности.

Кроме того в рамках проведенного онлайн опроса, 90% респондентов выбрали ответ, что не знают о существовании информационного портала «Открытый бюджет».

Вместе с тем, ОЭСР издана оптимальная практика ОЭСР по обеспечению прозрачности бюджета (2001г.), предоставляемая странам участникам в качестве руководства в данной сфере. В ней также уделено внимание на своевременную и полную раскрываемую информацию, согласно требованиям кодекса. Самое главное иметь систематичность и своевременность, актуальность информации, ну и конечно же точность. [25]

По последним исследованиям по выявлению уровня открытости бюджета и составлению индекса (Open Budget Survery) Open Budget Index состоявшегося в 2019 году, опубликован рейтинг стран участниц, по критерию открытости бюджета для населения (Казахстан в 2019г. оказался по открытости бюджета на 58/100, по общественному участию 17/100, по категории надзор за бюджетом 67/100). [26]

В свою очередь, документом, аккумулирующим весь имеющийся международный опыт и передовые практические наработки в области государственных и общественных закупок в условиях рыночной экономики,

является Типовой закон ЮНСИТРАЛ «О закупках товаров (работ) и услуг», закон направлен на обеспечение развития конкуренции рынка, справедливое и равное предоставления возможностей к поставщикам, вне зависимости от региона, международной торговле, рекомендует высокий уровень открытости и объективности при проведении госзакупок. [27]

Также имеется не менее значительный международный документ, регламентирующий данную деятельность, который является многосторонним Соглашением по правительственным закупкам «О закупках товаров (работ) и услуг», (Agreement on Government Procurement), представляющее из себя часть Генерального соглашения по тарифам и торговле, заключение которого обязательно для стран участниц Всемирной торговой организации.

Данный документ направлен на развитие международной торговли, обеспечение равных прав для иностранных поставщиков, обеспечение прозрачности правовых актов и процедур закупок, запрет на установление к государственному заказу технических требований и льгот для поставщиков, направленную на ограничение международной торговли и установление лишь обоснованных исключений на международных стандартах технических требований.

Процедуры способов закупки, включая торги должны соответствовать в частности следующим правилам:

- полный запрет и принятие предупредительных мер для предотвращения возможности слива информации поставщикам и их конкурентам какой либо информации, касаясь проводимых государственных закупок и о условиях, льготах итд;
- обеспечение едиными квалификационными требованиями всех поставщиков – участников процедур закупок;
- определение условия подачи и вскрытия конкурсных заявок, с соблюдением гласности и сохранности имеющихся в нем предложений, а также порядок обжалования в ВТО, при наличии подозрения

коррупционных действий и прочие нормы носящие антикоррупционный характер. [28]

Наряду с этим, в рамках сотрудничества с ОЭСР, организацией проведен мониторинг закона «О государственных закупках», где даны рекомендации в целях предупреждения коррупции, в том числе по уменьшению способов проведения государственных закупок из одного источника, путем прямого заключения договоров (57 пунктов!).

Согласно исследованиям Zertteu Research Institute в 2020 году общая сумма государственных закупок составила 4,6 трлн. тенге (что является снижением, связанным с пандемией), то есть 35% из общих трат бюджета и 7% от ВВП и 60% из них проведено из одного источника, без проведения конкурсных процедур. [29]

Полагаем данные возможности для госорганов весьма обширными и их следует сократить, оставив такого рода прерогативу обороне, госсекретам и прочим стратегически важным объектам.

В свою очередь, вышеуказанные международные акты тесно взаимосвязаны с правовыми актами стран, чей опыт в обеспечении прозрачности сфер бюджета и государственных закупок является демократичным, наиболее прозрачным.

Следует особо отметить опыт Соединенных Штатов Америки, чья формирование процесса государственных закупок и координации данной сферы деятельности признается наиболее успешной. Осуществление полномочий в данной сфере с 1974г. возложено на Управление федеральной закупочной политики (Office of Federal Procurement Policy), которое при создании было в ведомстве Министерства управления бюджета, однако с 1988г. отделилось в отдельную структуру государственного органа, со своим сводом правил госзакупок (Federal Acquisition Regulation, FAR, 1984г.), охватывающим все детали этапов проведения закупок, начиная с этапа планирования и заканчивая вопросами управления заключенными государственными контрактами (вплоть до их завершения). Цель

управления заключается в обеспечении неукоснительного исполнения агентствами закупающими продукт для государственных нужд федеративных штатов всех норм и требований свода правил. При этом всем государственным заказчикам должно быть обеспечено предоставление закупаемой продукции, то есть должно быть лучшее качество и минимальная цена. Государственные заказы формируются и размещаются в США осуществляется двумя направлениями, являющимися основными: для обеспечения текущей деятельности (материально-техническое снабжение) и закупки согласно профиля работы того или иного государственного органа.

Полномочия связанные для обеспечения текущих нужд органов в США отведены в ведомство отдельного и специального органа – Администрация общих услуг (General Services Administration) и проводятся централизованно, что в свою очередь предоставляет заказчикам возможность приобрести товар среди предоставленного каталога товаров, работ и услуг, для ведомств согласно их заявкам. Государственным заказчикам предложено выбирать среди 4 миллионов видов продукции по оптовой цене, которые заблаговременно закупаются Администрацией общих услуг. [30]

Данная практика позволяет упразднить коррупционные риски на местах, защищая как представителей бизнеса от откатов, необоснованных отклонений заявок, необоснованных требований к закупаемым товарам, так и государственных служащих на местах от соблазнов коррупции, обеспечивает высокопрофессиональную деятельность сотрудников единого органа, позволяет потреблять информацию гражданам и заинтересованным лицам с единого информационного источника с конкретными ответственными лицами и органом, а также предупреждает необоснованное завышение цен как при подаче бюджетной заявки для формирования государственного бюджета, что уже является предупреждением коррупции, так и обеспечивает максимально низкую стоимость закупаемой продукции исходя из принципа цена/качество.

Минусом же являются наличие базы для хранения товаров, постоянный аудит на складах, логистика.

Проявление коррупции в данном случае также имеет место быть, однако проследить за доходами сотрудников одного Государственного органа в одном городе гораздо легче и конечно же, при таких масштабах закупок, суммы взяток также будут высокими.

Еще одним возможным минусом для Казахстанских поставщиков может послужить монополизация рынка, более крупными поставщиками, способными обеспечить склады таким количеством объема.

В свою очередь, данная практика также обеспечивает высокие требования к поставщикам, которые в целях получения контракта будут делать максимальный упор на качество предоставляемой продукции, чтобы за один раз не попасть в черный список, а также обеспечит их максимальную добросовестность при установлении рыночной стоимости на продукт (в первую очередь, благодаря отсутствию сидящей в заказе шапки).

Также, положительной стороной является проведение аудиторского контроля на всех этапах процедуры закупок, в том числе на этапах планирования: планирование закупки и процедура создания пошагового плана.

Следует отметить, что одной из главных целей поставленных перед GSA является экономия трат при осуществлении деятельности организации и на проведение мероприятий связанных с закупками.

К примеру в 2021 году на проведение процедур закупок в бюджет организации было заложено 15 млн. долларов, из которых на август месяц потрачено 1.6% (245 тыс.долларов) при освоении бюджета в размере 9,2 трлн.долларов.

Следует отметить, что официальная страница данной организации (<https://www.usaspending.gov>), предоставляет полный обзор по запланированному на текущий год бюджету и проводимым закупкам, по всем категориям (программы, департаменты, штаты, товары итд.) закупкам которые проведены (по продукциям, поставщикам, суммам, контрактам

итд.), а также же общий отчет по затраченным бюджетным средствам. У пользователей есть возможность ознакомиться с полной и доступной для общества формой предоставления информации (инфографика, таблицы, диаграммы), также имеется возможность посмотреть все договора заключенные с поставщиками, а также поставщиков предложения которых были отклонены, то есть невероятно высокий уровень прозрачности. [31]

Говоря об использовании инфографики и доступности для понимания всех граждан, хотелось бы также отметить, практику Мексики, где с 2011 года функционирует портал «Прозрачный бюджет» (Portal de Transparencia Presupuestaria - РТР), на котором вся информация о госзаказах правительства. В данной стране к сложному для понимания обычного гражданина процессу выделения бюджетных средств и последующих процедур отнеслись креативно и создали специальную инфографику, которая с текущей информацией привязана к географической локации закупаемого госоргана, доступно и понятно. Портал также оснащен несколькими открытыми базами данных, которые предоставляют информацию для аналитиков и исследователей. Следует также отметить, что Мексика является первой страной, которая официально приняла открытую спецификацию бюджетных данных, согласно предложениям секретариата Глобальной инициативы для сохранения прозрачности в сфере бюджета (GIFT), международная сеть организаций Open Knowledge и Всемирный банк. Также в Мексике функционирует портал открытых данных по государственным контрактам (государственные закупки). [32]

Следует отметить, что в Казахстане на официальных сайтах Министерства финансов, Счетного комитета можно ознакомиться с бюджетом местных исполнительных органов, общими цифрами касаемыми доходов и расходов государственного бюджета и консолидированного бюджета, а также сведения о государственном долге. Также имеется табличный вариант общей суммы отчетов, однако найти полную картину с развертываемой информацией не имеется возможности, большая часть

документации, представляемой парламенту с предложениями по бюджету, недоступна широкой общественности. Информация публикуется об отдельных государственных закупках, но без консолидированного предоставления общей картины по закупкам. Акцент был сделан на формальном соблюдении международных стандартов, а не на партнерстве с парламентом и широкой общественностью по разработке политики и ее разъяснения, как это делается в большинстве стран ОЭСР.

Вернемся к передовому опыту в сфере обеспечения прозрачности бюджета, среди государств также следует выделить опыт США, где Государственный департамент представляет ежегодный Отчет о прозрачности в сфере налогов и бюджета.

Данная деятельность регламентирована Законом о государственных ассигнованиях и связанных программах, иностранных операциях. Отчет охватывает собой информацию о деятельности федеральных Правительств, чей перечень определен Докладом о прозрачности налогово-бюджетной политике за 2014 год.

Одним из главных критериев является доступность отчета бюджетной политики для всех слоев населения и граждан и удобно в использовании. Проект бюджета, корректировки по предложенному бюджету, утвержденный вариант, отчеты должны публиковаться и храниться в библиотеках и учреждениях государственной власти, СМИ, специальных изданиях. Также имеет важную составляющую время публикации данных документов, то есть за месц до начала года на который рассчитан бюджет и максимум не позднее трех месяцев после начала работы по данному документу либо года. Информация о внешнем долга государства имеет такое же требование.

Все документы предоставляемые на обозрение общественности должны нести всю информацию о планируемых тратах и доходах, в том числе от ресурсов. В целом данная структуризация предоставления информации схожа с программами бюджета в нашей стране, то есть указывается откуда поступления, направления, сведения обо всех доходах, даже мелких

предприятиях. В случае отсутствия какой либо информации, должен публиковаться аудиторский отчет.

Информация должна охватывать все о денежных и неденежных ресурсах, инвестиции иных стран. Внимание уделено отдельным государственным счетам и фондам, которые зачастую остаются вне поле зрения в нашей стране, их деятельность также подлежит публикации и перепроверке надзорного органа. Подотчетным остаются траты на деятельность государственного Apparata, так как гражданам интересен данный вопрос, единственная часть бюджета остающаяся в секрете это оборона и разведка.

Бюджетные документы и сведения полагаются достоверными, только в том случае, когда они не расходятся с фактическим бюджетом и тратами, за данную информацию отвечает орган опубликовавший данную информацию на ресурсе. [31]

Следует отметить, что в нашей стране законодательно закреплён механизм законодательной власти в период утверждения бюджета и в период рассмотрения аудиторского отчета, а также регламентированы ежеквартальные отчеты и доклад Премьер-Министра перед законодательной властью по итогам года, аудиторская проверка. Однако, официальное опубликование вышеуказанных документов с подробными данными о движении денежных средств и возможностью комментировать документы и получать обратную связь в нашей стране отсутствует.

Вернемся к государственным закупкам, где они проводятся согласно специфическому законодательству, соглашению стран участников Европейского союза, согласно соглашения о правительственных закупках ВТО. Данный акт разработан в связи с наличием стран участников общего рынка и валюты. На сегодняшний день есть трехуровневое регулирование размещения и проведения государственного заказа в странах союза, выбор по использованию которых основан на объеме и прочих условий заказа. [32]

Относительно обеспечения конкурентоспособности, упразднения вопросов конкурентоспособности и дискредитирующих факторов, то эта

часть правовых норм взяла в основу законодательство Германии, где есть независимый орган обеспечивающий законность и рассматривающий жалобы сразу после проведения торгов и апелляционная инстанция в виде судов.

Данная практика была бы полезна и в нашей стране, во первых как антикоррупционный рычаг, так как независимый орган все же будет иметь свои полномочия и ответственность и второе, разгрузило бы экономические суды и оставило бы ей лишь рассматривать в рамках апелляционной инстанции (то послужило бы антикоррупционным рычагом и для судов).

В качестве независимого обозревателя и экспертов создана общественная организация, членами которой являются ученые и эксперты данной отрасли «Форум государственного заказа». Решения принимаемые вышеуказанными органами и общественным объединением, мнения граждан публикуются в открытом доступе. Примичательно, что данная платформа открыта и для иностранных пользователей, то есть свою точку зрения на платформе и мнения могут оставить желающие, вне зависимости от страны. [33]

Вместе с тем, допуск общественной организации за ходом деятельности государственных закупок не является единичным случаем, в США, в особенности Штат Калифорния используется помощь Большого жюри, который изначально создавался исключительно в рамках уголовного процесса, а на сегодняшний день на его функции отнесено 288 категорий, в том числе гражданских процессов, вопросы налогообложения, аренды и покупки для Штата итд.

Большие жюри вправе:

– расследовать гражданские дела или наводить справки по гражданским правоотношениям округа, таким как потребности округа в должностных лицах, создание или упразднение служб, занимающихся

приобретением имущества, арендой или продажей оборудования, изменение методов или системы исполнения обязанностей публичных агентств (§ 888; § 914.1);

– проводить расследования и докладывать суду, при котором они действуют, об операциях, счетах и данных документации должностных лиц, департаментов или о функциях округа, включая операции, счета и данные документации специальных округов по выборам в законодательный орган или других округов, созданных в соответствии с законами штата, в которых должностные лица округа служат в силу своих должностных обязанностей как должностные лица этих округов (§ 925);

– в любое время проверять бухгалтерские книги и отчетность агентств городов-корпораций штата, и агентств с совместными полномочиями, действующими в округе, а также проводить расследования и предоставлять отчеты относительно управления города. [34]

Вместе с тем, участие общественности все обширнее применяется странами при обсуждении бюджетного законодательства, экспертами отмечена важность участия в процессе разработки и исполнения, всех слоев населения, в первую очередь мнения беднейших и наиболее уязвимых групп, так как зачастую в обсуждении доминируют лишь определенные группы и группы с хорошими связями, что не обеспечивает учет мнения всех граждан страны

В этих целях Правительство Мексики создало институт именуемых «Социальные контролеры», целью создания является контроль социальных программ, направленных на обеспечение интересов неблагополучных категорий граждан. Контроль осуществляется комитетами бенефициаров программ, оценивающих и предоставляющих отзывы по предоставляемым услугам при использовании государственных ресурсов. По каждому проекту вносится разъяснения Правительства, которое содержит направления для граждан по вопросам которые выносятся на рассмотрение граждан, то есть

гражданам дают направление о том, по каким вопросам хотят узнать их мнение и в каком вкладе от них нуждаются.

Основными темами по бюджету, выносящемуся на обсуждение, является:

- вопросы макроэкономики;
- по прогнозируемым доходам и их последующему управлению;
- вопрос расходов на социальные программы, вопрос важности, необходимости и т.д.;
- расходы по социальным программам;
- уровень дефицита бюджета и задолженности;
- государственные инвестиционные проекты;
- вопросы касаются коммунальных услуг. [35]

В Великобритании, вопросы касаются бюджета отнесены в компетенцию Министерства финансов, которое проводит представления по законопроекту, а после публикации на официальном сайте документа получает и обрабатывает все оставленные мнения общественности, рассматривает каждый вопрос и публикует официальный ответ о результате, насколько данный комментарий актуален, внесены ли поправки и прочее. Следует отметить, что у граждан для изучения предложенного бюджета и предоставления своего мнения есть восемь недель. Данная практика является весьма успешной, так как граждане могут ознакомиться с ответами на свои комментарии и данное диалоговое окно, в гражданах возбуждает чувство доверия к государственному аппарату. [36]

Схожая ситуация складывается в таких странах как Южная Корея и Португалия. В Португалии и Южной Корее бюджетирование на основе участия - это процесс, встречающийся, в основном, в органах местной власти, для более эффективного распределения финансирования на основе общественных приоритетов и делегирования полномочий по принятию решений относительно части бюджета напрямую общине.

Процесс бюджетирования на основе участия граждан практикуется в Южной Корее и Португалии аналогичен тому, что в Великобритании, за исключением того, что уровень консультации осуществляется местными органами власти.

Разработка проектов на обсуждение осуществляется Правительством, затем данные проекты публикуются и запрашиваются мнения и идеи граждан по вопросам финансового обеспечения. Все предложения рассматриваются с точки зрения эффективности, соответствия требованиям и прочим критериям.

В Южной Корее в этих целях создается Комитет из числа граждан, производимый в случайном порядке. Именно на них возложена обязанность изучения и обсуждения предложений поступающих на официальную страницу, затем проводится этап голосования. Процесс финансирования проектов победителей проводится в законодательном органе и закладывается в бюджет. [37]

Рассматривая опыт зарубежных стран, так бы хотелось уделить внимание конечной точке отчетности в виде аудиторского отчета, где интересен опыт Перу по публичным слушаниям аудиторского отчета, где на официальном сайте Конгресса, также как в Сингапуре публикуется аудиторский отчет с последующей возможностью комментировать и запрашивать детальную информацию по отчету.

В последующим вся информация и запросы обобщаются и направляются Комиссии общих счетов и бюджета, специально действующий комитет конгресса.

В полномочия комитета относится детальное изучение аудиторского отчета и запросов, после данной процедуры лишь комитет публикует свое мнение по результатам аудиторского отчета.

Данная практика означает, что даже после проведения аудиторской отчетности независимым органом, граждане вправе перепроверить

достоверность информации и оспорить ее, за данной процедурой следует отдельная проверка.

Естественно данный фактор создает конструктивный диалог между сторонами и увеличивает доверие граждан к государственной власти и Правительству страны.

К сожалению на нашем сайте открытого бюджета ознакомится с полным текстом аудиторского отчета не предоставляется возможным, есть общие цифры, которые публикуются, ранние года посмотреть также нет возможности.

Также, отдельным интересом пользуется Правительством стран работа независимых аудиторов из Международной организации высших органов аудита (ИНТОСАИ).

Так, к примеру поступило Правительство Шри-Ланки в 2017 году заказав перепроверку аудиторской отчетности Правительства у независимой группы аудиторов для перепроверки аудиторских процессов. [38]

Все вышеприведенные примеры зарубежных стран, можно объяснить лишь одним фактором, что коррупция распространяется во всех странах, однако некоторые страны выбирают и разрабатывают наиболее эффективные методы по борьбе с нею, так как громкие скандалы и уголовные дела являются лишь постфактумом.

На сегодняшний день, коррупция в бюджетной системе Казахстана является наиболее обсуждаемой на мировой арене и многие организации и эксперты имеют свои взгляда на антикоррупционные механизмы, которые следует применять в нашей стране.

К примеру, в целях развития антикоррупционных мер в рамках бюджетного законодательства можно отметить следующие рекомендации ОЭСР, как публикация в начале бюджетного года ежемесячного портфеля предполагаемых доходов и ожидаемых расходов.

Данная процедура даст возможность сформировать площадку для обеспечения прозрачности со стороны контроля депутатского корпуса и общества.

Граждане будут точно знать о прогнозируемых на период тратах государства и доходах, что в случае неожиданных несовпадений позволит гражданам задать вопрос к Правительству о причинах и также держать бюджет государства и казну под контролем.

Независимым экспертом Ж.Хасан даны рекомендации по обеспечению МИО использования лучших практик информирования общественности, обеспечения обратной связи и организации общественно значимых дискуссий по вопросам местного бюджета.

Согласно им рекомендовано уделять внимание раскрытию бюджетной информации по ключевым бюджетным документам (проект бюджета, гражданский бюджет, прогноз социально-экономического развития, утвержденный бюджет, отчеты в течение года, отчет за полугодие, отчет в конце года об исполнении бюджета и аудиторский отчет ревизионной комиссии), причем особое внимание заслуживают проект бюджета исполнительной власти, отчеты об исполнении бюджета и аудиторский отчеты.

Проекты бюджетов должны подвергаться изучению, способствовать общественным дискуссиям и быть связанными со стратегическими целями развития региона.

Маслихатам рекомендовано разработать механизмы обеспечения доступа к информации об организации, проведении и документации заседаний постоянной комиссии маслихата, с постоянным информированием о заседаниях постоянных комиссий и заседаниях маслихата.

Ревизионным комиссиям рекомендовано обеспечить доступ к ежегодным аудиторским отчетам, рекомендациям и предложениям для МИО

на основе проведенного мониторинга и оценки исполнения местных бюджетов. Также в отчетах ревизионных комиссий должны содержаться результаты исполнения представленных ранее рекомендаций по совершенствованию бюджетного процесса.

Центральным государственным органам рекомендовано поддерживать внедрение передовых практик в сфере бюджетной прозрачности и подотчетности, а также разрабатывать руководства (в различной форме нормативно-правовые акты) для повышения уровня взаимодействия государственных органов и общественности с использованием механизмов не только информирования, но и обратной связи и вовлечения в процессы принятия решений.

Депутатам Парламента рекомендовано рассмотреть возможности модернизации текущего законодательства, касательно обеспечения общественного участия в вопросах формирования, рассмотрения/утверждения, исполнения и оценки/отчетности/ мониторинга бюджета на местном уровне, а также внедрить практики и стандарты, рекомендуемые странами Организации по экономическому сотрудничеству и развитию в сфере бюджетно-фискальной политики;

Местным жителям и неправительственным организациям необходимо заявлять потребность в бюджетной документации, общественном участии на различных этапах бюджетного процесса, начиная с формулирования бюджета до стадии оценки результативности бюджетных программ и достижения нефинансовых показателей стратегических планов государственных органов.[39]

Наряду с этим, хотелось бы отметить следующие рекомендации прописанные в Кодексе надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере Международного Валютного фонда, применение которых обеспечило бы большую прозрачность в сфере бюджетной системы государства.

- Особое внимание уделить главному вопросу, как продажа государственных активов, природных ресурсов и прочих крупных операции. Такое же внимание касается покупки. То есть вся информация должна быть максимально прозрачной и предоставляться отдельно.
 - Вся ежегодная финансовая служба и в целом отчет деятельности государственного управления и аппарата должны подвергаться втутуреннй ревизии. У нас данная ппроцедура проводится, однако нет возможности у общественности ознакомиться с данными результатами, как это прописано в кодексе.
 - Также Кодексом рекомендовано привлечение независимых экспертов для оценки прогноза бюджета, прогноза макроэкономической деятельности.
- [23 стр.8]

Исходя из изложенного, полагаем, что Казахстан прилагает большие усилия для применения информационных технологий при осуществлении государственных операций всех видов, в целях повышения эффективности предоставления государственных услуг, что обозначено Президентом страны в качестве приоритета. Страна также стремится достичь высоких стандартов финансовой отчетности как в государственном, так и в корпоративном секторах.

Положения на защиту:

На примере Великобритании и Мексики практиковать процедуру проведения консультации по социально важным проектам и предоставить право выбора строительства социально важного проекта за гражданами региона, путем размещения подготовленных бюджетных законопроектов в Интернете, с призывом к письменным представлениям и голосованию по выбору того или иного финансируемого проекта.

На примере Шри-Ланка каждые пять лет назначать проведение аудиторского отчета у группы независимых аудиторов, путем сотрудничества с Международными инициативами во имя развития (IDI) Международной организации высших органов аудита (ИНТОСАИ), в целях

независимого изучения ежегодных аудиторских отчетов Счетного Комитета, с предоставлением полной и раскрытой информации гражданам.



2. ИНСТИТУТ КОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ. МЕТОДИКА ВЫЯВЛЕНИЯ КОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ ПРИ ПЛАНИРОВАНИИ И ИСПОЛНЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА

2.1. Меры по предупреждению коррупции при планировании бюджета

На сегодняшний день коррупция приняла глобальный масштаб и является наиболее опасным видом правонарушения, так как последствия данного преступления необратимы, масштабны и отражаются в обществе на протяжении многих последующих лет.

На наш взгляд этот феномен взаимоотношений невозможно полностью искоренить из жизни общественного сознания, тем более при наличии государственности и государственного аппарата, еще Аристотель отмечал: «Самое главное при всяком государственном строе—это посредством законов и остального распорядка устроить дело так, чтобы должностным лицам невозможно было наживаться».[40]

Данное заключение является наиболее точным в определении рычагов по противодействию коррупции и одновременно является своеобразным вызовом обществу, заявляющему о древности данного противоправного явления, ставшим причиной падения древнего Рима.

В истории нет точной даты отсчета появления коррупции, однако исходя из психологии межобщественных отношений, можно с уверенностью заявить, что коррупция появилась наряду с развитием человеческого интеллекта и с созданием первого государственного строя.

Так, по оценкам ООН, ежегодный объем взяток оценивается в \$1 трлн., более того, экономика стран претерпевает потери в размерах \$2,6 трлн из за расходов связанных с коррупционной деятельностью. Стоит отметить, что такое количество средств составляет больше чем 5% глобального внутреннего валового капитала.

Также по оценкам экспертов ООН, в странах с закрытой прессой, которым свойственен более авторитарный режим, а также в странах с

развивающейся экономикой финансы государства затрачиваемые на коррупцию гораздо более превышают суммы финансирования социальных затрат. [41]

В свою очередь, согласно информации представителей Генеральной прокуратуры Республики Казахстан, доля теневых предприятий в Казахстане составляет 40%. Из них пятая часть скрывает от налоговых органов до 20% прибыли, что создает благоприятные условия для расширения коррупционного поля в бизнес-среде. Доля ненаблюдаемой экономики в ВВП в 2021 году, согласно расчетам Комитета по статистике МНЭ РК, составила 25,8%. [42]

Вместе с тем, по оценкам экспертов Международного валютного фонда, более трети казахстанской экономики находится в тени – 38,88%. Наличие большой доли теневой экономики наносит ощутимые потери для бюджета страны и создает благоприятные условия для развития различных коррупционных схем и правонарушений. Важными показателями приблизительных объемов потерь от коррупции являются ежегодные размеры суммы ущерба от коррупционной деятельности. По информации Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции (далее – АДГСиПК), с 2001 по 2016 год материальный ущерб от коррупционных нарушений в Казахстане составил 240 млрд тенге, 44% из которых было возмещено. [43]

Таким образом, если рассматривать коррупцию как свершившееся правонарушение де факто, то дальнейшее расследование и привлечение виновного к ответственности является работой исключительно судебных и правоохранительных органов, но если же подойти к данному вопросу как феномену носящему латентный характер и имеющим место быть в обществе, то это уже является деятельностью не только государственных органов, но и граждан страны в целом, которые могут руководствоваться своими собственными ориентирами, нравственными установками, религиозными идеями и т. д., ввиду чего их представления о коррупции и ее

проявлениях могут отличаться от нормативных установок и научных дефиниций.

Полагаем, что фактический уровень коррупции оценивать непосредственно из статистической отчетности не дает полной картины, ввиду этого на первое место при определении уровня коррупции ставится общественность и ее мнение, которое также служит и двигателем коррупции, ведь как известно если нет спроса, нет и предложения.

Бюджет государства самый обширный финансовый документ государства и не будет громко сказано политизированный. Данный документ всецело передан в ведомство исполнительной власти, за исключением одобрения представительной власти и аудиторского отчета.

Как отмечает в своих трудах В.В. Гамукин, учитывая масштабность форм и способов проявления коррупции в бюджетной системе, целесообразно говорить о «бюджетной коррупции», как о самостоятельной разновидности коррупционных преступлений. [44]

В трудах Х.Уокера и С.Браммера государственные закупки выделены как ключевой вид экономической деятельности правительств. [45]

Е.С. Аверкиев в своих трудах считает, что государственные закупки являются сильным рычагом государственного регулирования экономики. [46]

Аналогичного мнения придерживается С.А.Черемухин. Полагаем, что с данным мнением можно согласиться, так как в среднем объем государственных закупок валируется от 8 до 25% ВВП в странах Европы и участников ОЭСР и превышает 30% в странах средней Азии. Для бюджета Казахстана и экономики в целом, государственные закупки играют ключевую роль, так как на нее приходится около 25-30% процентов объема ВВП. [47]

Ж.М. Хамитов отдает государственным закупкам роль одного из главных механизмов повышения эффективности расходов страны и исполнения бюджета. [48]

Как отмечено в Концепции антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022-2026 годы, ключевой причиной негативной практики в процессе распределения бюджетных средств является недостаточная взаимосвязь между системой планирования и освоением бюджетных средств. [49]

Также, Концепцией отмечается, что зачастую бюджетные заявки формируются на основании необоснованно завышенных ценовых предложений компаний, нередко аффилированных с ответственными лицами. Как известно, за это нет ответственности на этапе планирования бюджета.

Согласно сведениям МБРР [50], в странах постсоветского пространства около 60% представителей бизнеса вынуждены давать взятки, в развитых странах коэффициент составляет 15%, в азиатских – 30%. Естественно, что при таких колоссальных тратах есть два варианта, либо предоставить некачественный товар, однако при наличии технических характеристик это не так то просто, либо эту сумму заблаговременно внести в ценовое предложение.

На наш взгляд весьма уязвимым к коррупционным рискам в процессе подготовки и планирования бюджета, остаются три ключевых момента.

- 1) Это лоббирование интересов политиками на самых высоких уровнях при разработке стратегического плана и соответственно последующего выделения средств из бюджета на данный проект (отсюда и не рентабельные строительства, объекты в которых нет особой необходимости итд.), (Tanzi and Davoodi, 1997) в данном случае речь идет о стратегических объектах, либо объектах, возведение которых требует миллиардные суммы. Правонарушения данного уровня очень сложно доказать и отследить, без проведения ОРМ и наличия прочих фактов.
- 2) Второй момент это составление бюджетной заявки и сметы расходов при планировании бюджета, как и отмечено в Концепции, зачастую представители бизнеса завышают цену и в ней уже сидит сумма взятки.

Так, по первому пункту, Порядок проведения системы планирования в стране регламентируется Постановлением Правительства №790 от 29 ноября 2017 года «Об утверждении Системы государственного планирования в Республике Казахстан». [51]

Одним из принципов данного постановления, является - человекоцентричность – конечная направленность целей, задач и показателей результатов на улучшение качества жизни и увеличение благосостояния населения. [51 ч.2 п.2, пп.3]

К документам Системы государственного планирования отнесены:

- 1) Стратегия развития Казахстана до 2050 года;
- 2) Общенациональные приоритеты;
- 3) Национальный план развития Республики Казахстан, Стратегия национальной безопасности Республики Казахстан;
- 4) План территориального развития страны;
- 5) концепция развития отрасли/сферы, национальные проекты;
- 6) планы развития государственных органов, планы развития области, города республиканского значения, столицы, планы развития национальных управляющих холдингов, национальных холдингов и национальных компаний (далее – национальные компании). [51 ч.3., п.4]

Разработка государственных стратегий и планов всецело передана на усмотрение исполнительной власти, без учета мнения населения, для улучшения качества жизни которого и нацелена вся деятельность государства в целом.

В этой связи, на примере «Большого жюри» США и «Социальных контролеров» Мексики (более подробно описано в гл.2.1), предлагаем на уровне планов развития области, городов республиканского значения, столицы, рассмотреть вопрос внедрения социальных опросов, в целях учета мнения населения о необходимости для граждан, того или иного проекта, входящего в план развития региона.

Зачастую в социальных сетях мы видим недовольство граждан разработанными проектами МИО, как яркий пример можно привести «Золотую белку Байбека», вызвавшую яркое негодование граждан г. Алматы и на которую было затрачено 23 млн.тенге. [52]

Данный факт включает два положительных результата, учет мнения граждан для создания качества жизни для них и их вовлечение в управление государством, а также коррупционный риски при определении планов развития на уровне МИО.

По второму пункту, как отмечено в отчете Всемирного банка, неэффективное планирование ведет к таким серьезным последствиям, как экономическая потеря и упущенная выгода, а также создает благоприятную почву для хищения при освоении бюджета. [53]

Экспертами ФАТФ процесс осуществления государственных закупок условно разделен на следующие три основных этапа: подготовка заказа, размещение заказа и выполнение соответствующих контрактов.

На этапе подготовки заказа и определении требований к заключению контракта и подготовке заказа на закупку, отмечены следующие аспекты:

- Определение приоритета подачи заявок для государственных закупок;
- Исследование рынка;
- Выбор/определение порядка размещения заказов;
- Выбор/определение требований к качеству и технических условий по проекту;
- Выбор/определение сроков осуществления закупок. [54]

Так, согласно Закона «О государственных закупках», на основании соответствующего бюджета (плана развития) или индивидуального плана финансирования заказчик разрабатывает и утверждает годовой план государственных закупок в порядке и форме, определенных правилами осуществления государственных закупок.

В номенклатуре товаров отражаются все сведения, в том числе сумма на планируемую закупку, которая выявляется путем мониторинга и получения ценовых предложений, зачастую из аффилированных источников.[20]

На наш взгляд наиболее применимым в данном случае методом решения проблемы является применения системы сдержек и противовесов и конечно же открытость бюджета и государственных закупок для граждан.

Коррупционная составляющая при формировании сметы расходов, бюджетных заявок зачастую имеет палку о двух концов, где оба конца заинтересованы в получении средств.

В этой связи, предлагаем использовать два варианта решения, первое это использование разновидности аудита эффективности при вычислении стоимости сметы расходов и ценовых предложений закладываемых в план бюджета госоргана, путем проведения аудита эффективности, основанного на стандартах ИНТОСАИ (экономичность, продуктивность, результативность). Целью проведения данного аудита, является не просто вычисления соответствия цифр указанных в отчетных документах, фактически проделанной работе, но и вычисление вопроса было ли необходимо проводить такие затраты или же можно было сэкономить, насколько было эффективное проведение работ и стоил ли результат затрат. Таким образом, данный вид аудита имеет общее с бюджетированием ориентированным на результат.[55]

На наш взгляд, аудит эффективности как и БОР пришел в систему государственных органов из менеджмента и бизнес системы, которые точно знают как правильно тратить свои средства (что также отмечено в стратегическом плане по противодействию коррупции на 2022-2026г.).

Так, в своих работах И.Левакин поднимает вопрос использования аудита эффективности, а также стратегического и проектного аудита (по международным подходам Performance audit) как один из методов предупреждения коррупции, отмечая при этом следующие причины:

- необходимость повышения результативности, действенности и эффективности государственного финансового контроля;

- необходимость существенного улучшения деятельности исполнительных органов власти и иных организаций, использующих государственные ресурсы;

- необходимость перехода на проектное бюджетирование – процесс планирования, учета и анализа количественных проектных показателей, значимых для реализации проектов;

- потребность усиления прозрачности деятельности организаций, использующих средства бюджета, а, значит, минимизации коррупции.[56]

В своей работе, С.Н. Рябухин предложил методологию аудита эффективности использования бюджетных средств и государственной собственности.

В Методических рекомендациях им определен ряд важных видов деятельности, содержащих повышенный риск коррупции:

- размещение заказов на поставку товаров (выполнение работ, оказание услуг) для государственных нужд;

- формирование, исполнение и контроль за исполнением бюджета;

- управление и распоряжение объектами государственной собственности (здания, строения, сооружения), в том числе по вопросам аренды, безвозмездного пользования и приватизации этих объектов;

- управление и распоряжение земельными участками, находящимися в государственной собственности, а также земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в том числе по вопросам аренды и продажи этих участков;

- управление и распоряжение жилищным фондом;

- предоставление государственных гарантий, бюджетных кредитов, субсидий, субвенций, дотаций, управление долгом.[57]

В целом авторы отмечают, что результаты аудита эффективности могут быть использованы при разработке (корректировке) бюджетной

политики, при определении целей и объемов финансирования. Результаты аудита эффективности могут дать представление о том, как сформулировать, описать и использовать систему показателей в той мере, которая совместима с государственной бюджетной политикой и приоритетами социального развития.

Вернемся к аудиту проекта, который является своего рода риск-менеджментом компании. Данный вид аудита производится при реализации крупных проектов, особенно инвестиционных. Данный вид аудита проводится в менеджменте, при следующих обстоятельствах:

- имеются существенные отклонения от планов: по срокам, содержанию или бюджету (в особенности, применимо при аудите инвестиционных проектов);
- наличие сомнения в эффективной реализации проекта и необходимость расчетов извне на эффективную реализацию проекта.

Данный аудит имеет два типа, это аудит управления проектом и технический аудит проекта:

При аудите управления проектом оценивается эффективность планирования, координации и контроля проекта, эффективность реализации процессов управления, в особенности управление интеграцией, содержанием, сроками и бюджетом (в особенности, при аудите инвестиционных проектов).

При техническом аудите оценивается достижение результатов проекта относительно запланированных требованиями технического задания или других утвержденных документов.

В случае внедрения данного вида аудита при планировании государственного бюджета по крупным проектам, требующих от казны миллиардные суммы денег, эффективность от проектов повысится, а коррупционные риски уменьшатся. [58]

Полагаем, что внедрение БОР не может производиться без внедрения аудита эффективности либо аудита управления на стадии планирования.

Наряду с этим, в Казахстане имеется НПП «Атамекен», в деятельность которой входит защита и развитие бизнеса. В данном случае, имеется возможность использовать ресурсы данной организации, путем запроса средней рыночной стоимости закупки непосредственно у них, что обеспечило бы конкурентную среду и более или менее среднюю сумму рынка.

Таким образом, в основу создания бюджетной заявки будет взяты ценовые предложения из средней рыночной стоимости, что не противоречит поводом на убывание закупкам и снизит коррупционные риски при запросе ценовых предложений сотрудниками заказчика, а также делегирует полномочия государственной власти с бизнес сообществом.

На основании изложенного, на защиту выносятся:

1. Внести дополнения в Бюджетный кодекс и Закон «Об аудиторской деятельности» и введением процесса аудита эффективности, осуществляемого при планировании крупных бюджетных проектов.
2. Ввести изменения в Закон «О государственных закупках» и передать функции по установлению средней рыночной стоимости планируемых закупочных процедур в полномочия НПП «Атамекен».

2.2 Выявление коррупционных рисков как важный аспект в борьбе с коррупцией

Посланием Елбасы Н.А.Назарбаева народу Казахстана закреплена «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства», где борьба с коррупцией отведена к пятой парадигме задач:

- укрепление государственного института и развитие институтов демократии в стране, что является основным фактором искоренение коррупции в стране.[59]

Согласно комплексному обзору ОЭСР «Реформы в Казахстане: успехи, задачи и перспективы» (2017г.), коррупция и непрозрачность являются ключевыми барьерами в высококвалифицированном управлении государством и данный факт стнаовится более проблематичным вследствие малого процента отчетности и не развитости данного института. [60]

В свою очередь, Правительство, которое не подотчетно гражданам и не удовлетворяет их потребности о предоставлении полной информации, естественным образом лишается доверия граждан. При неполной информированности о расходах бюджета, органы государственной власти не могут полагаться и ожидать доверия со стороны населения, что снижает эффективность государственного управления.

Отмечено, что со стороны Правительства принимаются меры, целью которых является предупреждение коррупции, решение связанных с этим проблем, в первую очередь это цифровизация деятельности государственного Аппарата.

Данные требования к Правительству более четко изложены в Плане нации «100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ» и Антикоррупционной стратегии (до 2025г.). [61]

Однако, как полагают эксперты изменений на уровне законов недостаточно для осуществления качественной борьбы с коррупцией и создания прозрачной деятельности, предложено использовать дополнительные ресурсы, для осуществления и контроля исполнения

текущих и запланированных мер, для достижения ожидаемых результатов.
[62]

Следует отметить, что по итогам 2020 года общественное объединение по выявлению уровня коррупции Transparency International предоставило общественности очередной рейтинг Индекса восприятия коррупции (CPI). Исследование было связано с влиянием коррупции на систему здравоохранения, в свете плохой подготовленности стран и службы медицины к пандемии COVID-19. Хотелось бы отметить, что период пандемии открыто показал в нашей стране на минусы в медицине и не только, не подготовленность стационаров, неватка коек и медицинского оборудования привела к трагическим результатам. Несмотря на все это, в вышеуказанном рейтинге где Казахстану присуждено 38 баллов, что предоставило возможность занять 94 позицию среди 180 стран участников индекса. [63]

Экспертами дана положительная оценка деятельности руководства Казахстана, принявшего меры по поддержке бизнеса и социально уязвимых слоев населения пострадавших в период пандемии, а также мер по усилению уголовной ответственности за коррупцию и цифровизацию сферы государственных услуг.

Однако, имеется и критика в адрес власти Казахстана, отмечено о нарушениях демократий в ходе предоставления полноценной информации к финансовым затратам, в особенности новых госпиталей в мегаполисах и расходах на здравоохранение, как известно на борьбу с пандемией из бюджета выделены 326 миллиардов тенге на сегодняшний день.

В свою очередь наибольшей проблемой в противодействии коррупции является латентность правонарушений.

В этой связи, необходимо выявить факторы, влияющие на коррупционное поведение государственных служащих, так как борьба с коррупцией на этапе постфактум, то есть уголовное преследование

пойманных государственных служащих и наказание в виде уголовной ответственности не несет достаточного результата.

Как и отмечено в последнем Стратегическом документе Антикоррупционной службы, главный институт, который следует развивать в борьбе с коррупцией на сегодняшний день, это превенция. [64]

Данный фактор, создает необходимость проведения исследований для преодоления данного явления с привлечением потенциала правовых систем, составлением стратегии борьбы, в том числе с законодательным урегулированием этого процесса на национальном и международном уровнях. Основными рисками подверженными коррупции остается судебная система, организованная преступность, отсутствие прозрачности в решениях государственных органов, теневая экономика, усиление бюрократии в отдельных отраслях, разрыв между правовыми нормами и социальной практикой.

Таким образом, в настоящий момент перед мировым сообществом стоит один сложный и главный вопрос, проблема выявления факторов и условий распространения коррупции поскольку причины, обуславливающие коррупцию, крайне разнообразны по своей природе, формам проявлений, направленности воздействия.

В свою очередь, главным международным правовым документом в области противодействия коррупции является «Конвенция ООН против коррупции», согласно которой, ключевыми механизмами в борьбе с коррупцией являются следующие составляющие:

1. превентивный механизм в коррупции;
2. криминализация и правоохранительная деятельность;
3. международное сотрудничество;
4. возвращение активов;
5. техническая помощь и обмен информацией. [65]

Вместе с тем, в 2007 году, странами участниками Европейского Союза принята новая Стратегия Союза в целях создания партнерства со странами Центральной Азии.

Данный документ позволил ЕС проводить политику в этих странах для предупреждения коррупции, однако, не все запланированные индикаторы достигнуты. Более того служба проводившая исследования по достижению индикаторов в 2019 году, отметила о неравномерном прогрессе, и за отмеченный период проблемы отмеченные на начальном этапе соглашения, все также актуальны.

Согласно рекомендациям экспертов Правительству необходимо принять значимые меры по борьбе с коррупцией, не только путем проведения громких судебных процессов, но и путем установления подлинной политики абсолютной нетерпимости на всех уровнях государственного сектора, государственной службы, системы уголовного правосудия и судебных органов. Реформа должна быть смоделирована на основе наилучшей международной практики для стран с переходной экономикой. Реформа в Грузии является наиболее актуальным примером на постсоветском пространстве. [66]

Вместе с тем, при первом раунде анализа страновой программы в рамках сотрудничества Казахстана и ОЭСР, было дано 15 стратегических рекомендации по разного рода направлениям.

Наряду с этим, в борьбе с коррупцией отмечены 4 составляющей, являющихся обязательными для всех отраслей коррупции:

- волевая система управления;
- эффективное ведение профилактики;
- осуществление четкого надзора, за исполнением всех требований, правовых актов;
- обязательное уголовное преследование и строгие санкции за правонарушение.

Для обеспечения волевой и качественной системы управления, предложено обеспечить основные причины для коррупционных действий сотрудников.

Также необходимо обеспечить правовую базу для конкурентноспособного рынка труда в госуправлении.

Особое внимание остается за профилактикой коррупции. Отмечена необходимость институционализации превенции, принять меры для отсутствия коррупционных рисков в сферах деятельности, убрать так называемые лазейки.

В настоящий момент, все больше уделяется внимание именно вопросам профилактики, так как именно методы и действия данного характера являются более эффективными. Предварительный анализ, к примеру как риск-менеджмент, предоставляет возможность предупредить коррупционные составляющие. Особое внимание уделяется СМИ, публикациям о выявленных уголовных правонарушениях и конечно же воспитанию культуры общества, в рамках которой, противокоррупционные семинары проводятся в том числе в ВУЗах.

Осуществление четкого надзора за исполнением Планов, Стратегии и последнего внедрения противокоррупционного института, позволяет выявить коррупционные правонарушения и обеспечивает действенное исполнение поставленных целей.

Последней составляющей является уголовное преследование и строгое наказание за преступления данного вида, на сегодняшний день Главой Государства дано поручение об отмене условного осуждения за коррупционные правонарушения, что усилило санкции.

Так что же предполагается под коррупционным риском, на сегодняшний день научное сообщество и законодатели не пришли к единому толкованию и определению данного фактора.

Согласно Закону «О противодействии коррупции», коррупционный риск – возможность возникновения причин и условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений.[67]

Управлением ООН По наркотикам и преступностью составлено руководство на тему «Планирование антикоррупционных защитных мер при проведении крупных публичных мероприятий», где в качестве одного из аспектов предотвращения коррупции выступает выявление, анализ и эффективное снижение коррупционных рисков, а коррупционному риску дана следующая трактовка-вероятность наступления случая коррупционных действий и уровень подверженности организации данному риску. [68]

В Указе Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 5571, разд. III, коррупционные риски связаны с должностью, а их наличие обусловлено участием в осуществлении конкретных государственных функций. [69]

В научных трудах В.В.Астанина предлагается трактовать коррупционные риски, как связанные с государственной и муниципальной службой.

То есть, «Вероятность возникновения коррупционного поедения, которое может быть вызвано: несоблюдением обязанностей, запретов и ограничений, установленных для государственных служащих в связи с прохождением государственной службы, реализацией полномочий при осуществлении профессиональной деятельности государственного служащего». [70]

В нашем видении коррупционный риск, как и сама коррупция являются результатом человеческой деятельности, в этой связи предлагаем следующую трактовку– возможность осуществления коррупционного правонарушения, возникающая в ходе исполнения должностных полномочий.

На сегодняшний день многими Российскими учеными разработаны рекомендации направленные на выявление коррупционных рисков, более того данная процедура также является обязательной.

К примеру в методических рекомендациях по проведению оценки и минимизации оценки коррупционных рисков в организациях, возникающие в ходе деятельности риски разграничены на риски имеющие возможность возникновения при взаимодействии с государственными органами, местными органами власти, риски при работе с гражданскими лицами, и организациями иного вида. Отдельное внимание уделено рискам, возникающим при взаимодействии должностных лиц, работников в организации.

В данном исследовании выделены риски возникающие при контакте субъекта в ходе осуществления государственных функции.

Также, в исследовании приведены примерные аспекты возникновения коррупционных рисков, возникающих при осуществлении контакта с государственными органами, с органами местной власти:

1. оказание государственными органами услуг, исполнение которых возложено на них законом;
2. осуществление государственной закупки;
3. осуществление проверок и надзора, со стороны уполномоченных органов;
4. заказ иного рода, по вопросам сметы строительства, инвестиций и прочие;
5. в случае аренды помещений и заключений иного рода сделок, связанных с управлением имуществом итд. [71]

В свою очередь, стандартом финансового контроля Счетной палаты РФ составлен критерий по оценке коррупционных рисков:

- большое количество административных процедур и барьеров;
- регламентация каждой процедуры детально;
- предоставление гражданам возможности вести контроль за деятельностью государственных органов, путем отчетности, прозрачности осуществления процедур и открытых программ;

- открытый доступ для граждан в поиске заинтересовавшей информации о деятельности госоргана, должностного лица;
- конкурентоспособность государственных служащих;
- тяжесть ответственности за коррупционные правонарушения и показатели, информированность граждан о коррупционных правонарушениях;
- качество оказываемых услуг.

Под мониторингом коррупционных рисков понимается анализ, выявление коррупционных рисков, предложение по устранению коррупционных рисков.

При оценке коррупционных рисков могут вноситься предложения по их устранению, как внесение изменений в правовые акты, изменение способа осуществления деятельности, внесение иного рода предложений о способе осуществления процедур.

Наряду с этим, по результатам анализа, необходимо разработать механизм по устранению коррупционных рисков в анализируемой деятельности, с внесением предложений по организации и координации деятельности. [72]

Министерством труда и социальной защиты РФ разработаны методические рекомендации «По порядку проведения оценки коррупционных рисков в организации», где даны рекомендации по оценке рисков.

Так, процесс оценки рисков предложено начинать с анализа потенциально коррупциогенных отраслей? охватывающих всю деятельность организации.

Вторым этапом является анализ бизнес-процессов деятельности. Ключевыми моментами отмечены следующие:

- распределение обязанностей между лицами, которые могут заполучить выгоду при осуществлении бизнес процесса. Как мы ранее

отмечали, коррупционное правонарушение не возможно без человеческого фактора, где он является ключевым;

- наличие контакта в ходе деятельности с представителями государственных органов, корпораций, организаций, созданных для выполнения поставленных задач;

- наличие третьих лиц заинтересованных в получении информации, имеющихся у работников организации;

- сведения о ранее выявленных фактах коррупции, административных и уголовных правонарушениях, дисциплинарных проступках сотрудников, которые имели место в организации в прошлом, а также о таких сведениях, касающихся деятельности сотрудников, возможно по прежним рабочим местам.

Естественно, что акцент в оценке коррупционных рисков ставится на работника организации, стремящегося получить свою выгоду, так как коррупции в целом не может быть без субъекта коррупционного правонарушения-личности.

Из рекомендации, также следует понимать, что коррупционный риск в ходе осуществления государственной деятельности может исходить как от государственного служащего и должностного лица, так и от представителя бизнеса, третьих лиц и.т.д.

То есть, из рекомендации четко следует понимать, что заинтересованным лицом в получении выгоды может быть не только лицо уполномоченное распределить денежные средства государства и бюджета, но и лицо, которое поставляет продукции. Ведь, сложность раскрытия коррупционных уголовных правонарушений и их высокий уровень латентности заключается именно в том, что выгоду получают все стороны процесса, в связи с чем большинство уголовных правонарушений так и остаются не раскрытыми.

Наряду с этим, процесс оценки коррупционных рисков разделен на последовательные этапы:

а) подготовительный этап: разработка плана и методики проведения оценки, определение лиц, проводящих оценку, ознакомление с полномочиями и обязанностями работников организации, составление перечня необходимых документов;

б) этап описания: формирование в виде бизнес-процесса направления деятельности организации, с подробным описанием подпроцессов, так сказать схема деятельности организации со всеми позициями;

в) этап идентификации коррупционных рисков: в каждом бизнес-процессе выявление критических точек, с описанием возможностей;

г) этап проведения анализа коррупционных рисков:

1) планирование и запуск “коррупционных схем”;

2) формирование перечня работников и должностных лиц, должностные обязанности которых позволяют проводить коррупционные правонарушения. Абсолютное ведение одним лицом того или иного процесса, право подписи и прочие моменты, подлежащие анализу;

д) этап поиска коррупционных рисков: каждая лазейка в деятельности госоргана, возможность ущерба в силу полномочий, разделение коррупционных рисков, оценка коррупционных рисков по уровню возможного ущерба при совершении уголовного правонарушения, круг лиц, задействованных в коррупционном правонарушении и прочие;

е) этап разработки мер по минимизации коррупционных рисков.

В статье «Обуздание коррупции» Международного валютного фонда, также приводятся рекомендации для членов фонда, которые сводятся к следующему:

- Формирование высоко профессиональной государственной службы путем проведения прозрачных процедур зачисления и оплаты труда, основанного исключительно на принципе меритократии. При этом предметом для примера должны являться первые руководители ведомств, лица ведущие пропаганду борьбы с коррупцией;

- Обеспечение прозрачности на всех уровнях деятельности, обеспечение контроля извне организации, включая общественные объединения, органы независимого аудита, общество в целом;
- Сосредоточенный контроль за особыми зонами риска, в которых коррупционные правонарушения происходят часто, те самые звенья, в ходе осуществления которых тратятся и распределяются денежные средства. То есть, как показывает анализ, это государственные закупки, строительство, субъекты монополии и прочие аспекты, в особенности исполнение которых разово и на короткий промежуток времени, невозможно произвести экспертизу для установления стоимости и затрат и прочие аспекты, где в обычных случаях происходит выхлоп средств;
- Системное совершенствование нескольких взаимосвязанных институтов. К примеру, для сокращения произвольных действий налоговиков следует проводить реформы налогового администрирования путем упрощения налогового законодательства. Свободная пресса есть источник демократии в любом обществе, система сдержек и противовесов, журналистские расследования зачастую выявляют коррупционные скандалы, о которых неизвестно государственным органам и органам уголовного преследования;
- Обеспечение постоянной работы над совершенствованием механизмов по противодействию коррупционным правонарушениям и рискам. Внедрение новых технологий, новых барьеров административного характера, смена ключевых сотрудников в виде ротации, постоянный анализ коррупционных рисков. Осуществление качественного внутреннего контроля. [73]

Таким образом, заблаговременное выявление коррупционных рисков путем проведения анализов и использования выработанных методик может оказаться сильным двигателем в механизме по противодействию коррупции.

Сегодня все понимают важность института превенции в противодействии коррупции, в связи с чем в Антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015–2025 годы, основным методом в борьбе с

коррупцией отмечено выявление и минимизация коррупционных рисков, причин и предпосылок. [74]

Согласно сведениям Национального доклада о противодействии коррупции в 2021 году проведено 264 антикоррупционных мониторинга, в рамках которого изучена и проанализирована работа 217 организации государственного управления, разных форм деятельности.

По результатам анализов в органы власти внесено более 3,7 тысячи рекомендации, по результатам которых в правовые акты внесены изменения (около 70) и приняты организационные меры (около 1100).

Наряду с этим, приняты меры дисциплинарного характера в отношении 250 должностных лиц, разных уровней в виде снятия с занимаемой должности и увольнения.

Между тем, проведение данного анализа регулируются Законом «О противодействии коррупции», в котором введен институт превенции коррупции, который охватывает мониторинг и анализ коррупционных рисков, подразделяющийся на внешний и внутренний. [75]

Постановлением Правительства №806 от 4 декабря 2017 года утверждены Правила проведения внешнего анализа коррупционных рисков (далее Постановление №806). Постановление №806 направлено на определение порядка ведения анализа коррупционных рисков при осуществлении деятельности государственными органами и организациями, также в деятельности квазигосударственного сектора.

Постановлением №806 проведение внешнего анализа подразумевает направления:

- 1) изучение правовых актов на предмет наличия коррупционных рисков, касаясь осуществления деятельности субъекта внешнего анализа коррупционного риска;

- 2) анализ на наличие коррупционных рисков в организационной и управленческой деятельности объекта внешнего анализа коррупционных рисков. [80]

Коррупционные риски проводятся согласно «Типовым правилам анализа коррупционных рисков и Правилам проведения антикоррупционного мониторинга» утвержденным приказом Министра по делам государственной службы от 29 декабря 2015 года №18 и №16 соответственно.[76.77]

Внутренний анализ проводится в соответствии с Типовыми правилами проведения внутреннего анализа коррупционных рисков утвержденного Приказом Председателя Агенства РК по делам государственной службы и противодействия коррупции от 19 октября 2016 года, направления по осуществлению анализа аналогичны с направлениями проведения внешнего анализа.[78]

Выявление рисков при проведении внешнего анализа в деятельности управленцев и руководящих лиц состоит из следующих факторов:

- порядок руководства персоналом и сотрудниками, распределение обязанностей и фактическая деятельность;
- система по урегулированию конфликта интересов;
- порядок предоставления госуслуг, наличие четкой регламентации деятельности каждого сотрудника, закрепление обязанностей и ответственности за сотрудником, наличие бюрократизации в деятельности сотрудников, административные барьеры;
 - исполнение разрешительных функции;
 - реализация контрольно-надзорных функций;
 - иные вопросы, вытекающие из организационно-управленческой деятельности объекта внешнего анализа коррупционных рисков.

Однако, полагаем, что выявление коррупционных рисков в сфере государственных закупок и выявление коррупционных рисков, при взаимодействии с другими органами государственного управления также должны быть включены в перечень объектов анализа.

Наряду с этим, ст.23 закона предусматривает участие физических, иных юридических лиц и общественных объединении в противодействии

коррупции, в связи с чем предлагается при проведении внешних и внутренних анализов, по инициативе вышеуказанных лиц (желательно представителей бизнеса, в особенности тех, которые участвовали в конкурсе государственных закупок данной организации и не выиграли) включать их в проводимый анализ, в особенности при проведении анализа сферы государственных закупок.

Также, согласно Постановлению №806 источниками информации для проведения внешнего анализа коррупционных рисков являются:

- правовые акты, затрагивающие деятельность объекта внешнего анализа коррупционных рисков;
 - сведения по направлениям внешнего анализа коррупционных рисков, предоставляемые его объектом;
 - данные информационных систем государственных и правоохранительных органов согласно направлениям внешнего анализа коррупционных рисков, полученные в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан;
 - результаты проверок, ранее проведенных государственными органами в отношении объекта внешнего анализа коррупционных рисков;
 - результаты антикоррупционного мониторинга в соответствии с направлениями внешнего анализа коррупционных рисков;
 - публикации в средствах массовой информации;
 - обращения физических и юридических лиц в отношении объекта внешнего анализа коррупционных рисков;
 - сведения о выявлении и привлечении к ответственности должностных лиц объекта внешнего анализа коррупционных рисков за совершение коррупционных правонарушений;
- иные сведения, представление которых не запрещено законодательством Республики Казахстан. [75]

Предлагается включить в данный перечень источников информации сотрудников анализируемой организации с гарантией конфиденциальности.

К примеру, ООН, в рамках антикоррупционного исследования направленного на выявление препятствий для подачи сообщений о предполагаемых фактах коррупции на рабочем месте проведен опрос более 800 работников публичного сектора, где второе место заняло «Недостаточная правовая защита» информанта от негативных последствий, вызванных подачей сообщения», наибольшая же доля респондентов указала на "недостаточность доказательств". Также среди препятствий, названных респондентами в последнюю очередь оказались: отсутствие юридической обязанности сообщать о фактах коррупции и отсутствие связи между предполагаемым фактором коррупции и интересами респондента. Респонденты из более низких доходных групп чаще других указывали на отсутствие мер обеспечения и поощрения как основную причину несообщения о предполагаемых фактах коррупции. [79]



2.3 Методика определения коррупционных рисков при планировании и исполнении государственного бюджета

На сегодняшний день, существуют разные методики измерения уровня коррупции в государстве. Одни из них основаны на анкетировании граждан и представителей бизнеса, источниками других является информация из государственных органов и статистика уголовного судопроизводства, другие основаны на изучении правовой базы и выявлению коррупционных рисков в законодательстве.

Согласно ст.7 Закона в целях установления эффективности антикоррупционной политики, проводится антикоррупционный мониторинг, где в качестве источника признаются правовая статистика и обращения физических и юридических лиц, сведения неправительственных и международных организаций, публикаций в средствах массовой информации, данные социологических опросов и иные не запрещенные законом источники информации.

В соответствии с п.5 ст.6 Закона система мер по противодействию коррупции включает формирование и соблюдение антикоррупционных стандартов, означающих ак установленную для обособленной сферы общественных отношений систему рекомендаций, направленных на предупреждение коррупции. [66]

Таким образом, законом предусматривается разработка стандартов и рекомендации, направленных на предупреждение коррупции.

При выявлении коррупционных рисков, в первую очередь необходимо понимать, что обособленные сферы общественной деятельности имеют специфические коррупциогенные зоны, однако, при так называемом «распиле бюджета», ключевая роль отдается государственным закупкам.

В этой связи, мы хотели разработать методику, которая будет полезна при проведении проверок на предмет выявления коррупциогенных факторов

и правонарушении при планировании и исполнении государственного бюджета посредством процедуры государственных закупок, так как они являются важнейшим элементом финансового хозяйства.

Как известно, ежегодно администратором бюджетных программ разрабатываются бюджетные программы, определяющие направление расходов республиканского бюджета.

В свою очередь, объемы бюджетных расходов обосновываются на основании бюджетной заявки, которая является совокупностью документов, перечень которых, регламентирован Приказом Министра финансов Республики Казахстан №511 от 24 ноября 2014 года «Об утверждении Правил составления и представления бюджетной заявки».

В целом это объемный пакет документов, в основу которого входит документация по расходам в рамках утвержденного лимита, такие как рыночная стоимость того или иного объекта, расчеты, сметы и прочее. [80]

Таким образом, законодателем определен весь процесс составления бюджетных заявок, бюджетной программы, возложена ответственность на уполномоченных лиц за недостоверную информацию.

Однако, следует исходить из того, что явление коррупции происходит исключительно на основании человеческого фактора и так как, мониторинг документация, разрабатываются и составляются специалистами, предлагаем рассмотреть несколько стандартов и работ ученых по выявлению коррупционных рисков, которые будут также взяты в основу нашей методики.

Так, Министерством труда Российской Федерации разработаны осуществлении государственных закупок для обеспечения, где оценка коррупционных рисков заключается в выявлении условий и обстоятельств, возникающих при осуществлении закупок, позволяющих злоупотреблять должностными обязанностями в целях получения служащими или третьими лицами материальных и нематериальных выгод вопреки законным

интересам государства, общества и органа. Так методикой предлагается установить и определить:

1. Установить уязвимые к коррупционным рискам полномочия сотрудников, проанализировать должностные обязанности и функционал с точки зрения коррупционной составляющей;
2. Определить коррупционные схемы, которые могут возникнуть в ходе деятельности, путем проведения анализа деятельности государственного органа, наличия возможности прямого контакта с лицами, которые могут быть заинтересованы в предложении незаконного проведения государственных закупок;
3. Определить круг сотрудников, служебные обязанности которых связаны с высоким риском вовлеченности в коррупционную схему. В данном случае, предлагается определить такие вопросы как родственные связи, землячество, кумовство, совместное перемещение в стиле командной работы, наличия неслужебных связей между сотрудниками и прочие моменты. [81]

Саму же процедуру оценки коррупционных рисков разделили на несколько последовательных этапов:

- этап сбора информации, подготовки. Может проводиться как путем запроса информации непосредственно организации, так и без ее участия;
- схема проведения государственных закупок учреждения, поэтапное изучение и расписывание всей ежедневной рутинной работы сотрудников, для выяснения наиболее активных сотрудников;
- этап дедукции всей собранной информации, определение ключевых сотрудников, точек соприкосновения, несколько функции на одном сотруднике;
- анализ коррупционных рисков;
- описание коррупционных правонарушений с поля зрения участников процедур;

В целях выявления коррупционных рисков, имеющих возможность возникнуть в ходе осуществления государственной закупки, предложено

начать с определения внутреннего и внешнего источника информации, в зависимости от источника

К внутренним источникам информации отнесены:

- функциональные обязанности сотрудников, за которыми закреплены полномочия связанные государственными закупками;

- внутренние правовые акты регламентирующие деятельность структурных подразделений субъекта, участвующего в государственных закупках;

- документы по ранее проведенным проверкам, анализам сферы государственных закупок;

- информация, в том числе в средствах массовой информации о коррупционных правонарушениях либо иных нарушениях законности сотрудниками организации, жалобы граждан;

- выгрузка информации из бухгалтерии организации, получение полного доступа ко всем счетам;

- план бюджета, план закупок с полной подтверждающей документацией, исходными вариантами, не согласованными, со всеми корректировками внесенными первыми руководителями;

- сведения о социальном статусе, доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера сотрудников, выгрузка всей информации с государственных органов регистрации, поиск информации о наличии зарубежного имущества;

- информация о родственных и дружеских связях сотрудников, наличие троюболизма и землячества в организации, особое внимание уделить наличию неслужебных и личных связей между сотрудниками, в особенности между руководителями и прочими сотрудниками;

- иные материалы.

К внешним источникам информации отнесены:

- результаты независимых исследований, информация общественных и прочих организации посвященных коррупционным рискам при осуществлении закупок;

- выгрузка информации из Портала государственных закупок, запрос информации в НПП «Атамекен», сбор информации у поставщиков с отклоненными заявками;

- судебные споры, сведения о штрафах выплаченных организациях, запрос налоговой пирамиды, таможенных и налоговых декларации;

- мониторинг ЕРДР и КУИ на предмет регистрации коррупционных правонарушений на сотрудников и их ближайших родственников;

- мониторинг социальных сетей сотрудников осуществляющих государственные закупки;

- материалы, представленные Антикоррупционной службой, Счетной палатой и казначейством, иными государственными органами и органами местного управления, акты прокурорского реагирования, и др.;

- иные применимые материалы.

Непосредственно при проведении оценки коррупционных рисков предлагается проанализировать не только саму процедуру с точки зрения правовых (регламентированных) процедур осуществления закупок и присущих ей коррупционных рисков и индикаторов коррупции, но и детально проанализировать процедуру в целом: с разделением того, что прямо регламентировано правовыми и иными актами того, что происходит на практике.

Собранный на первом этапе материал, предлагается идентифицировать в виде схемы. Признаками наличия коррупционного риска при осуществлении закупок является наличие у служащего:

- дискреционных полномочий, в том числе при подготовке документации, необходимой для осуществления закупки и заключения и исполнения государственного или муниципального контракта либо гражданско-правового договора, предметом которого являются поставка

товара, выполнение работы, оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества);

- возможности взаимодействия с потенциальными участниками закупки (то есть потенциальными поставщиками (подрядчиками, исполнителями));

По результатам процедуры идентификации коррупционных рисков рекомендуется описать коррупционное правонарушение с точки зрения ее возможных участников и тех действий (бездействия), которые они могут предпринять для извлечения неправомерной выгоды, с постановкой вопросов:

- кто рискует быть вовлечен в коррупционную схему?

- каким образом возможно обойти механизмы внутреннего (внешнего) контроля?

- какие действия (бездействие) приведут к получению неправомерной выгоды в связи с осуществлением закупки?

- каким образом потенциально возможно извлечь неправомерную выгоду?

При формулировании коррупционной схемы целесообразно охватить следующие аспекты:

- неправомерно полученная выгода;

- способы потенциальных возможностей неправомерной выгоды;

- поэтапное расписание коррупционной схемы;

- расписать коррупционные правонарушения, которые могут возникнуть в рамках данной коррупционной схемы;

- круг вовлеченных лиц, которые могут получить неправомерную выгоду при осуществлении закупки;

- круг ответственных служащих, которые могут быть вовлечены в коррупционную схему;

- изучить механизмы контроля и возможные способы их обхода;

- иные применимые аспекты.

На основе изученных материалов и имеющейся практики, предлагается этапы разделить на следующее:

Этап планирования:

- цель, основания и необходимость закладываемой процедуры закупки в бюджет;

- обоснованность закладываемой суммы, результаты мониторинга анализа, проверки на аффилированность лиц, предоставивших заявки закладываемые в основу бюджета;

Этап осуществления закупок:

- ограничения возможности для поставщиков, излишние характеристики товара, основания по предпочтениям отданным закупаемой продукции;

- необоснованное объединение (дробление) лотов;

- ограничение потенциального количества участников закупок;

- оценка заявок, окончательных предложений участников закупки;

- иные признаки предварительной договоренности;

Этап принятия процедуры:

- прием закупки, отдельных этапов поставки товара, проверка на наличие, соответствие характеристикам, фактическое приобретение поставщиком данного товара;

- сроки оплаты и приема, согласно договору и закону;

- взаимодействием заказчика с поставщиком (подрядчиком, исполнителем) при изменении, расторжении контракта, соблюдение норм закона;

К индикаторам коррупции отнесены:

- небольшое количество участников закупки;

- неконкурентная закупка, закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя);

- в качестве поставщика выступает одно и то же физическое либо юридическое лицо;

- «подставные» конкуренты закупки, с неправильными заявками итд;
- отзыв заявок участниками;
- в качестве субподрядчиков привлекаются участники закупки, неопределенные в качестве поставщика.
- принятие в основу первоначальной-плановой цены закупки ценовых предложений от поставщиков предлагающих завышенные ценовые предложения;
- неоправданное завышение (занижение) первоначальной (максимальной) стоимости договора;
- принятие в расчет первоначальной (максимальной) стоимости договора без учета ценовых предложений непосредственных товаропроизводителей;
- проведение процедуры закупки в конце года в целях распределения средств из экономии (имеется риск сговора с поставщиком, фактическое исполнение предмета договора после формального подписания акта сдачи-приемки и перечисления бюджетных средств, возможность поставки и получения некачественного предмета договора;
- неоправданное сжатие сроков исполнения работы, обусловленных договором (возникает риск участия в закупке участника владевшего незаконно полученной информацией о закупке заблаговременно и подготовившей все необходимое для выигрыша);
- неоправданное ограничение круга потенциальных участников закупки;
- безосновательное изменение предметов договора, удовлетворяющих потребности заказчика;

- неосновательный выбор способа определения поставщика (по срокам, цене, объему, особенностям объекта закупки, конкурентоспособности и специфике рынка);

- безпричинное замедление (ускорение) процесса проведения закупок. [94]

Рассмотрев данные методики, мы приходим к выводу, что процедуру выявления коррупционных рисков при осуществлении государственных закупок следует разделить на следующие этапы:

Первый этап, этап внешнего сбора информации о субъекте анализа коррупционных рисков, куда отнесены:

- установление рода деятельности организации, запрос в уполномоченный регистрационный орган, в том числе о наличии прав на осуществление специальной деятельности согласно закона «О разрешениях и уведомлениях»;

- сведения из органа государственных доходов (виды налоговых платежей производимых организацией, анализ налоговой отчетности и сведения об электронных счетах-фактурах, информация об оплате таможенных пошлин итд);

- информация о сотрудниках организации (в особенности о лицах руководящего состава, а также сотрудниках, чья деятельность связана напрямую, либо косвенно с государственными закупками), выгрузка сведений из СИОПСО о наличии аффилированных лиц, трудоустройство и организации в которых ранее работали данные сотрудники, наличие кредитов (арестов счетов), наличие имущества движимого и недвижимого, юридических лиц в том числе у аффилированных лиц, итд), сведения о привлечении к уголовной и административной ответственности;

- сведения о юридическом лице, в виде привлечения к административной ответственности, а также участие в гражданских спорах юридического лица;

- проверка сведений в портале электронных закупках о ранее произведенных электронных закупках, поставщиках, суммах и случаях нарушения действующего законодательства;

- запрос в УКПСиСУ об обращениях физических и юридических лиц в отношении данной организации, изучение доводов;

- поиск информации в средствах массовой информации и в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;

- материалы проверок ранее проведенных уполномоченными органами в сфере антикоррупционного, бюджетного, налогового, аудиторского законодательства (в том числе о наличии оперативной информации);

К внутреннему этапу сбора информации, полагаем отнести:

- учредительные документы организации (положения, инструкции, распределение обязанностей, информация о штате, заработной плате итд);

- стратегический план органа, документы по планированию бюджета, государственных закупок и иные акты, касающиеся осуществления закупок и иной связанной с ними деятельности;

- результаты внутреннего либо внешнего анализа деятельности органа (организации), касающиеся закупочной деятельности;

- информационные факты, свидетельствующие о нарушении в организации положений законодательства о государственных закупках и иных правовых актов: сведения о коррупционных правонарушениях, ранее совершенных служащими (работниками) при осуществлении закупок;

- материалы ранее проведенных проверок организации, в том числе в сфере государственных закупок и в целях противодействия коррупции;

- итоги аудиторских проверок, отчет о движении денежных средств, о материальном балансе организации, акты списания периода проверки и предшествующих 2-3 лет, выгрузка информации из бухгалтерского учета (1С итд), проверка сведений о списании, проверке фактического наличия

предметов, проверка правильности начисления амортизации, порядок эксплуатации итд);

- документы приемки-передачи объектов, результатов государственных закупок, экспертиз, и их фактическое наличие с выездом на объекты и проверкой фактической деятельности и использования;

- анкетирование сотрудников, выявление приближенных руководящего состава, а также лиц тесно контактирующих междусобой итд;

- полноценная информация о закупленном товаре, услуге (соответствие требованиям указанным в госзаказе), в том числе информацию о производителе (в случае если отечественный производитель, фактическое наличие объекта для производства, завода, фабрики итд, наличие у данной организации сотрудников (путем запроса информации о начислении налогов), наличие производственной мощи, либо сведения о фактическом прибытии товара в страну (таможенные декларации), характеристики, объемы итд.

- иные документы, в том числе характеризующие процедуру осуществления закупки в органе (организации).

Вышеуказанные документы предоставляют обширную информацию об организации и являются ключевыми документами при проверке организации и выявлении коррупционных рисков и схем.

Наряду с этим, при непосредственном изучении документов государственных закупок, передаваемых для этапа планирования и исполнения бюджета организации, следует тщательно изучить нижеследующие аспекты.

Этап планирования:

- при расчете использование начальной (максимальной) цены контракта заведомо завышенных ценовых предложений поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- осуществление расчета начальной (максимальной) цены контракта без учета ценовых предложений производителей товаров;
- необоснованное сокращение срока исполнения обязательств, предусмотренных контрактом (возникновение риска участия в закупке единственного участника закупки, имеющего информацию о закупке, полученную незаконным способом, и уже частично исполнившего обязательства по закупке);
- осуществление закупки в конце года (возникновение риска сговора с поставщиком (подрядчиком, исполнителем), исполнение контракта после подписания акта сдачи-приемки и получения бюджетных средств, вероятность получения некачественных товаров, работ, услуг;
- необоснованное ограничение круга возможных участников закупки;
- необоснованное сужение видов товаров, работ, услуг, удовлетворяющих потребности заказчика;
- необоснованное завышение (занижение) начальной (максимальной) цены контракта;
- необоснованный выбор способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя) по срокам, цене, объему, особенностям объекта закупки, конкурентоспособности и специфике рынка;
- необоснованный отказ конкурентов от участия в государственных закупках на последнем этапе;
- необоснованный закуп товара среднего и невысокого качества, точечная информация о технических характеристиках в заявке, в

особенности если данный товар был ранее завезен аффилированным поставщиком;

- необоснованное затягивание (ускорение) процесса осуществления закупок.

К коррупционным рискам на этапе разработки документации о закупке и извещения об осуществлении закупки относятся:

- несоответствие закупаемого товара имеющимся ресурсам (финансовым, кадровым);

- несоответствие в техническом задании качества товаров, работ, услуг начальной (максимальной) цене товаров, работ, услуг, заложенной в проект контракта;

- недостаточность для формирования заявки технических характеристик товаров, работ, услуг;

- включение в документацию особых требований о поставке товаров, выполнении работ, оказании услуг, ограничивающих участие других поставщиков (подрядчиков, исполнителей), т.е. разработка документации под определенного поставщика (подрядчика, исполнителя);

- наличие описательной характеристики товара, работ, услуг, ограничивающую конкуренцию;

- неопределенность и противоречивость условий определения поставщика (подрядчика, исполнителя), условий контракта, исполнения контракта, приемки товара, работы, услуги, гарантийных обязательств (возникновение риска выбора определенного поставщика (подрядчика, исполнителя));

- наличие в документации об осуществлении закупки требований к участникам закупки, не предусмотренных Законом;

- несоответствие наименования объекта закупки наименованию закупки, указанной в спецификации, техническом задании и (или) предмету проекта контракта;

- необоснованное ограничение, усложнение необходимых условий контракта;
- формирование дополнительного перечня требований к товару, работе, услуге, не влияющих на их функциональные и качественные свойства;
- непоследовательное и разрозненное изложение требований к товарам, работам, услугам (когда такие требования включены в различные части документации о закупке);
- отсутствие инструкции о порядке заполнения заявки;
- наличие орфографических ошибок, опечаток, а также использование латинских символов в наименовании объекта закупок, для затруднения
 - поиска закупок на официальном сайте;
 - объединения в одном лоте товаров, работ, услуг, функционально и технологически не связанных между собой;
 - включение в проект контракта условий, заведомо предполагающих заключение договоров субподряда с определенными организациями;
 - установление сроков исполнения обязательств по контракту, не позволяющих исполнить такие обязательства;
 - отсутствие в проекте контракта условий об ответственности заказчика за неисполнение, ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных контрактом.

К коррупционным рискам на этапе осуществления конкурентных процедур относятся:

- внесение изменений в документацию путем установления дополнительных требований к объекту закупки, изменения его отдельных характеристик (критериев) с целью усложнения процесса подготовки заявки на участие в закупке;
- многократное (более трех раз) внесение изменений в документацию об осуществлении закупки, в том числе по мере приближения к сроку окончания подачи заявок;

- предоставление неполной или разной информации о закупке, подмена разъяснений ссылками на документацию о закупке;
- прямые контакты, переговоры с участником (участниками) закупок;
 - оглашение неполной, недостоверной, несуществующей информации о предложениях участников закупок;
 - сокрытие информации о наличии или отсутствии необходимых документов, изменение аудиозаписи процедуры вскрытия заявок;
 - подлог, добавление, изъятие, непринятие заявок на участие в закупках;
 - дискриминация по отношению к участникам закупки.

К коррупционным рискам на этапе заключения и исполнения контракта относятся:

- затягивание (препятствие) процедуры обжалования результатов определения поставщика (подрядчика, исполнителя);
- необоснованные изменения условий контракта;
- затягивание (ускорение) заключения контракта;
- запрос недопустимых или необъявленных документов и сведений;
- необоснованный отказ от заключения контракта;
- необоснованно жесткое администрирование контракта заказчиком, вмешательство в хозяйственную деятельность поставщика (подрядчика, исполнителя);
- затягивание со стороны заказчика сроков предоставления информации, необходимых материалов для исполнения предусмотренных контрактом обязательств;
- отсутствие контроля за исполнением гарантийных обязательств по контракту либо игнорирование гарантийного периода;
- необоснованные претензии по объему и срокам предоставления гарантий;
- изменение заказчиком условий гарантийного обслуживания;

- участие в конкурсе подрядчиков на постоянной основе совместно участвующих в процедуре закупок и снимающих свои кандидатуры в последний момент.

К коррупционным рискам на этапе приемки товара, выполнения работ, оказания услуг относятся:

- необоснованно жесткие (мягкие) или не оговоренные в контракте условия приемки товара, работы, услуги;
- необоснованное затягивание (ускорение) приемки товара, работы, услуги и их оплаты;
- приемка и (или) оплата товара, работы, услуги, которые в действительности не поставлены (не выполнены, не оказаны) либо не соответствуют изначально заявленным требованиям контракта.

Полагаем, что вышеуказанный перечень процедур, охватывает большую часть присутствующих коррупционных рисков при осуществлении процедуры государственных закупок, которые в последующем являются обоснованием при планировании и исполнении удельного веса государственного бюджета.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В рамках проведенного исследования нами проведена работа по хронологии антикоррупционных мер принятых в процессе становления и развития Бюджетного законодательства и сферы государственных закупок.

Становление и историю развития данных сфер государственных и общественных правоотношений мы разделили на три этапа исторического развития:

1. Первый этап: с 1991 по 1995 год, Этап переходной реформации. Это период создания рыночной экономики и первых вносимых в закон антикоррупционных рычагов. Этап начального внедрения в законодательство Казахстана зарубежных практик и согласования международных документов.
2. Второй этап: с 1996 по 2007 год. Этап кодификации и первого Закона по регулированию государственных закупок, усиленное внедрение антикоррупционных рычагов и международного опыта. Создание бюджетных комиссии, органа осуществляющего государственные закупки.
3. Этап создания внедрения электронной документации. меры по обеспечению прозрачности в данных сферах. Создание порталов и открытых страниц с доступом к информации для общества.

В рамках исследования основными критериями для разделения на периоды послужили такие критерий, как развитие законодательства в период перехода от плановой экономики в рыночную, внедрение международных стандартов и институтов в исследуемые законодательства и оценка международных антикоррупционных организации в рамках договоренностей о совместной работе.

Переход от бумажной бюрократии к более прозрачным механизмам, как внедрение электронной системы, перевод бухгалтерского учета на электронный формат, а также внедрение института открытого бюджета.

Так мы можем проследить исполнение в данной сфере правоотношений стратегических планов и программ государства по укреплению антикоррупционной политики в финансовой сфере.

Наряду с этим проведен анализ ведущих мировых практик в рамках исследуемых правоотношений, в целях обеспечения прозрачности действующих механизмов.

Одной из задач, поставленных Главой Государства, является демократизация власти в стране и обеспечение участия граждан во всех сферах правоотношений.

На сегодняшний день, развитие социальных сетей позволяет обеспечить данные критерий, при наличии политической воли.

Также, в рамках исследовательской работы изучены методы по предупреждению коррупции в ходе планирования бюджета. К сожалению данному вопросу уделено мало внимания научными исследованиями. Однако, в сфере бизнеса, основной упор ставится именно на бизнес риски, что является очень верным решением на наш взгляд. В связи с чем мы предлагаем, внести опыт из института бизнеса в бюджетную систему страны для предупреждения коррупционных рисков в процессе планирования бюджета.

1. Ввести обязательное проведение аудита эффективности в процесс планирования крупных бюджетных проектов.

Цель его введения - предупреждение коррупционных рисков при определении стоимости проекта, указывающейся в бюджетных заявках, сметных документациях итд. Аудит эффективности обеспечит вычисления себестоимости проекта на стадии проекта финансирования, что лишит возможности государственных заказчиков закладывать сумму взятки в бюджетную заявку.

Данную функцию возложить на Счетный комитет по контролю за исполнением бюджета, путем введения

дополнения в закон «Об аудиторской деятельности», Бюджетный кодекс и закон «О государственных закупках».

2. При формировании стратегического плана региона в обязательном порядке проводить опрос населения с целью учета мнения граждан при определении социально важных проектов. На основе мнения населения комиссия должна утверждать строительство выигравшего на голосовании социально важного объекта.

Данная пререготива уменьшит коррупционные риски при выделении бюджетных средств, путем лоббирования интересов проекта и крупных предпринимателей, в ходе утверждения планов развития областей, городов республиканского значения и городов.

3. Передать функцию по установлению средней рыночной стоимости планируемых закупочных процедур\товаров в НПП «Атамекен». Это позволит уменьшить коррупционные риски при составлении бюджетной заявки государственным (заинтересованным) органом, в которой часто используются схемы по завышению цен, отмыванию денег (строительство дома и стройматериалы итд) при планировании бюджета.
4. Разработана авторская методика-механизм выявления коррупционных рисков при планировании и исполнении государственного бюджета. Нами предложено проводить проверки процедур планирования бюджета и государственных закупок в соответствии с нашим механизмом. Данный механизм позволит раскрыть картину всего процесса процедуры закупок с момента формирования бюджетной заявки, заканчивая подписанием акта приема-передачи. Также предлагается использовать данную методику при проведении внутреннего анализа коррупционных рисков, согласно нормам «Типовое

правило проведения внутреннего анализа коррупционных рисков».

Проведенное исследование позволило диссертанту сформировать методы и формы противодействия коррупции в изучаемых сферах и разделить на этап планирования бюджета и исполнения.

В рамках исполнения бюджета в сфере основной затратной сферы бюджетного законодательства, сфере государственных закупок, разработана методика по выявлению коррупционных рисков для использования в деятельности уполномоченных государственных органов.



СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Государственные закупки Казахстана: Реформирование системы в целях повышения эффективности. Сайт ЕГОВ КЗ. Режим доступа: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/8c22ccf8-ru/index.html?itemId=/content/publication/8c22ccf8-ru#:~:text=%D0%94%D0%BE%D0%BB%D1%8F%20%D0%B3%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D1%85%20%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D1%83%D0%BF%D0%BE%D0%BA%20%D0%B2%20%D0%92%D0%92%D0%9F,%D1%87%D1%82%D0%BE%20%D0%B1%D0%BE%D0%BB%D1%8C%D1%88%D0%B5%20%D1%81%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D0%B5%D0%B3%D0%BE%20%D0%B7%D0%BD%D0%B0%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F%20%D0%9E%D0%AD%D0%A1%D0%A0.> (Дата обращения:15.12.2020).
2. «Государственный бюджет» учебник под ред. Омирбаев С.М., Интыкбаева И.Ж. СПб:Алматы, 1993. стр.91-93.
3. Закон РК «О бюджетной системе Республики Казахстан» №53-1-Z966700 от 17 декабря 1991 года, ИПС Әділет.
4. Постановление Верховного Совета Казахской ССР «О государственном заказе в Каз ССР» №685-ХІІ от 20 июня 1991 года, Закон КЗ.
5. Постановление КабМина «О порядке закупки и поставки продукции, выполнения работ (услуг) для обеспечения государственных нужд», №58 от 21 января 1993 года, Закон КЗ.
6. Казахстан: испытание Транзитом власти» Доклад Chatham House Аннет Бор, Биргит Брауэр, Найджел Гулд-Дэвис, Наргис Касенова, Джоанна Лиллис, Кейт Маллинсон, Джеймс Никси и Досым Сатпаев, стр.18. Режим доступа: <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/CHNJ8054-RUSSIAN-Kazakhstan-Report-FINAL.pdf> (Дата обращения:18.12.2020).

7. «Экономическая трансформация в Республике Казахстан: Вопросы макроэкономической политики, внешнеэкономических отношений и реструктуризации банковской системы», Марек Домбровски (координатор), Рафал Антчак, Хелена Гуральска, Владыслав Ермакович, Ежи Осиатыньски, Алматы 1996, стр.6 Режим доступа: https://www.case-research.eu/files/?id_plik=3593, (Дата обращения:18.12.2020).
8. Bertelsmann Transformation Index 2003г. стр.2-3 Режим доступа: https://www.bti-project.org/content/en/downloads/reports/country_report_2003_KAZ.pdf (Дата обращения:05.11.2020).
9. Воспроизводственный потенциал государства: три уровня макрорегулирования. Ережепова А.А. СПб:Алматы 2002.
Режим доступа: <https://pps.kaznu.kz/ru/Main/FileShow2/11625/130/446/76/%D0%95%D1%80%D0%B5%D0%B6%D0%B5%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D0%B0%20%D0%90%D0%B9%D0%BC%D0%B0%D0%BD%D0%BA%D1%83%D0%BB%D1%8C%20%D0%90%D0%B1%D0%B4%D1%8B%D0%BA%D0%B0%D0%B8%D0%BC%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%B0/2020/1> (Дата обращения:05.11.2020).
10. Закон РК «О бюджетной системе» №52-1 от 2 декабря 1996 года, ИПС Эділет.
11. Налогово-бюджетное планирование. Учебное пособие. Евразийский национальный университет. Кучукова Н.К. стр.39
12. Закон РК «О бюджетной системе» №357 от 1 апреля 1999 года, ИПС Эділет.
13. Закон РК «О государственных закупках» №163-1 от 16 июля 1997 года, ИПС Эділет.
14. Уголовный кодекс РК, №167 от 16 июля 1997 года ст.197, ИПС Эділет.
15. Закон РК «О государственных закупках», №321 от 16 мая 2002 года, ИПС Эділет.
16. Бюджетный кодекс РК №548 от 24 апреля 2004 года, ИПС Эділет.

17. Указ Президента РК №1550 от 14 апреля 2005 года «О мерах по усилению борьбы с коррупцией, укреплению дисциплины и порядка в деятельности государственных органов и должностных лиц», ИПС Эділет.
18. Бюджетный кодекс РК № 95-IV от 4 декабря 2008г., ИПС Эділет.
19. Закон РК «О доступе к информации» №401-V от 16 ноября 2015 года, ИПС Эділет.
20. Закон РК «О государственных закупках», №434-5 от 4 декабря 2015 года, ИПС Эділет.
21. Закон РК «О разрешениях и уведомлениях» №202-V от 16 мая 2014 года, ИПС Эділет.
22. phd doctor Зукисва Кота, Daily Maverick, Maverick Citizen Budget авторская колонка: Финансовая прозрачность и сильные государственные учреждения: Установление взаимосвязи. 24 февраля 2020 г. Журнал «Обзор открытости бюджета» Режим доступа: https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-05/2019_Report_RU.pdf (Дата обращения: 15.12.2020).
23. «Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере», «Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере» МВФ, Режим доступа: <https://documents1.worldbank.org/curated/zh/823301468326968959/pdf/399850PUB0RUSS0f0Corruption0Russian.pdf>, (Дата обращения: 04.11.2020).
24. Приказ Министра финансов Республики Казахстан №15 от 9 января 2015 года «Об утверждении Правил составления и представления гражданского бюджета на стадиях бюджетного планирования и исполнения бюджетов», ИПС Эділет.
25. «Оптимальная практика ОЭСР по обеспечению прозрачности бюджета» (2001г.) стр.14 Режим доступа: https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-05/2019_Report_RU.pdf (Дата обращения: 20.12.2020).

26. Open Budget Index. Режим доступа: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2019/kazakhstan>, (Дата обращения: 15.12.2020).
27. Типовой закон ЮНСИТРАЛ «О закупках товаров (работ) и услуг», Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1012638, (Дата обращения: 15.12.2020).
28. «О закупках товаров (работ) и услуг», (Agreement on Government Procurement) А.Храмкин, директор Института госзакупок РАГС, председатель Ассоциации экспертов по госзакупкам Режим доступа: <https://bujet.ru/article/46008.php>, (Дата обращения: 20.12.2020).
29. Только 1% всех закупок в Казахстане соответствует всем условиям-эксперты. Режим доступа: https://forbes.kz/process/expertise/tolko_1_vseh_goszakupok_v_rk_sootvetstvuet_vsem_usloviyam_ekspertyi/ (Дата обращения: 06.02.2021).
30. Официальный сайт Правительства США/GSA. Режим доступа: <https://www.usaspending.gov/agency/614>, (Дата обращения: 13.02.2021).
31. Закон США о государственных ассигнованиях и связанных программах, иностранных операциях. Госдепартамент США 2020, отчет фискальной прозрачности в соответствии с разделом 7031 (б) (1), Отчет о финансовой прозрачности. (Дата обращения: 13.02.2021).
32. Официальная страница Правительства Мексики. Режим доступа: www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ GIFT: www.fiscaltransparency.net/use/mexico-became-the-first-country-to-formally-adopt-the-open-fiscaldata-package/, (Дата обращения: 13.02.2021).
33. Передовая практика стран ОЭСР в области бюджетирования, ориентированного на результат OECD 2019. Режим доступа: https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/2019/%D0%9C%D0%B5%D1%80%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%B8%D1%8F%D1%82%D0%B8%D1%8F%20%D0%91%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D0%A1%D0%BE%D0%BE%D0%B1%D1%89%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0/Nov05_%D0%9F%D0

- [%B0%D1%80%D0%B8%D0%B6%2C%20%D0%A4%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%86%D0%B8%D1%8F/files/oecd_good_practices_in_performance_budgeting_final_rus.pdf](#), (Дата обращения: 13.02.2021).
34. Руденко В.Н. доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент РАН, директор Института философии и права УрО РАН, г. Екатеринбург. «Большие гражданские жюри в Калифорнии и их роль в противодействии коррупции». Научный журнал УрО РАН №7 от 12.05.2020г.
35. А.Винокурцев. Государственные закупки зарубежных стран. Режим доступа: <https://bujet.ru/article/46008.php> (Дата обращения: 13.02.2021).
36. Е.А.Винокурцева аспирант Забайкальский государственный университет (г. Чита) стр 12-13, Опыт зарубежных стран в осуществлении закупок товаров, работ, услуг: Режим доступа: file:///C:/Users/Madina/Downloads/econ_344_A5.pdf, (Дата обращения: 13.02.2021).
37. Обзор открытости бюджета за 2019 г. Международный бюджет, стр. 26-28, Режим доступа: https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-05/2019_Report_RU.pdf (Дата обращения: 13.02.2021).
38. Индекс открытости местных бюджетов за 2013г. Ж.Хасан, эксперт по вопросам государственных финансов и общественного участия. Режим доступа: https://www.soros.kz/wp-content/uploads/2018/02/ANALYSIS_OLBI_2013.pdf, (Дата обращения: 01.03.2021).
39. Трансформация экономики Казахстан. Режим доступа: <http://finprom.kz/ru/article/v-kazahstane-pochti-26-ekonomiki-nahoditsya-vteni-rost-dolinenablyudaemogo-proizvodstva-tovarov-i-uslug-v-torgovle-i-transportnoj-sfere> 8 <http://www.imf.org/en/publications/wp/issues/2018/01/25/shadow-economies-around-the-world-what-did-we-learn-over-the-last-20-years-45583> 9 <http://kzmet.gov.kz/ru/pages/informaciya-antikorrupcionnoy-sluzhby-ovyuavlennyhkorruptsiionnyh-prestupleniyah-za-12>, (Дата обращения: 01.03.2021).

40. А.Аристотель. Великие мысли великих людей. Книга, Петербург 1994г.
- 41.Официальная страница ООН. Режим доступа: www.un.org/ru/, (Дата обращения: 01.03.2021).
- 42.Казахстан стратегии. Источник акимата Бурлинского района, режим доступа: <https://www.gov.kz/memleket/entities/bko-burlin?lang=ru>, (Дата обращения: 01.03.2021).
- 43.Статья «Обуздание коррупции» Международного валютного фонда, режим доступа: <https://www.imf.org/ru/Publications/FM/Issues/2019/03/18/fiscal-monitor-april-2019>, (Дата обращения: 01.03.2021).
- 44.В.Гамукин «Бюджетный риск коррупции». Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/byudzhетnyy-risk-korruptsii>, (Дата обращения: 01.03.2021).
- 45.Brammer S. and Walker H. Sustainable procurement in the public sector: an international comparative study, 2011 Режим доступа: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0921344916300994?via%3Dihub#bib0060> (Дата обращения: 26.06.2021).
- 46.Е.С. Аверкиева Оценка роли государственных закупок в модернизации общественного сектора в России, 2016. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-rol-i-gosudarstvennyh-zakupok-v-modernizatsii-obschestvennogo-sektora-v-rossii> (Дата обращения: 26.06.2020).
47. С.А. Черемухин Государственные закупки: содержание и роль в развитии экономики, режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennye-zakupki-soderzhanie-i-rol-v-razvitii-ekonomiki> (Дата обращения: 26.06.2021).
48. А.Хамитов, Анализ и мониторинг государственных расходов в сфере государственных закупок Республики Казахстан, Режим доступа: <http://bulecon.enu.kz/article/archive/download?id=analysis-and-monitoring-of-government-spending-in-public-procurement-of-the-republic-of-kazakhstan> (Дата обращения: 26.06.2021).
- 49.Антикоррупционная стратегия Республики Казахстан на 2022-2026гг. ИПС Әділет.

- 50.Международный банк реконструкции и развития (МБРР; International Bank for Reconstruction and Development).Режим доступа: [https://www.banki.ru/wikibank/mejdunarodnyiy_bank_rekonstruktsii_i_razvitiya/#:~:text=%D0%9C%D0%B5%D0%B6%D0%B4%D1%83%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D1%8B%D0%B9%20%D0%B1%D0%B0%D0%BD%D0%BA%20%D1%80%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D0%BA%D1%86%D0%B8%D0%B8%20%D0%B8%20%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%B8%D1%8F%20\(%D0%9C%D0%91%D0%A0%D0%A0\)%20E2%80%93%20%D0%BA%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%B8%D1%82%D0%BD%D0%B0%D1%8F%20%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B7%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F%2C,%D0%92%D1%85%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%82%20%D0%B2%20%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D0%BA%D1%82%D1%83%D1%80%D1%83%20%D0%92%D1%81%D0%B5%D0%BC%D0%B8%D1%80%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D0%B1%D0%B0%D](https://www.banki.ru/wikibank/mejdunarodnyiy_bank_rekonstruktsii_i_razvitiya/#:~:text=%D0%9C%D0%B5%D0%B6%D0%B4%D1%83%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D1%8B%D0%B9%20%D0%B1%D0%B0%D0%BD%D0%BA%20%D1%80%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D0%BA%D1%86%D0%B8%D0%B8%20%D0%B8%20%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%B8%D1%8F%20(%D0%9C%D0%91%D0%A0%D0%A0)%20E2%80%93%20%D0%BA%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%B8%D1%82%D0%BD%D0%B0%D1%8F%20%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B7%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F%2C,%D0%92%D1%85%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%82%20%D0%B2%20%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D0%BA%D1%82%D1%83%D1%80%D1%83%20%D0%92%D1%81%D0%B5%D0%BC%D0%B8%D1%80%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D0%B1%D0%B0%D) (Дата обращения: 26.06.2021).
51. Постановление Правительства №790 от 29 ноября 2017 года «Об утверждении Системы государственного планирования в Республике Казахстан». ИПС Эділет.
- 52.Куда уходят миллионы? Режим доступа: https://forbes.kz/process/urbanity/baybek_rasskazal_zachem_ustanovili_belku_na_atakente/, (Дата обращения: 04.04.2021).
- 53.Сведения МВФ, Режим доступа: <https://documents1.worldbank.org/curated/zh/823301468326968959/pdf/399850PUB0RUSS0f0Corruption0Russian.pdf>, (Дата обращения: 04.04.2021).
54. Коррупция на территории СНГ, Режим доступа: <http://eurasiangroup.org/files/uploads/files/Korruptciya.pdf>, , (Дата обращения: 04.04.2021).

55. «ИНТОСАИ», Режим доступа:
https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/about_intosai/statutes/RU_Statutes_September_2019.pdf, (Дата обращения: 12.04.2021).
56. И. Левакин, доктор юридических наук, профессор МГУ. Нормативные правовые основы проведения аудита эффективности в целях предупреждения коррупции. Режим доступа:
http://pravo.mgimo.ru/sites/default/files/pdf/11_levakini.pdf, (Дата обращения: 12.04.2021).
57. С.Н.Рябухин, доктор экономических наук. Методология аудита эффективности использования бюджетных средств и государственной собственности в современных условиях. Режим доступа:
[https://www.dissercat.com/content/metodologiya-audita-effektivnosti-ispolzovaniya-byudzhethnykh-sredstv-i-gosudarstvennoi-sobst](https://www.dissercat.com/content/metodologiya-audita-effektivnosti-ispolzovaniya-byudzhethnykh-sredstv-i-gosudarstvennoi-sobstvennosti-v-sovremennykh-usloviyakh), (Дата обращения: 16.04.2021).
58. Проектный бюджет. Режим доступа:
<https://www.pmservices.ru/consulting/audit-proekta-proektnyj-audit/>, (Дата обращения: 16.04.2021).
59. Стратегия 2050, Официальный сайт: Акорда. режим доступа:
<https://www.akorda.kz/ru>, (Дата обращения: 16.04.2021).
60. ОЭСР «Реформы в Казахстане: успехи, задачи и перспективы» (2017г.), Режим доступа: <https://www.oecd.org/eurasia/countries/Eurasia-Reforming-Kazakhstan-Progress-Challenges-Opport.pdf>, (Дата обращения: 16.04.2021).
61. План Нации-путь к мечте. Реформы в Казахстане. Официальный сайт: Акорда. режим доступа: <https://www.akorda.kz/ru>, (Дата обращения: 18.04.2021).
62. Трансформация экономики Казахстан. Режим доступа: <http://finprom.kz/ru/article/v-kazahstane-pochti-26-ekonomiki-nahoditsya-vteni-rost-dolinenablyudaemogo-proizvodstva-tovarov-i-uslug-v-torgovle-i-transportnoj-sfere> 8
<http://www.imf.org/en/publications/wp/issues/2018/01/25/shadow-economies-around-the-world-what-did-we-learn-over-the-last-20-years-45583>

- <http://kzmet.gov.kz/ru/pages/informaciya-antikorrupcionnoy-sluzhby-ovyuavlennyhkorruptsionnyh-prestupleniyah-za-12>, (Дата обращения: 18.04.2021).
- 63.COVID-19 в странах центральной Азии, доклад ОЭСР, Режим доступа: <https://www.oecd.org/eurasia/competitiveness-programme/central-asia/COVID-19-crisis-response-in-Central-Asia-Russian.pdf>, (Дата обращения: 18.04.2021).
- 64.Казахстан: испытание транзитом власти стр.155 Режим доступа:<https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/СННЖ8054-RUSSIAN-Kazakhstan-Report-FINAL.pdf>, (Дата обращения: 18.04.2021).
- 65.ОЭСР «Реформы в Казахстане: успехи, задачи и перспективы» (2017г.), Режим доступа: <https://www.oecd.org/>, (Дата обращения: 18.04.2021).
- 66.Закон РК №410-5 от 18ноября 2015 г. «О противодействии коррупции», ИПС Эділет.
- 67.Указ Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 5571, разд. III. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/korruptsionnye-riski-ponyatie-i-znachenie-dlya-mehanizma-protivodeystviya-korruptsii>, (Дата обращения: 18.04.2021).
- 68.Планирование антикоррупционных защитных мер при проведении крупных публичных мероприятий стр.42.Режим доступа:
- 69.https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/Major_Public_Events_Training_Materials/RU_Participant_Manual_Safeguarding_against_Corruption_in_MP, (Дата обращения: 18.04.2021).
70. В.В.Астанин, Антикоррупционная политика: криминологические аспекты: автореф. дис. д-ра юрид. наук. Москва, 2009. С. 11.
- 71.НИЦ правового обеспечения административной реформы, правового мониторинга и антикоррупционной экспертизы Уральского государственного юридического университета (директор центра, член Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Свердловской области, профессор С.Д. Хазанов)
- 72.Режим доступа: <http://minstroy.midural.ru/uploads/15-11%20%D0%9C%D0%B5%D1%82%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%87%D>

0%B5%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B5%20%D1%80%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8%20%D0%BF%D0%BE%20%D0%BC%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D0%BC%D0%B8%D0%B7%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8%20%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D1%85%20%D1%80%D0%B8%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B2%20%D0%B2%20%20%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B7____.pdf, (Дата обращения: 25.04.2021).

73. Стандарт финансового контроля 101, утвержденный Коллегией Счетной палаты РФ (протокол от 2 апреля 2010 № 15К (717)), официальная страница счетного комитета РФ.

74. Статья «Обуздание коррупции» Международного валютного фонда, Режим доступа: <https://www.imf.org/ru/Publications/FM/Issues/2019/03/18/fiscal-monitor-april-2019>, (Дата обращения: 25.04.2021).

75. Постановление Правительства №806 от 4 декабря 2017 года утверждены Правила проведения внешнего анализа коррупционных рисков (далее Постановление №806), ИПС Эділет.

76. Приказ Министра по делам государственной службы от 29 декабря 2015 года №18, ИПС Эділет.

77. Приказ Министра по делам государственной службы от 29 декабря 2015 года №18, ИПС Эділет.

78. Приказ Министра по делам государственной службы от 29 декабря 2015 №16, Типовые правила проведения внутреннего анализа коррупционных рисков утвержденный Приказом Председателя Агенства РК по делам государственной службы и противодействия коррупции от 19 октября 2016 года, ИПС Эділет.

79. Е.А. Винокурцева аспирант Забайкальский государственный университет (г. Чита) стр 12-13, Опыт зарубежных стран в осуществлении закупок товаров, работ, услуг: Электронная ссылка:

file:///C:/Users/Madina/Downloads/econ_344_A5.pdf, (Дата обращения: 25.04.2021).

80. Приказ Министра финансов Республики Казахстан №511 от 24 ноября 2014 года «Об утверждении Правил составления и представления бюджетной заявки», ИПС Эділет.

81. Методика выявления коррупционных рисков Министерства труда и социальной защиты. Режим доступа:

<https://mintrud.gov.ru/uploads/magic/ru-RU/Ministry-0-16-src-1603018608.1133.doc>, (Дата обращения: 28.04.2021).

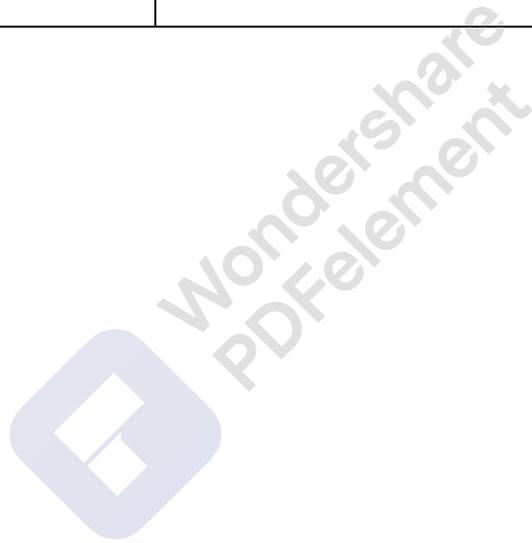




СРАВНИТЕЛЬНАЯ ТАБЛИЦА ПРЕДЛАГАЕМЫХ ИЗМЕНЕНИЙ И ДОПОЛНЕНИЙ ВНОСИМЫХ В ДЕЙСТВУЮЩИЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ

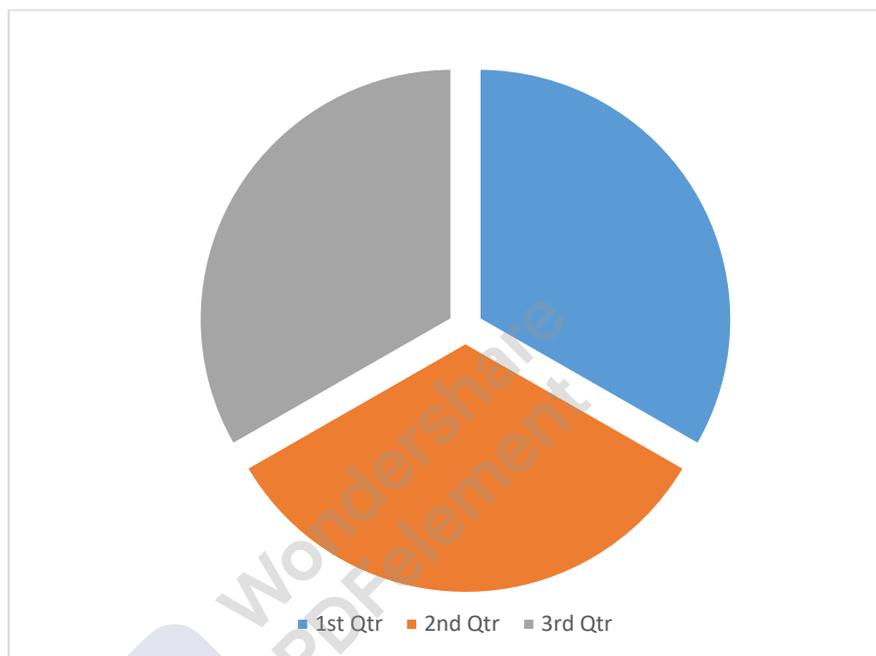
| № | Наименование правового акта, статья, пункт, подпункт | Действующее положение | Предлагаемое положение | Решаемая задача |
|----|--|-----------------------|---|--|
| 1. | Бюджетный кодекс Закон «Об аудиторской деятельности». | Не имеется | Проводить аудит эффективности ценовых предложений планируемой закумаемой продукции\товара при планировании. | Цель его введения - предупреждение коррупционных рисков в процессе планирования (принятие смет, ценовых предложений), путем выявления фактической средней себестоимости проекта органами аудита, что предупредит преднамеренное завышение цен на закупаемый проект, происходящий при выборе ценовых предложений. Данную функцию возложить на Счетный комитет по контролю за исполнением бюджета. |
| 2. | Постановление Правительства №790 от 29 ноября 2017 года «Об утверждении Системы государс | Не имеется | Внести п.125 в главе 13 Проводить опрос мнения граждан об эффективности планов территориального развития, включая области, города республиканского значения, столицы. Внесении предложения граждан о реализации | В целях уменьшения коррупционных рисков при выделении бюджетных средств в виде лоббирования интересов, при утверждении планов развития областей, городов республиканского значения и городов предлагается проводить опрос |

| | | | | |
|--|---|--|-----------------------------------|---|
| | <p>твенного планирования в Республике Казахстан». Глава 13. План развития области, города республиканского значения, столицы.</p> | | <p>социально важного проекта.</p> | <p>необходимости социально важных объектов для населения (медицина, образование итд) и предоставить право выбора гражданам.</p> |
|--|---|--|-----------------------------------|---|



МЕТОДИКА ВЫЯВЛЕНИЯ КОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ ПРИ ПЛАНИРОВАНИИ И ИСПОЛНЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА

Оценку коррупционных рисков следует начинать с выявления следующих человеческих факторов:



1. Установить уязвимые к коррупционным рискам служебные полномочия сотрудников;
2. Определить возможные коррупционные схемы;
3. Определить круг сотрудников с высоким риском вовлеченности в коррупционную схему.

Процедура оценки коррупционных рисков:

ЭТАП ПОДГОТОВКИ,
СБОРА ИНФОРМАЦИИ

СХЕМА ПРОВЕДЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК
УЧРЕЖДЕНИЯ

СОПОСТАВЛЕНИЕ СОБРАННОЙ
ИНФОРМАЦИИ

АНАЛИЗ КОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ

ОПИСАНИЕ КОРРУПЦИОННЫХ
ПРАВОНАРУШЕНИЙ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ
УЧАСТНИКОВ

ЭТАП ПОДГОТОВКИ, СБОРА ИНФОРМАЦИИ:

Внутренние источники информации:

- функциональные обязанности сотрудников, за которыми закреплены полномочия связанные государственными закупками;
- внутренние правовые акты регламентирующие деятельность структурных подразделений субъекта, участвующего в государственных закупках;
- документы по ранее проведенным проверкам, анализам сферы государственных закупок;
- информация, в том числе в СМИ о коррупционных правонарушениях либо иных нарушениях законности сотрудниками организации, жалобы граждан;
- выгрузка информации из бухгалтерии организации;
- план бюджета, план закупок с полной документацией;
- сведения о социальном статусе, доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера сотрудников;
- информация о родственных и дружеских связях сотрудников, наличие троюболизма и землячества в организации;
- иные материалы.

К внешним источникам информации отнесены:

- результаты независимых исследований, информация общественных и прочих организации посвященных коррупционным рискам при осуществлении закупок;
- выгрузка информации из Портала государственных закупок, запрос информации в НПП «Атамекен», сбор информации у поставщиков с отклоненными заявками;
- судебные споры, сведения о штрафах выплаченных организациях, запрос налоговой пирамиды, таможенных и налоговых декларации;
- мониторинг ЕРДР и КУИ на предмет регистрации коррупционных правонарушений на сотрудников и их ближайших родственников;
- мониторинг социальных сетей сотрудников осуществляющих государственные закупки;
- материалы, представленные Антикоррупционной службой, Счетной палатой и казначейством, иными государственными органами и органами местного управления, акты прокурорского реагирования, и др.;
- иные применимые материалы.

Непосредственно при проведении оценки коррупционных рисков предлагается проанализировать не только саму процедуру с точки зрения правовых (регламентированных) процедур осуществления закупок и присущих ей коррупционных рисков и индикаторов коррупции, но и детально проанализировать процедуру в целом: с разделением того, что прямо регламентировано правовыми и иными актами того, что происходит на практике.

Собранный на первом этапе материал, предлагается идентифицировать в виде схемы. Признаками наличия коррупционного риска при осуществлении закупок является наличие у служащего:

- дискреционных полномочий, в том числе при подготовке документации, необходимой для осуществления закупки и заключения и исполнения государственного или муниципального контракта либо гражданско-правового договора, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества);

- возможности взаимодействия с потенциальными участниками закупки (то есть потенциальными поставщиками (подрядчиками, исполнителями));

По результатам процедуры идентификации коррупционных рисков рекомендуется описать коррупционное правонарушение с точки зрения ее возможных участников и тех действий (бездействия), которые они могут предпринять для извлечения неправомерной выгоды, с постановкой вопросов:

- какие действия (бездействие) приведут к получению неправомерной выгоды в связи с осуществлением закупки?

- каким образом потенциально возможно извлечь неправомерную выгоду?

- кто рискует быть вовлечен в коррупционную схему?

- каким образом возможно обойти механизмы внутреннего (внешнего) контроля?

При формулировании коррупционной схемы целесообразно охватить следующие аспекты:

- выгода которая может быть неправомерно получена;
- круг заинтересованных лиц в получении неправомерной выгоды при осуществлении закупки;
- ответственные служащие, участие которых позволит реализовать коррупционную схему;
- описание потенциальных способов получения неправомерной выгоды;
- краткое и развернутое описание коррупционной схемы;
- состав коррупционных правонарушений, совершаемых в рамках рассматриваемой коррупционной схемы;
- существующие механизмы внутреннего (внешнего) контроля и способы их обхода;
- иные применимые аспекты.

К индикаторам коррупции отнесены:

- незначительное количество участников закупки;
- существенное количество неконкурентных способов осуществления закупки, то есть в форме закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя);
- в качестве поставщика (подрядчика, исполнителя) выступает одно и то же физическое (юридическое) лицо;
- «регулярные» участники закупки не принимают участие в конкретной закупке;
- участники закупки «неожиданно» отзывают свои заявки;
- в качестве субподрядчиков привлекаются участники закупки, неопределенные в качестве поставщика (подрядчика, исполнителя);
- участниками закупки являются юридические лица, обладающие следующими признаками:
 - создание по адресу «массовой» регистрации;
 - незначительный (минимальный) размер уставного капитала;

- отсутствие на праве собственности или ином законном основании оборудования и других материальных ресурсов для исполнения контракта;
 - недавняя регистрация организации (за несколько недель или месяцев до даты объявления торгов);
 - отсутствие необходимого количества специалистов требуемого уровня квалификации для исполнения контракта;
 - отсутствие непосредственных контактов с контрагентами;
 - отсутствие в штатном расписании организации лица, отвечающего за бухгалтерский учет (главного бухгалтера);
 - договоры с контрагентом содержат условия, которые не характерны для обычной практики, и т.д.;
- в целях создания видимости конкуренции участниками закупки являются физически (юридические) лица, которые объективно не в состоянии исполнить потенциальный контракт, и т.д.

Анализ коррупционных рисков предлагается разделить на следующие основные этапы:

этап планирования бюджета:

- цель, основания и необходимость закладываемой процедуры закупки в бюджет;
- обоснованность закладываемой суммы, результаты мониторинга анализа, проверки на аффилированность лиц, предоставивших заявки закладываемые в основу бюджета;

этап осуществления закупок:

- ограничения возможности для поставщиков, излишние характеристики товара, основания по предпочтениям отданным закупаемой продукцией;
- необоснованное объединение (дробление) лотов;
- ограничение потенциального количества участников закупок;
- оценка заявок, окончательных предложений участников закупки;

Предлагается проведение следующих процедур при проведении проверок:

- установление рода деятельности организации, запрос в уполномоченный регистрационный орган, в том числе о наличии прав на осуществление специальной деятельности согласно закона «О разрешениях и уведомлениях»;

- сведения из органа государственных доходов (виды налоговых платежей производимых организацией, анализ налоговой отчетности и сведения об электронных счетах-фактурах, информация об оплате таможенных пошлин итд);

- информация о сотрудниках организации (в особенности о лицах руководящего состава, а также сотрудниках, чья деятельность связана напрямую, либо косвенно с государственными закупками), выгрузка сведений из СИОПСО о наличии аффилированных лиц, трудоустройство и организации в которых ранее работали данные сотрудники, наличие кредитов (арестов счетов), наличие имущества движимого и недвижимого, юридических лиц в том числе у аффилированных лиц, итд), сведения о привлечении к уголовной и административной ответственности;

- сведения о юридическом лице, в виде привлечения к административной ответственности, а также участие в гражданских спорах юридического лица;

- проверка сведений в портале электронных закупках о ранее произведенных электронных закупках, поставщиках, суммах и случаях нарушения действующего законодательства;

- запрос в УКПСиСУ об обращениях физических и юридических лиц в отношении данной организации, изучение доводов;

- поиск информации в средствах массовой информации и в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;

- материалы проверок ранее проведенных уполномоченными органами в сфере антикоррупционного, бюджетного, налогового, аудиторского законодательства (в том числе о наличии оперативной информации);

К внутреннему этапу сбора информации, полагаем отнести:

- учредительные документы организации (положения, инструкции, распределение обязанностей, информация о штате, заработной плате итд);
- стратегический план органа, документы по планированию бюджета, государственных закупок и иные акты, касающиеся осуществления закупок и иной связанной с ними деятельности;
- результаты внутреннего либо внешнего анализа деятельности органа (организации), касающиеся закупочной деятельности;
- информационные факты, свидетельствующие о нарушении в организации положений законодательства о государственных закупках и иных правовых актов: сведения о коррупционных правонарушениях, ранее совершенных служащими (работниками) при осуществлении закупок;
- материалы ранее проведенных проверок организации, в том числе в сфере государственных закупок и в целях противодействия коррупции;
- итоги аудиторских проверок, отчет о движении денежных средств, о материальном балансе организации, акты списания периода проверки и предшествующих 2-3 лет, выгрузка информации из бухгалтерского учета (1С итд), проверка сведений о списании, проверку фактического наличия предметов, проверка правильности начисления амортизации, порядок эксплуатации итд);
- документы приемки-передачи объектов, результатов государственных закупок, экспертиз, и их фактическое наличие с выездом на объекты и проверкой фактической деятельности и использования;
- анкетирование сотрудников, выявление приближенных руководящего состава, а также лиц тесно контактирующих между собой итд;
- полноценная информация о закупленном товаре, услуге (соответствие требованиям указанным в госзаказе), в том числе информацию о производителе (в случае если отечественный производитель, фактическое наличие объекта для производства, завода, фабрики итд, наличие у данной организации сотрудников (путем запроса информации о начислении налогов),

наличие производственной мощности, либо сведения о фактическом прибытии товара в страну (таможенные декларации), характеристики, объемы итд.

- иные документы, в том числе характеризующие процедуру осуществления закупки в органе (организации).

Вышеуказанные документы предоставляют обширную информацию об организации и являются ключевыми документами при проверке организации и выявлении коррупционных рисков и схем.

Наряду с этим, при непосредственном изучении документов государственных закупок, передаваемых для этапа планирования и исполнения бюджета организации, следует тщательно изучить нижеследующие аспекты.

Этап планирования:

- при расчете использование начальной (максимальной) цены контракта заведомо завышенных ценовых предложений поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- осуществление расчета начальной (максимальной) цены контракта без учета ценовых предложений производителей товаров;
- необоснованное сокращение срока исполнения обязательств, предусмотренных контрактом (возникновение риска участия в закупке единственного участника закупки, имеющего информацию о закупке, полученную незаконным способом, и уже частично исполнившего обязательства по закупке);
- осуществление закупки в конце года (возникновение риска сговора с поставщиком (подрядчиком, исполнителем), исполнение контракта после подписания акта сдачи-приемки и получения бюджетных средств, вероятность получения некачественных товаров, работ, услуг;
- необоснованное ограничение круга возможных участников закупки;
- необоснованное сужение видов товаров, работ, услуг, удовлетворяющих потребности заказчика;

- необоснованное завышение (занижение) начальной (максимальной) цены контракта;
- необоснованный выбор способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя) по срокам, цене, объему, особенностям объекта закупки, конкурентоспособности и специфике рынка;
- необоснованный отказ конкурентов от участия в государственных закупках на последнем этапе;
- необоснованный закуп товара среднего и невысокого качества, точечная информация о технических характеристиках в заявке, в особенности если данный товар был ранее завезен аффилированным поставщиком;
- необоснованное затягивание (ускорение) процесса осуществления закупок.

К коррупционным рискам на этапе разработки документации о закупке и извещения об осуществлении закупки относятся:

- несоответствие закупаемого товара имеющимся ресурсам (финансовым, кадровым);
- несоответствие в техническом задании качества товаров, работ, услуг начальной (максимальной) цене товаров, работ, услуг, заложенной в проект контракта;
- недостаточность для формирования заявки технических характеристик товаров, работ, услуг;
- включение в документацию особых требований о поставке товаров, выполнении работ, оказании услуг, ограничивающих участие других поставщиков (подрядчиков, исполнителей), т.е. разработка документации под определенного поставщика (подрядчика, исполнителя);
- наличие описательной характеристики товара, работ, услуг, ограничивающую конкуренцию;

- неопределенность и противоречивость условий определения поставщика (подрядчика, исполнителя), условий контракта, исполнения контракта, приемки товара, работы, услуги, гарантийных обязательств (возникновение риска выбора определенного поставщика (подрядчика, исполнителя));
- наличие в документации об осуществлении закупки требований к участникам закупки, не предусмотренных Законом;
- несоответствие наименования объекта закупки наименованию закупки, указанной в спецификации, техническом задании и (или) предмету проекта контракта;
- необоснованное ограничение, усложнение необходимых условий контракта;
- формирование дополнительного перечня требований к товару, работе, услуге, не влияющих на их функциональные и качественные свойства;
- непоследовательное и разрозненное изложение требований к товарам, работам, услугам (когда такие требования включены в различные части документации о закупке);
- отсутствие инструкции о порядке заполнения заявки;
- наличие орфографических ошибок, опечаток, а также использование латинских символов в наименовании объекта закупок, для затруднения поиска закупок на официальном сайте;
- объединение в одном лоте товаров, работ, услуг, функционально и технологически не связанных между собой;
- включение в проект контракта условий, заведомо предполагающих заключение договоров субподряда с определенными организациями;
- установление сроков исполнения обязательств по контракту, не позволяющих исполнить такие обязательства;

- отсутствие в проекте контракта условий об ответственности заказчика за неисполнение, ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных контрактом.

К коррупционным рискам на этапе осуществления конкурентных процедур относятся:

- внесение изменений в документацию путем установления дополнительных требований к объекту закупки, изменения его отдельных характеристик (критериев) с целью усложнения процесса подготовки заявки на участие в закупке;
- многократное (более трех раз) внесение изменений в документацию об осуществлении закупки, в том числе по мере приближения к сроку окончания подачи заявок;
- предоставление неполной или разной информации о закупке, подмена разъяснений ссылками на документацию о закупке;
- прямые контакты, переговоры с участником (участниками) закупок;
- оглашение неполной, недостоверной, несуществующей информации о предложениях участников закупок;
- сокрытие информации о наличии или отсутствии необходимых документов, изменение аудиозаписи процедуры вскрытия заявок;
- подлог, добавление, изъятие, непринятие заявок на участие в закупках;
- дискриминация по отношению к участникам закупки.

К коррупционным рискам на этапе заключения и исполнения контракта относятся:

- затягивание (препятствие) процедуры обжалования результатов определения поставщика (подрядчика, исполнителя);
- необоснованные изменения условий контракта;
- затягивание (ускорение) заключения контракта;
- запрос недопустимых или необъявленных документов и сведений;
- необоснованный отказ от заключения контракта;

- необоснованно жесткое администрирование контракта заказчиком, вмешательство в хозяйственную деятельность поставщика (подрядчика, исполнителя);
- затягивание со стороны заказчика сроков предоставления информации, необходимых материалов для исполнения предусмотренных контрактом обязательств;
- отсутствие контроля за исполнением гарантийных обязательств по контракту либо игнорирование гарантийного периода;
- необоснованные претензии по объему и срокам предоставления гарантий;
- изменение заказчиком условий гарантийного обслуживания;
- участие в конкурсе подрядчиков на постоянной основе совместно участвующих в процедуре закупок и снимающих свои кандидатуры в последний момент.

К коррупционным рискам на этапе приемки товара, выполнения работ, оказания услуг относятся:

- необоснованно жесткие (мягкие) или не оговоренные в контракте условия приемки товара, работы, услуги;
- необоснованное затягивание (ускорение) приемки товара, работы, услуги и их оплаты;
- приемка и (или) оплата товара, работы, услуги, которые в действительности не поставлены (не выполнены, не оказаны) либо не соответствуют изначально заявленным требованиям контракта.

Полагаем, что вышеуказанный перечень процедур, охватывает большую часть присутствующих коррупционных рисков при осуществлении процедуры государственных закупок, которые в последующем являются обоснованием при планировании и исполнении удельного веса государственного бюджета.