

АКАДЕМИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ  
ПРИ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

ЖУСУПОВА АРАЙЛЫМ МУРАТБЕКОВНА

Правовые и организационные меры противодействия коррупции в сфере  
государственных закупок

Диссертация на соискание степени магистра общественной безопасности  
по специальности 7М12303 «Правоохранительная деятельность»

Научный руководитель:

Заместитель директора Ин-  
ститута послевузовского образова-  
ния АПО при ГП РК

Нугманов Р.Р.

кандидат юридических наук,  
советник юстиции

г.Косшы, 2022 г.

## ТҮЙІНДЕМЕ

Магистрлік диссертация Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік сатып алу саласындағы сыбайлас жемқорлықпен күрес тәжірибесін зерттейді.

Жұмыс мемлекеттің сыбайлас жемқорлыққа қарсы әлеуетін арттыру жолдарына назар аударады, сондай-ақ қылмыстық және әкімшілік заңнаманы, оның ішінде халықаралық тәжірибе негізінде жетілдіру бойынша ұсыныстар жасайды.

## РЕЗЮМЕ

В магистерской диссертации исследуются и отражены практика противодействия коррупции в сфере государственных закупок Республике Казахстан.

В работе уделяется внимание способам повышения антикоррупционного потенциала государства, а также вносятся предложения по совершенствованию уголовного и административного законодательства, в том числе на основе международного опыта.

## SUMMARY

The master's thesis explores and reflects the practice of combating corruption in the field of public procurement in the Republic of Kazakhstan.

The work focuses on ways to increase the anti-corruption potential of the state, and also makes proposals for improving the criminal and administrative legislation, including on the basis of international experience.

## СОДЕРЖАНИЕ

ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ.....	4
ВВЕДЕНИЕ.....	5
1. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН	
1.1. История становления и общая характеристика законодательства Республики Казахстан о государственных закупках.....	11
1.2. Зарубежный опыт организации государственных закупок и устранение коррупционных рисков.....	20
2. ПРАВОВЫЕ МЕРЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК	
2.1. Правовая регламентация государственных закупок в РК.....	45
2.2. Вопросы ответственности за коррупционные правонарушения по законодательству Республики Казахстан.....	66
2.3. Профилактика и предупреждение коррупционных правонарушений в сфере государственных закупок.....	78
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	88
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ .....	90
ПРИЛОЖЕНИЕ 1. Акт о внедрении материалов научного исследования в учебный процесс.....	95
ПРИЛОЖЕНИЕ 2. Акт о внедрении результатов диссертационного исследования в практическую деятельность.....	96
ПРИЛОЖЕНИЕ 3. Сравнительная таблица по внесению изменений и дополнений в некоторые правовые акты Республики Казахстан.....	97

В диссертации применяются следующие термины с соответствующими обозначениями и сокращениями:

РК – Республика Казахстан

УК – Уголовный кодекс

КОАП - кодекс Об административных правонарушениях

п. – пункт

ч. – часть

ст. – статья

г. – год

др. – другие

с. – страница

т. – том

т.д. – так далее

т.п. – тому подобное

т.е. – то есть

ООН – Организация объединенных наций

ИВК – Индекс восприятия коррупции

США – Соединенные Штаты Америки

ЕС - Европейский союз

## ВВЕДЕНИЕ

Актуальность проводимого исследования. Борьба с коррупцией является одной из самых острых проблем современного мира. Коррупция во всех ее проявлениях представляет угрозу общественным и государственным интересам.

В послании первого Президента Республики Казахстан – Н.А. Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050» – новый политический курс состоявшегося государства» отмечено, что государство и общество должны единым фронтом выступить против коррупции. Коррупция – не просто правонарушение. Она подрывает веру в эффективность государства и является прямой угрозой национальной безопасности. Мы должны резко усилить борьбу с коррупцией, в том числе посредством совершенствования антикоррупционного законодательства, с тем, чтобы достичь нашей конечной цели – искоренить коррупцию как явление. Казахстан – небольшая, в мировых масштабах, экономика. И нужно ею управлять очень эффективно. Страна должна работать как единая корпорация, а государство должно быть его ядром[1].

В целях реализации Плана Нации «100 конкретных шагов» такие приоритеты как формирование профессионального госаппарата и минимизация коррупции определены Главой государства как одни из основных. Принципиально важен факт, что комплексный подход в вопросах противодействия коррупции обеспечен благодаря одновременному принятию ряда таких законодательных актов как «О государственной службе Республики Казахстан», «О противодействии коррупции», «Об общественных советах», «О доступе к информации», «О всеобщем декларировании», «О государственных закупках», «О государственном аудите и финансовом контроле», «Об информатизации», а также Предпринимательского и Этического кодексов.

Кроме этого, комплексные меры по недопущению коррупции в государственном аппарате предусмотрены в рамках действующих с начала 2015 года четырех новых кодексов: Уголовного, Уголовно-процессуального, Уголовно-

исполнительного кодексов и Кодекса об административных правонарушениях.

В Антикоррупционной Стратегии Республики Казахстан на 2015-2025 годы отмечается, что действующее законодательство и присущие для казахстанского права институты обладают неиспользованным потенциалом для противодействия коррупции, возможность полноценной реализации которого должна максимально учитываться при рассмотрении вопросов о внедрении зарубежных моделей и опыта в этой области.

Система государственных закупок для представителей бизнеса представляется наиболее предпочтительной сферой экономической деятельности в силу своей надежности и стабильности по причине того, что одной из сторон совершаемых сделок выступает государство. Именно это обстоятельство обуславливает наличие коррупционных рисков в этой сфере.

Опасность коррупционных проявлений в секторе государственных закупок заключается не только в расхищении государственных средств. Система госзакупок позволяет государству:

- принимать активное участие в регулировании бизнеса;
- воздействовать на экономику в целом, стимулируя развитие некоторых ее секторов;
- поддерживать здоровую конкуренцию между потенциальными поставщиками товаров и услуг.

Таким образом, государственные закупки представляют собою один из действенных инструментов управления экономикой государства.

Поражение такого важного сектора, позволяющего осуществлять государственное воздействие на экономику, коррупцией способно не только разрушить систему государственных закупок, но и обратить ее во вред самой государственной экономике в целом. Это обстоятельство и определяет актуальность темы исследования.

Коррупционные элементы проявляют большую степень адаптивности к изменяющемуся законодательству.

Оценка современного состояния решаемой научной проблемы или практической задачи. Государственные закупки являются основным способом расходования бюджетных средств. Однако, как показывает практика, увеличение таких расходов не всегда предполагает их эффективное использование. Это обстоятельство делает систему государственных закупок одной из самых коррумпированных. Помимо всего прочего, нередки факты хищений выделяемых денежных средств и различного рода злоупотреблений.

Правовые и организационные меры противодействия коррупции в сфере государственных закупок в своих работах рассматривали такие российские ученые, как: В.А. Власов, В.А. Ильиных, А.Ф. Ноздрачев, В.В. Кикавец, А.Ю. Маковлев, А. Храмкин, В. Н. Рубцов, А. Андреева, К.В. Кузнецов, В. Тодоров, П.А. Кабанов, Г.И. Райков, Д.К. Чирков и др.

Целью исследования является глубокое и всестороннее исследование коррупции в сфере государственных закупок, а также на основе исследования выработка предложений в плане подбора новых правовых и организационных средств борьбы с расхищением государственных средств.

Достижение указанной цели определяет решение следующих задач:

- анализ и обобщение зарубежного опыта регламентации и методов борьбы с коррупцией в сфере государственных закупок ;

- анализ правовой регламентации государственных закупок с рассмотрением вопросов об ответственности за коррупционные правонарушения по законодательству РК;

- выработка предложений по противодействию коррупции в сфере государственных закупок

Объект исследования: общественные отношения, возникающие при осуществлении государственных закупок между субъектами-участниками.

Предмет исследования: организационные и правовые меры, направленные на борьбу с коррупционными проявлениями в сфере государственных закупок.

Методы и методологические основы проведения исследования. В ходе исследования используется всеобщий диалектический метод познания. Посредством логико-юридического метода анализируется содержание норм уголовного и административного законодательства, регулирующих исследуемый институт. С помощью сравнительно-правового метода анализируются формы предупреждения и пресечения преступлений в сфере государственных закупок.

Помимо этого, для анализа и оценки применяются методы анализа статистических данных.

Научная новизна исследования. Одной из наиболее коррумпированных сфер является система государственных закупок. Эффективное управление процессом противодействия коррупции в этой системе будет одним из существенных факторов снижения экономии бюджетных средств.

Исследование зарубежного и отечественного опыта управления процессом противодействия коррупции показал, что борьба с этим негативным явлением, грозящим экономической безопасности страны, требует совершенствования существующих и формирования новых механизмов управления.

Отсутствие специальных уголовно-правовых норм, предусматривающих ответственность за нарушения законодательства о государственных закупках, привело к тому, что многие из противоправных деяний так и остаются за рамками правового регулирования. Данная магистерская диссертация в перспективе внесет определенный вклад в научные исследования по исследуемым вопросам.

Положения, выносимые на защиту:

1. На основе изучения зарубежного опыта предлагается внедрение авторского алгоритма выявления нарушений законодательства о государственных закупках при мониторинге и анализе портала [goszakup.gov.kz](http://goszakup.gov.kz) путем установления ключевых индикаторов коррупционных рисков. Данный метод позволит



потенциальным участникам государственных закупок, а также правоохранительным органам видеть риски коррупционных проявлений.

2. Исключить ч.2 в примечании к ст. 207 и ч.3 в примечании к ст. 207-1 КОАП РК. Данное изменение обеспечит реализацию принципа неотвратимости ответственности. Действующая практика свидетельствует, о том, что указанная норма способствует совершению, как новых правонарушений, так и возобновлению либо продолжению уже апробированной схемы незаконного обогащения за счет бюджетных средств.

3. Разработана авторская редакция специализированной нормы предусматривающей уголовную ответственность за коррупционные правонарушения в сфере государственных закупок в следующей редакции:

«Статья -361-1 Нарушение законодательства Республики Казахстан о государственных закупках

Нарушение законодательства о государственных закупках, работ, услуг для обеспечения государственных нужд, членом комиссии по осуществлению закупок, лицом, осуществляющим приемку поставленных товаров, выполненных работ или оказанных услуг, либо лицом с использованием своего служебного положения, если это совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и причинило крупный ущерб.

Введение уголовной ответственности за нарушение законодательства о государственных закупках позволит дать максимально точную правовую оценку самых различных нарушений законодательства, регулирующего правоотношения в сфере государственных закупок и избежать коррупционные проявления со стороны должностных лиц правоохранительных органов при квалификации деяний.

Апробация результатов исследования. Основные выводы и предложения, содержащиеся в диссертационной работе обсуждены на заседании кафедры Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан, а также опубликованы в 2 статьях.

## 1. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

### 1.1 История становления и общая характеристика законодательства республики казахстан о государственных закупках

Истоки государственных закупок идут со времен Древнего Рима. Например, в те времена государственные закупки носили элементы общественного характера, проводились аукционы по сдаче в аренду городских земель. Эффективность аукциона достигалась за счет публичности и состязательности, по которым можно было определить победителя. По мере роста проблем в бюджетной сфере и демонизации продаж государство зачастую вмешивалось в свободную экономику, заставляя участников продаж политическими методами - под страхом репрессий - прибегать к определенной форме экономической деятельности [2]

Становление системы приобретения товаров и услуг для нужд государства в Казахстане можно разделить на 3 этапа.

История становления и развития системы государственных закупок уходит своими корнями в далекое прошлое и охватывает дореволюционный период. С середины XIX на территории казахского ханства было положено начало развития капиталистических отношений, что непосредственно повлияло на образ жизни кочевого народа. На территории Казахстана действовали законы Российской империи.

В России историю государственных закупок можно исчислять с изданием в 1654 г. царем Алексеем Михайловичем «Указа о подрядной цене на доставку», который устанавливал цены на поставку продовольствия в Смоленск.

Основной целью госзаказа было снижение затрат государственных средств и предотвращение их ненадлежащего использования. Одним из наибо-

лее эффективных механизмов, с помощью которых удалось решить эти проблемы, было размещение государственного заказа на конкурсной основе. Фактически единственным заказчиком от имени государства в допетровской Руси был царский двор и сам царь [3].

В те времена государственные поставки и продажи контролировались Канцелярией подрядных дел. В функциональные обязанности указанного органа входило выявление недобросовестных поставщиков и регулирование судебных споров по незаконным торгам.

Впервые порядок проведения публичных торгов на законодательном уровне был установлен в Воинских Артикулах Петра I в 1715 году. Порядок проведения торгов контролировался «Регламентом Адмиралтейства и Верфи. Эффективность данного правового документа предполагало «нижайшую цену подряда». В тоже время появился прототип конкурсных процедур: вручались билеты с указанием условий конкурса, учитывалось материальное техническое обеспечение подрядчика, устанавливался срок заключения подряда (плюс время горения «суточной» свечи). Торги Организаторами торгов выступали представители Адмиралтейства (своего рода - государственный заказчик).

Информации о конкурсе вывешивалась на всех городских воротах. Данный способ обеспечивалось прочтение объявления лицами, входящими в город или покидающими его. В объявлении также упоминались льготы подрядчикам и поставщикам, и указывалась лица, ранее выполнявшие государственный заказ[4].

Все предложения подлежали надлежащей регистрации. Конкурсантам необходимо было фиксировать в письменной форме свои предложения в канцелярии.

С начала 1714 года, Сенат решил опубликовать результаты не только крупных, но и «маленьких» аукционов. Разглашению подлежали сведения о том, кто на что заключал контракты, по каким ценам, кто стал поручителем.

То, что по указанию обозначенного свода законов обо всех фактах хище-

ния из казны должно было быть доложено лично Петру I, свидетельствовало о повышении до государственного значения борьбы с разного рода казнокрадства..[5]

Развитие законодательства о привлечении к ответственности виновных в казнокрадстве, взяточничестве и других злоупотреблениях должностных лиц нашло отражение в положениях Указа Петра I 1722 года. Согласно этому документу лицо переступившее закон подлежало смертной казни несмотря на былые заслуги.

Перечень возможных злоупотреблений власти был изложен в 50 главе Генерального регламента коллегий.

В 1724 г. Петр I утвердил новую редакцию этой главы, в которой содержались наказания и поощрения за службу, а также прямо устанавливалась ответственность за превышение полномочий для министров.

Нельзя обойти вниманием «Положение об управлении адмиралтействами и верфями», принятое в 1722 г. В этот правовой акт внесены изменения в отдельную статью «Коим образом подрядчиков сыскивать и с ними договариваться»[6].

С 1775 по 1776 года в государственном управлении происходили глобальные реформы. Главным правовым документом согласно которому происходили изменения и в последующем повлиял государственный строй назывался «Учреждение о губерниях». Основные правила ст.118 «О контрактах по подряду, поставках, и откупах» были использованы в качестве отправных пунктов при составлении иных правовых документов в различных ведомствах.

Это связано с тем, что данные правила содержат предыдущий опыт некоторых государственных органов в сфере госзакупок. По новым правилам все функции государственных закупок переданы вновь созданной Казенной палате [7].

Казенная палата была наделена полномочиями по на заключение госзаказа на 10 000 рублей со сроком более 4 лет. Оплата по договору выдавалась лишь

после исполнения обязательств в полном объёме. Подрядчик нес полную ответственность за исполнение договора.

Таким образом, экскурс в историю показывает, что с тех пор возникла потребность в законных средствах минимизации убытков, коррупции среди чиновников при договорах для нужд государства. Законодательство совершенствовалось с учетом пробелов в предыдущих правовых актах.

По мнению многих ученых в качестве выдающегося памятника российской юриспруденции можно признать Уложение о наказаниях и исправительных 1885 года. В нем содержалось очень хорошо сформулированное, с позиции юридической техники, шестое отделение 11 главы Уложения, под названием «О противозаконных проступков должностных лиц при оформлении договоров подрядов и поставок, оприходовании вещей и осуществлении публичной продажи»[8].

Шестое отделение 11 главы Уложения предусматривало восемь подгрупп различных запретов при осуществлении государственных закупок.

К первой подгруппе деяний отнесены ст.ст. 485-488, которые запрещали чиновникам служивших или проживавших на соответствующей территории участие в государственных торгах. Таким образом законодатели решили минимизировать и коррупционные риски.

Государство стремилось предотвратить коррупционные риски в те годы. К таким мерам относится запрет должностным лицам на проведение определенных финансовых операций.

Наравне с чиновниками субъектами преступления в сфере государственных закупок были признаны и частные лица. К примеру, согласно ст. 487 ответственность частных лиц наступала в том случае, когда, невзирая на законодательные ограничения, эти лица все же совершали какие-либо торговые сделки с государственными чиновниками.

Статья 489 свидетельствует о попытке на законодательном уровне обеспечить охрану коммерческой тайны: «когда торги проводятся через запечатан-

ные объявления, виновные в преждевременном вскрытии подвергаются».

В указанном документе превыше всего ставили, движимое корыстными мотивами предварительный сговор должностных лиц.

Данное уложение было направлено на предотвращение и пресечение правонарушений чиновниками и частных лиц, сохранение казны государства.

В нормативном акте также рассматривалась уголовная ответственность за фальсификацию чиновниками тендерных документов.[9]

Таким образом, мы приходим к мнению, что рассматриваемый нормативно-правовой акт содержал довольно высокий уровень уголовно-правовой и социальной проработанности норм, предусматривающих ответственность за различные злоупотребления со стороны чиновников участвующих в государственных закупках.

Послереволюционный период характеризуется проведением государственных закупок для обеспечения важных функций государства.

Государственными закупками на государственные нужды занималась специализированная система Госснаба. В полномочия данной системы входило распределение всего того, что производилось в Советском Союзе или ввозилось в нее. В условиях централизованной экономики с помощью этих инструментов государство пыталось решить задачи:

- а) закупки особо важной для нужд государства продукции;
- б) обеспечения производства этой продукции необходимыми ресурсами;
- в) определение цены готовой продукции;
- г) создания заинтересованности исполнителей [10].

На основании договоров контрактации государство приобретает у колхозов в собственность миллионы тонн продуктов сельского хозяйства. Таким образом, государство становится единственным собственником указанных продуктов (ст.30 Основ гражданского законодательства СССР и союзных республик).

С развалом системы Госснаба в период 1991-1992 система госзакупок столкнулась с массой проблем связанной с финансированием и коррупцией.

Начальным этапом формирования системы государственных закупок независимого Казахстана стало принятие Постановления Верховного Совета КазССР «О государственном заказе в Казахской ССР» от 20.06.1991г.

Правовая основа государственных закупок стала определяться постановлениями Правительства Республики Казахстан от 13 мая 1996 года «О государственных закупках товаров (работ, услуг) в Республике Казахстан» и от 24 июня 1996 года «О порядке организаций государственных закупках товаров (работ, услуг) для обеспечения потребностей регионов». [11].

По мере повсеместного углубления рыночных отношений и соответствующим увеличением объема и разветвленностью самой системы госзакупок были приняты новые редакции законодательства о государственных закупках. Следующий Закон РК «О государственных закупках» был принят 21 июля 2007 года (вступил в силу 1 января 2008г.).

В соответствии с данным Законом государственные закупки определялись как приобретение заказчиками на платной основе товаров, работ, услуг, необходимых для обеспечения функционирования, а также выполнения государственных функций либо уставной деятельности заказчика. При этом, заказчиками являются государственные органы, государственные учреждения, а также госпредприятия, юридические лица, пятьдесят и более процентов голосующих акций (долей) которых принадлежат государству, и аффилированные с ними юридические лица, осуществляющие приобретение товаров, работ, услуг.

Национальное законодательство о государственных закупках основывалось на принципах:

- 1) оптимального и эффективного расходования средств, выделяемых для государственных закупок;

2) создание для потенциальных поставщиков равных возможностей участия в процедуре проведения государственных закупок, кроме случаев, предусмотренных настоящим Законом;

3) организация добросовестной конкуренции среди потенциальных поставщиков;

4) обеспечение гласности и прозрачности процесса государственных закупок.

Отечественные государственные закупки осуществляются одним из следующих способов:

1) конкурса. Конкурс может проводиться с использованием двухэтапных процедур;

2) запроса ценовых предложений;

3) из одного источника;

4) на организованных электронных торгах;

5) через открытые товарные биржи.

К потенциальному поставщику предъявлялись следующие общие квалификационные требования:

1) обладание правоспособностью (для юридических лиц), гражданской дееспособностью (для физических лиц);

2) он должен быть платежеспособным, не иметь налоговой задолженности сроком, превышающим три месяца;

3) он не должен подлежать процедуре банкротства либо ликвидации.

Потенциальный поставщик товаров, работ, услуг, кроме общих квалификационных требований, должен соответствовать специальному квалификационному требованию в части обладания материальными, финансовыми и трудовыми ресурсами, достаточными для исполнения обязательств по договору о государственных закупках.

Для определения участника конкурса, предлагающего наиболее качественный товар, работу, услугу, и поддержки отечественных производителей



организатор государственных закупок обязан предусмотреть в конкурсной документации определенные критерии, влияющие на конкурсное ценовое предложение участников конкурса[12].

Указанные меры давали возможность совершенствованию прозрачности процесса госзакупок, сокращение документооборота, эффективному расходованию бюджетных средств.

4 декабря 2015 года за № 434-V ЗРК был принят новый Закон Республики Казахстан «О государственных закупках». Новый закон внес следующие новые квалификационные требования, предъявляемые поставщикам:

- наличие опыта работы (за исключением случаев, когда предметом государственных закупок признается наличие лицензии и (или) разрешения у потенциального поставщика).

- финансово устойчивое предприятие, не имеющее налоговой задолженности, превышающей шестикратный размер МРП.

В новом законе в отличие от прежнего четко прописаны права и обязанности потенциального поставщика, занявшего второе место по итогам конкурса. А именно прописано, что поставщик, занявший второе место, при уклонении победителя конкурса от подписания договора, обязан подписать договор о государственных закупках, внести обеспечение исполнения договора, и (или) сумму, в соответствии со статьей 26 закона 2015 года. В противном случае, поставщик, занявший второе место, также признается уклонившимся от заключения договора о государственных закупках, ему не возвращается обеспечение заявки на участие в конкурсе, он вносится в реестр недобросовестных участников государственных закупок (статья 44 ЗРК «О госзакупках-2015»).

Изменен порядок внесения недобросовестных поставщиков в реестр недобросовестных участников государственных закупок. Теперь потенциальные поставщики, определенные победителями (потенциальные поставщики, занявшие второе место), и уклонившиеся от заключения договора о государственных закупках, вносятся в указанный реестр не по решению суда, а по решению

Уполномоченного органа — Комитета по государственным закупкам Министерства финансов Республики Казахстан. Срок недопущения к государственным закупкам для таких поставщиков остался прежним — 24 месяца.

1 января 2019 года вступил в полную силу закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам государственных закупок и закупок квазигосударственного сектора».

Как отмечает действующий директор департамента законодательства госзакупок Министерства финансов Сабит Ахметов, «реформы нацелены на устранение основных проблем. Нововведения снизят зарегламентированность госзакупок Казахстана, увеличат общий уровень подготовки участников, уменьшат долю закупок из одного источника. Добавим, что слухи об увеличении пороговой суммы на способ закупок из одного источника оправдали себя: для упрощения процесса закупа 100 МРП (240 500тг) были увеличены в 5 раз до 500 МРП (1 202 500 тг). это касается заказчиков с небольшим бюджетом: больницы, школы, интернаты, дома престарелых и др. С 2021 года увеличится порог и для сельских акиматов до 3 000 МРП (6 807 000 тг.). Что касается запроса ценовых предложений, то новая редакция разрешает закуп товаров, работ и услуг, требующих «получения разрешения или направления уведомления в соответствии с законодательством РК о разрешениях и уведомлениях», не только данным способом, но и любым другим в том случае, если выделенная сумма позволяет это сделать» [13].

Таким образом, проведенный нами историко правовой анализ показывает, что в система закупок для удовлетворения государственных нужд существовала в Республики Казахстан с середины XIX века. Экскурс в историю показывает, что с тех пор возникла потребность в законных средствах минимизации убытков, коррупции среди чиновников при договорах для нужд государства. Законодательство совершенствовалось с учетом пробелов в предыдущих правовых актах. Заказчиком во все времена являлось государство, и эффективное расходование бюджетных средств являлось главной задачей. В этой связи, в данном

направлении во все времена присутствовали коррупционные риски и принимались меры по их недопущению.

Законодательство о государственных закупках прошло длительный эволюционный путь. Перерыв в указанной эволюции для стран бывшего СССР, а теперь СНГ, случился во времена советской власти. С уходом в историю этой эпохи законодательство в сфере государственных закупок возродилось и продолжает свое развитие.

## 1.2. Зарубежный опыт организации государственных закупок и устранение коррупционных рисков

Государственные закупки являются важнейшей сферой деятельности любого государства, поскольку представляют собой значительную часть общегосударственных, так и местных бюджетов. Хорошо отрегулированная система государственных закупок не только обеспечивает функционирование государственного аппарата, но и оказывает стимулирующее воздействие на малый, средний и даже крупный бизнес. Роль государственных закупок сказывается также на социальной и экономической сфере государственной деятельности.

В большинстве государств, а точнее, в тех из них, которые не входили в перечень государств «социалистического лагеря» имеется довольно длительный по времени опыт по осуществлению государственных закупок, которые были призваны удовлетворять различные государственные потребности. К таковым следует отнести приобретение военного оборудования и имущества, различные товары и услуги, обеспечивающие системы, финансируемые государством, государственные запасы, жилищное и дорожное строительство.

Длительный опыт осуществления государственных закупок убедил мировую общественность, что их эффективность находится в прямой зависимости от предварительного их планирования. Предварительное планирование государственных закупок является составной частью прокьюремента.

Прокьюремент представляет собой совокупность практических методов и приемов, которые в максимальной степени обеспечивают интересы заказчика, участвующего в государственных закупках, основанными на конкурентной борьбе предложений по выполнению заказа.

«Правильнее всего определить прокьюремент, как совокупность практических методов и приемов, позволяющих максимально обеспечить интересы государства при проведении государственных закупок» [14].

А.Храмкин на основе полученных результатов собственного исследования пишет, что «документом, который учел весь имеющийся мировой опыт в секторе государственных и общественных торгов в условиях рыночной экономики, признается Типовой закон ЮНИСТРАЛ «О закупках товаров (работ) и услуг».

Указанный правовой документ был принят в 1994 году на 27-й сессии Организации Объединенных наций в качестве модельного документа. Он содержит рекомендации по формированию эффективной модели организации государственных закупок. По большей части указанный документ адресован государствам Восточной Европы и иных слаборазвитых государств.

В Типовом законе ЮНИСТРАЛ в качестве главных его целей определены следующие положения:

- обеспечение максимальной конкуренции участников;
- построение справедливых взаимоотношений с поставщиками;
- обеспечение прозрачности и объективности при проведении государственных закупок.

Предлагаемую модель рекомендуется применять во всех видах государственных закупок, за исключением осуществления закупок, связанных с обеспечением национальной обороны и безопасности.

Типовой закон содержит следующие основные положения:

«1. В целях обеспечения открытости и прозрачности предусмотрена письменная форма фиксации отчетности, а также обнародование, как намере-

ний государственных заказчиков заключить государственные договоры, так и процесс подписания этих договоров.

2. Относительно квалификации – предусмотрена подробная регламентация требований к квалификации поставщиков, подробная регламентация порядка исследования квалификации, а также процесса проведения предварительного квалификационного отбора.

3. Относительно процедур – рекомендовано использование открытого конкурса в качестве основного способа закупок; также для простой продукции допускается закрытый конкурс, запрос котировок и закупа у единственного источника; а для закупки сложной продукции и оказания консультативных услуг – двухэтапные конкурсы, конкурентные переговоры, запрос предложений.

4. Процесс открытого конкурса должен включать публикацию извещения; уведомление потенциальных поставщиков об условиях конкурса; подготовку конкурсных заявок с уведомлением об изменениях и сопровождением соответствующими разъяснениями; предоставление конкурсных заявок, принародное вскрытие заявок, анализ заявок и реализация договора о поставках.

5. В случае возникновения разногласий сторонам поставщик вправе обжаловать размещение государственного заказа в закупающей организации, а также в административной порядке, либо судебном порядке

В настоящее время можно с уверенностью констатировать факт того, что Типовой закон ЮНСИТРАЛ выполнил отведенную ему роль модельного закона. Положения данного документа легли в основу современного законодательства большинства стран бывшего СССР и Восточной Европы».

В 2011 году был принят новый Типовой закон о публичных закупках. На официальном сайте ЮНИСТРАЛ в частности отмечается, что«...хотя текст 1994 года был признан важным международным ориентиром в деле реформирования правового регулирования закупок, в 2004 году Комиссия согласилась с тем, что Типовой закон 1994 года может быть с пользой обновлен для учета новых видов практики, особенно тех из них, которые обусловлены использовани-

ем электронных сообщений при публичных закупках, и опыта, накопленного при использовании этого Типового закона в качестве основы реформирования законодательства».

Структура и содержание обновленного Типового закона о публичных закупках 2011 года почти полностью совпадает с предшествующим документов. Отличие заключается лишь в более подробном изложении некоторых норм.

Как пишет В. А. Белов, «...Типовой закон позволяет осуществляющим закупки правительственным субъектам использовать преимущество таких современных коммерческих методов, как электронные закупки и рамочные соглашения, для обеспечения максимальной эффективности расходов. Закон предусматривает процедуры, позволяющие осуществлять стандартные закупки, срочные и чрезвычайные закупки, простые и не связанные с большими расходами закупки, а также крупные и сложные проекты.

Типовой закон был также подготовлен с целью поддержки согласования международных стандартов в области публичных закупок, и в нем учтены положения Соглашения ВТО о правительственных закупках, директив Европейского Союза, Конвенции ООН против коррупции, руководящих принципов закупок т руководящих принципов набора и найма консультантов Всемирного банка и аналогичных документов других международных финансовых учреждений» [15].

«Процесс осуществления торгов и иных способов закупки предусматривает обязательное соблюдение определенных правил. В частности:

- не допустимо предоставление поставщикам сведений о предстоящих госзакупках на льготных условиях;
- обнародование сведений о торгах должно быть не только через национальные, но и через международные СМИ на каком-либо языке ВТО
- установление единых квалификационных требований для всех субъектов процесса закупок;
- конкурсные заявки должны быть изготовлены не позднее 40 дней, а

прочие не позднее 25 дней;

- установленная форма конкурсной документации по торгам;
- установленная законом процедура предоставления и раскрытие конкурсных заявок должна осуществляться в условиях гласности и сохранности предложений;
- иные условия, обеспечивающие здоровую конкуренцию и прозрачность процесса госзакупок» [16]..

Формирование эффективно функционирующей государственной системы закупок, бесспорно, сопряжено с рядом сложностей как методологического, так и технического характера; связано с затратами больших ресурсов и времени. Это обуславливает необходимость изучения опыта развитых государств по формированию высокоэффективной системы государственных закупок.

В современном мире система государственных закупок представлена в виде следующих моделей:

- централизованная;
- децентрализованная;
- смешанная (гибридная).

Рассмотрим отличительные особенности указанных моделей.

*Централизованная модель.* Одной из основных характеристик данной модели осуществления государственных закупок является сосредоточение всех закупочных функций в центральном офисе или центральном государственном закупочном центре. Условия, оговариваемые в закупочных договорах, являются едиными для всех участников этих мероприятия, будь то основных компаний или их дочерних ответвлений, местных и центральных государственных заказчиков.

Именно это обстоятельство является главным преимуществом данной модели государственных закупок, так как закупка стандартизированных товаров обуславливает экономию в государственном масштабе. Одновременно данная модель обеспечивает недопущение дублирования отдельных функций, к

примеру: стратегических, управленческих, операционных и административных.

Повышение эффективности госзакупок достигается в результате специализации и информатизации, а также путем привлечения инвестиций в инфраструктуру. Характерными признаками данной модели также являются измеримость, прозрачность и четкость осуществляемых процедур.

Условиями данной модели госзакупок также являются обеспечение системы квалифицированными кадрами, постоянное повышение их квалификации, что в свою очередь обеспечивает минимизацию противоречий и ошибок в документах. Эти условия способствуют соблюдению законности и профессиональных норм.

Однако данная модель не лишена недостатков, одним из которых являются:

- «- вероятность проявления крупномасштабной коррупции;
- риск замедления процесса поставок закупаемой продукции;
- отдаленность от нужд конечных пользователей;
- нахождение высококвалифицированного персонала в рутинных условиях, в тех ситуациях, когда делегирование полномочий оправдано.

Централизованная модель госзакупок имеет место в Великобритании.

*Децентрализованная модель.* Отличительной особенностью данной модели является то, что закупочные процедуры могут осуществляться подразделениями компаниями и бюджетными организациями самостоятельно.

Иными словами, в данном случае нет делегирования закупочных полномочий, что исключает централизацию.

Преимуществами данной модели госзакупок является сокращение временных рамок приобретения необходимых товаров, сведения возможности крупномасштабной коррупции до минимума. В значительной степени уменьшаются издержки, связанные со сбором и обработкой информации, что обусловлено отсутствием обязанности по оповещению центра об особенностях каждой конкретной организации в отдельности, об особенностях рынка, о



характеристике закупаемых товаров и услуг, а также обоснование необходимости приобретения тех или иных товаров либо услуг. Эти преимущества более точно, чем при централизованной модели, реагирует и обеспечивает нужды конечных потребителей.

Недостатками децентрализованной модели являются:

- сложность в оценке эффективного расходования средств;
- возможность дублирования некоторых функций;
- не исключается возможность коррупции;
- сложности по обеспечению в надлежащем уровне

профессиональных знаний и стандартов.

Децентрализованная модель государственных закупок применяется в Германии.

*Смешанная (гибридная) модель.* Само по себе название данной модели свидетельствует о том, что в ней присутствуют элементы двух предыдущих моделей.

Централизованно осуществляются стратегические и политические функции, а также выбор единых процедур и универсальных механизмов закупок, функция обучения персонала и кадров. Децентрализованно проводятся закупки закупок и управление административными аспектами. Гибридная система подходит для организаций со смешанными потребностями в закупках простой и сложной продукции на разных рынках. [17].

Гибридная система является гибкой и подвижной, так как используются структурные преимущества и накопленный опыт, а также проводится своевременный мониторинг закупочной деятельности. В рамках смешанной модели можно наблюдать наиболее эффективное использование ресурсов.

Нечеткость разграничения обязанностей, нехватка профессиональных кадров является одним из основополагающих недостатков такой системы. Процесс координации и контроля закупочной деятельности в рамках смешанной модели затруднен.

Одной из стран, использующих смешанную систему управления государственными закупками, является США.

*Опыт Соединенных Штатов Америки.* Нормативное регулирование сферы государственных закупок в США началось еще в 1792 году. Поэтому можно говорить о том, что Федеральная контрактная система США в настоящее время является одной из самых эффективных систем мира.

Деятельность ФКС США характеризуется как четкая и детальная, но при этом достаточно дифференцированная и гибкая в части регламентации закупочных процедур, охватывающей все ключевые функции системы госзакупок:

- планирование закупок;
- размещение заказов;
- отбор поставщиков и заключение контрактов;
- администрирование и контроль исполнения контрактов;
- оценка результатов исполнения контрактов.

Будучи старейшей из государственных контрактных систем в мире, ФКС США на сегодня включает все основные структурные элементы, необходимые для полного и всеохватного регулирования государственных закупок:

- детальное правовое регулирование посредством системы законов и подзаконных актов, регламентирующих нормы, правила и процедуры осуществления закупок;
- четкое распределение полномочий и ответственности между федеральными органами и должностными лицами, осуществляющими закупочный процесс;
- развитую систему планирования закупок;
- широкий набор способов закупки и типов заключаемых контрактов;
- библиотеку типовых контрактов и стандартных спецификаций;
- информационные системы, обеспечивающие доступ к базам данных по контрактам, поставщикам и иным параметрам федерального заказа.

Деятельность ФКС США как принято в этом государстве, регламентиро-

вана двумя уровнями законодательных актов. Разумеется, первый уровень представляют федеральные законы США. Данный нормативно-правовой комплекс содержит общие требования и не оказывают непосредственного влияния на осуществление госзакупок. Однако эти законы определяют возможности и условия расходования бюджетных средств в рамках госзакупок.

«Второй уровень представлен подзаконными актами соответствующих ведомств, уполномоченных в сфере регулирования, организации и контроля закупочных процедур. Совокупность данных правил составляет Федеральные закупочные правила (The Federal Acquisition Regulation, FAR), включенные в раздел 48 «Общественные контракты и управление собственностью» Кодекса федеральных правил. Федеральные закупочные правила размещаются на официальном сайте Правительства США [www.acquisition.gov](http://www.acquisition.gov)».

Согласно FAR при осуществлении госзакупок применяются такие виды процедур, как открытые торги, двухэтапные торги, проведение переговоров, упрощенные способы закупок.

Упрощенные способы закупок применяется для контрактов стоимость которых не превышает 100 тыс. долларов.

«К упрощенным способам относятся:

- запрос ценовых котировок (Price Quotations);
- использование корпоративных закупочных пластиковых карт при особо малых закупках – до 2500 долларов (Governmentalwide Commercial Purchasing Card);
- размещение заказов на закупку (Purchase Orders);
- использование рамочных соглашений (Blanket Purchase Agreement) для регулярных закупок обширного ассортимента продукции (к примеру, канцелярские товары и прочие расходные материалы для работы офисов, а также поставка запасными частями автотехники заказчиков) и др».[18].

Опыт Европейского союза. Отличительной особенностью регламентации госзакупок в Европейском Союзе является его состав, в которую входят множе-

ство суверенных государств, имеющих различный уровень экономического развития. Это обстоятельство обуславливает правовое регулирование рассматриваемых процедур. Нормативно-правовая база государственных закупок представлена в трех уровнях – это международные акты, законодательство Евросоюза и национальное законодательство.

К числу международных нормативных актов следует отнести Соглашение о государственных закупках ВТО (GPA). Законодательство Европейского Союза представлено в виде Директив ЕС о государственных закупках. Компании США, пожелавшие принять участие в публичных торгах, подпадают под юрисдикцию ВТО (GPA). Компании США, действующие на территории Евросоюза и являющиеся дочерними предприятиями американских компаний, участвующие в публичных торгах, подпадают под действие Директив ЕС.

Процедуры по осуществлению госзакупок в Европейском Союзе регламентированы национальным законодательством. Наиболее дорогие контракты правила национального законодательства подчиняются общим нормам госзакупок, установленных нормами ЕС. Пределы стоимости или пороговые значения для правил ЕС используются в зависимости от предмета покупки и того, кто ее совершает.

«Эти пороговые значения регулярно пересматриваются, а суммы незначительно корректируются. Лимиты составляют 139 000 евро для большинства видов услуг и материалов, закупаемых центральными государственными органами, и 5 350 000 евро для строительных контрактов. Также следует подтвердить национальные правила. Для тендеров с более низкой стоимостью применяются только национальные правила государственных закупок, но общие принципы прозрачности и равного обращения Европейского Союза должны соблюдаться» [19].

Четыре соответствующие директивы ЕС по государственным закупкам:

Директива 2014/24 / EU о координации процедур присуждения контрактов на выполнение общественных работ, контрактов на государственные по-

ставки и контрактов на оказание государственных услуг применяется к общему сектору.

Директива 2014/25 / ЕУ координирует процедуры закупок организаций, работающих в секторах водоснабжения, энергетики, транспорта и почтовых услуг.

Директива 2009/81 / ЕС о закупках в сфере обороны и безопасности. Эта директива устанавливает правила Европейского Союза для закупки оружия, боеприпасов и военных материалов (а также связанных с ними работ и услуг) для целей обороны, а также для закупки материалов, работ и услуг для целей невоенной безопасности.

Директива 2014/23 / ЕС о заключении концессионных договоров. Концессионный договор (на поставку работ или услуг) заключается между государственным органом и частным предприятием, который дает компании право строить инфраструктуру и управлять предприятиями, которые обычно подпадают под юрисдикцию государственного органа (например, шоссе).

Следующими являются нормативные документы, предусматривающие единые условия государственных торгов, которые также подвергаются постоянному совершенствованию. В этом плане период с 2004 по 2006 годы для Европейского Союза является переходным, когда в применении находились как «старые», так и «новые» правовые акты.

«Совершенствование законодательства о государственных закупках Евросоюза предполагают:

- выведение из под влияния общего законодательства по госзакупкам некоторых сфер экономики, обычно признаваемые естественными монополиями (водоснабжение, энергетика, транспорт и т.д.)

- применение практики гибких способов конкурентных переговоров, а также составление рамочных;

- новые формы организации и ведения бизнеса: к примеру, концессии и другие формы партнерства между частным сектором и общественностью;

- дальнейшее внедрение электронных закупок».

Важнейшей характерной особенностью законодательства ЕС по регулированию госзакупок представляется то, что попутно решению задач по надлежащему налаживанию деятельности государственных органов посредством госзакупок, сопутствует еще и разрешение социальных задач.

К примеру, в коммюнике (сообщение) «О законодательстве Европейского сообщества в области государственных закупок и использования государственных закупок для проведения социальной политики» имеется положение, в соответствии с которым при заключении контрактов госзакупок необходимо учитывать социальные цели. Получается, что решение социальных задач охватывается законодательством по государственным закупкам и предусматривает следующее:

«- должны разрабатываться соответствующие технических спецификации и условий контракта, включающие помимо прочего еще и требования к условиям работы;

- выбор поставщиков с учетом реализации социальных программ;
- отказ в удовлетворении заявок тех поставщиков, которые в своей деятельности не учитывают законодательство о социальной защите;
- учет добавочных социальных признаков при отборе поставщиков.

Помимо этого, законодательством ЕС предусмотрено, что в ходе проведения госзаказов получает реализацию экологическая политика:

- использование особых технических спецификаций;
- использование определенного сырья и материалов;
- особая специфика технологических процессов;
- особенный подбор соответствующих поставщиков;
- отдача предпочтения поставщикам, учитывающим экологические требования».

Таким образом, законодательство ЕС о государственных закупках применяется с учетом национального законодательства в виде отдельного раздела.

Опыт Германии. По свидетельству многих исследователей, среди государств ЕС практика электронной системы госзакупок Германии является самой эффективной. Она адаптирована к требованиям законодательства ЕС.

Главной целью любого государства является сохранение бюджета и рациональное использование бюджетных средств. Особенностью Законодательства рассматриваемой страны является то, что законодательство ЕС о государственных закупках применяется с национальным законодательством в виде отдельного раздела.

Государственный контроль над сферой госзакупок осуществлялся в полном соответствии с правилами Европейского Союза. Тем не менее, не обошлось без определенных особенностей. К примеру, государственным контролем охватывается не только деятельность государственных органов, но и частных структур, хотя такое требование в законодательстве ЕС закреплено в отношении государственных заказчиков.

Система контроля включает две инстанции: апелляционную, в форме независимого учреждения; судебную, в форме судебного органа.

В Германии предусмотрена процедура обжалования решение о размещении государственного заказа в суде. Решения, принимаемые указанными двумя инстанциями, подлежат обнародованию. Таким образом обеспечивается прозрачность госзакупок, что способствует постоянному совершенствованию правового регламентирования в данной сфере. Сроки рассмотрения жалоб ускоренные, что обеспечивает отсутствие негативных последствий в виде задержек инвестирования средств.

Размещение государственного заказа в Германии осуществляется децентрализованно. Представители всех уровней государственной власти и представители частных структур, участвующие в госзакупках в отраслях жизнеобеспечения подвержены персональной ответственности за законность их проведения. В государстве предусмотрена дифференцированная система правил госзакупок, в соответствии с которыми возможно применение величин выше и ниже уста-

новленных правовыми актами ЕС.

Совершенствование процедуры закупок для государственных нужд является компетенцией федерального министерства экономики. Данное министерство анализирует практику применения законодательства и по итогам этого анализа вырабатывает предложения и поправки к законам.

Опыт Великобритании. Великобритания также является членом ЕС и подпадает под юрисдикцию положений ЕС о государственных закупках.

Отличительной чертой системы госзакупок является переход на единое интернет-пространство закупок товаров для нужд государства. В реализации данной идеи участвовали представители торговой интернет площадки Amazon.

Отличительной чертой данного проекта от других тендерных площадок является то, что все участники тендера становятся участниками гигантского интернет-магазина.

Система устроена таким образом что, государственное управление закупок собирает и публикует на сайте предложения о продаже любых товаров и услуг национальных и иностранных производителей. Заказчик, в свою очередь, осуществив вход на сайт самостоятельно делает выбор, согласно характеристике и описанию товара. Данный сайт открыт для общественности.

Таким образом, обеспечивается прозрачность проведения процедуры государственных закупок.

Опыт Китая. Политика государственных закупок строится на поддержки национального экспорта и минимализирует финансовую зависимость национального производства от иностранных ресурсов.

Таким образом, государство обеспечивает рабочие места для граждан.

Согласно законодательства Китая о государственных закупках государственные учреждения должны приобретать товары и услуги отечественных производителей, за исключением случаев завышения себестоимости товара китайскими производителями.

В Китае действуют два вида закупок:



1. Открытые торги закупающая организация приглашает организации подать заявки. Также обязательно опубликование уведомления о закупках в СМИ.

2. Селективные торги определенному кругу юридических лиц направляются письма-приглашения для участие в торгах. [20]

Государственные закупки в Китай имеют свою специфику, заключающаяся в том, что они используются для снижения зависимости национальных производителей от конъюнктуры мировых финансовых рынков. Китай жестко регламентирует формы участия иностранного капитала в национальной экономика и вместе с тем обеспечивает открытость зарубежным страны относительно потоков ресурсов и товаров. Многие производство страны находятся в провинциях, где, кстати, действует более либеральное законодательство. Местные учреждения и ведомства там большей свободой действия при закупке товаров и услуги, чем столичные или центральные предприятия. [21]

Таким образом, государствами мира накоплен богатый, разнообразный опыт правотворчества и правоприменения в сфере государственных закупок. Некоторые из них довольно успешны. С учетом того, что Республика Казахстан в связи с общеизвестными обстоятельствами имеет небольшой опыт в этом направлении, изучение опыта других государств должно быть весьма полезным.

Прежде, чем приступить к изучению вопроса о методах борьбы с коррупцией в сфере государственных закупок в западных странах, необходимо вначале разобраться с понятием коррупциогенности. В научной литературе существуют различные интерпретации данного понятия.

П.А.Кабанов, Г.И. Райков и Д.К. Чирков определяют «коррупциогенность как способность какого-либо фактического обстоятельства (состояния, события, поведения человека или группы лиц) выступать причиной или условием коррупционных правонарушений. Такими обстоятельствами могут

быть, например, условия получения должностными лицами взяток, наличие разрешительной системы, предусматривающей волю должностного лица при принятии решений, принятие нормативных правовых актов, содержащих нормы, позволяющие виновным в коррупционных правонарушениях уйти от юридической ответственности» [22]

Ю. Тихомиров полагает, что «коррупциогенность в законодательстве выражается, во-первых, в действиях и решениях уполномоченных лиц, совершаемых в легальных формах, но являющихся противоправными по их мотивам и результатам использования, во-вторых, в противоправных действиях и решениях, совершаемых взамен легально установленных в законе» [23].

Многолетняя и даже многовековая практика позволило мировому сообществу прийти к заключению о необходимости проведения криминологических антикоррупциогенных экспертиз принимаемых нормативных правовых актов.

По словам Р.К. Мелекаева, «высочайшую значимость антикоррупционной экспертизе придает требование к «духу закона», высказанное еще Ш.Л. Монтескье: «Законам должна быть присуща известная чистота. Предназначенные для наказания людской злобы, они должны сами обладать совершенной непорочностью».

В своем диссертационном исследовании Р.К. Мелекаев делает заключение, в соответствии с которым «коррупциогенность, содержащаяся в правовых актах является условием, создающим коррупцию. Выделяются две существенные стороны понятия коррупциогенность:

а) коррупциогенный потенциал – это возможность обмена управленческого ресурса, заключающегося в государственной должности, на какие-либо выгоды для лица, ее занимающего;

б) коррупционный ресурс – это возможность конкретного должностного лица, используя предоставленные государством полномочия, оказывать определенные услуги кому-либо в обмен на встречные услуги либо за определенную плату» [24].

Таким образом, коррупциогенность законодательных актов – это включение в тексты нормативных правовых актов положений, способствующих противоправному использованию лицом своих должностных полномочий вопреки интересам государства в целях получения выгоды в виде имущества, услуг имущественного или неимущественного характера либо для противоправного предоставления такой выгоды указанному лицу другими лицами.

На основании изложенного следует, что антикоррупционная экспертиза служит инструментом по предупреждению, недопущению использования недостатков, содержащихся в тексте нормативных правовых актов в противоправных, коррупционных целях. Другими словами, антикоррупционная экспертиза законодательных актов представляет собой превентивное антикоррупционное средство.

Антикоррупционная экспертиза в мировой практике уже давно используется именно в таком качестве. На уровне международных правовых актов необходимость проведения антикоррупционной экспертизы законом была обозначена в 2003 году Конвенцией ООН против коррупции. Часть 3 ст.5 указанной Конвенции устанавливала следующее:

«1. Каждая страна - участница, руководствуясь основополагающими принципами своей правовой системы, создает и реализует эффективную и скоординированную политику противодействия коррупции. В этом процессе должно получить возможность участия общество. В данной политике должны найти отражение принципы правопорядка. Должно быть налажено правильное управление публичными делами и публичным имуществом. Политика государства также должна основываться на честности и неподкупности, прозрачности и ответственности.

2. Каждое Государство-участник должно принимать меры к установлению и поощрению эффективных форм практики применения, направленных на предупреждение коррупции.

3. Каждое Государство-участник должно предпринимать периодический

анализ соответствующих правовых документов и административных мер с целью оценки их соответствия целям предупреждения коррупции.

4. Государства-участники, должны обеспечивать международное сотрудничество и оказывать содействие другим государствам и региональными организациями в создании и выполнении мер, указанных в настоящей статье, принимать участие в международных программах и различных проектах по предупреждению коррупции».

В статье 6 Конвенции закреплены следующие рекомендации.

«1. Каждая страна-участница руководствуясь основополагающими принципами национального права учреждают органы по профилактике коррупции посредством нижеследующих мер:

а) осуществление госуправления в соответствии со статьей 5 настоящей Конвенции, организация надзора и координация этого управления;

б) распространение информации по вопросам профилактики коррупции

2. Каждая страна-участница обеспечивает органы по борьбе с коррупцией достаточной самостоятельностью, в рамках основополагающих принципов своей правовой системы. Самостоятельность должна позволить этим органам выполнять свои функции эффективно и свободно от любого незаконного влияния. Рекомендуются обеспечение данного органа необходимыми материальными ресурсами и квалифицированными кадрами.

3. Каждая страна – участница сообщает Генеральному секретарю ООН название органа, которое может оказывать содействие в разработке и осуществлении конкретных мер по предупреждению коррупции другим странам-участникам» [25].

Государствами мира указанные конвенционные установки были восприняты сразу. Государства-участники ООН стали налаживать работу в своих государствах по проведению экспертизы в отношении проектов нормативных правовых актов. Практика сложилась таким образом, что антикоррупционные экспертизы стали предшествовать обсуждению и принятию законов. Были и иные

варианты процедуры экспертных исследований. В некоторых государствах формировались специальные комиссии, задачей которых было проведение экспертизы законодательства на предмет их коррупциогенности.

Европейские государства не только сразу принялись воплощать конвенционные положения в действия, но и принялись за их усовершенствование. Например, Советов Европы 27 января 1999 года в Страсбурге была принята Конвенция об ответственности за коррупцию, которая предусматривала предотвращение коррупциогенных элементов в законотворческом процессе.

Применительно к теме нашего исследования следует вспомнить, что на международном уровне важнейшим нормативным правовым актом, предназначенным для регулирования многосторонних отношений в сфере закупки товаров, работ и услуг, приобретаемых для нужд государства из иностранных источников, является Соглашение ВТО о правительственных закупках (*Agreement on Government Procurement/ GPA*) (*далее — СПЗ*), являющееся составной частью права ВТО.

30 марта 2012 года члены указанного Соглашения на заседании Комитета ВТО утвердили новую редакцию Соглашения (*далее НРСПЗ*), которая вступила в силу 6 апреля 2014 года.

В НРСПЗ сделан акцент на противодействие коррупции. Дело в том, что в процессе деятельности по либерализации международной торговли в плане государственных закупок помимо обычных сложностей, свойственных мировой торговле в целом, возникает дополнительная сложность в виде коррупционной проблемы. Так, например, в то время, как либерализация мировой торговли предусматривает развитие добросовестной конкуренции, искусственно создаются препятствия для развития такой конкуренции среди поставщиков.

«Принцип либерализации на практике блокируется коррупционной практикой со стороны чиновников, ответственных за закупки, что может проявляться в фаворитизме или ином поведении, приводящем к заключению контракта с участниками, который не предложил наилучшее соотношение цены и качества.

Также распространены практика завышения платежей при осуществлении правительственных закупок и большой объем нелегальных операций, что приводит к растрате бюджетных средств. Многомиллиардные злоупотребления, безусловно, имеют место при закупке товаров, работ и услуг из зарубежных источников. Ясно, что подобного рода практики препятствуют эффективному функционированию и развитию международных рынков госзакупок. В данном контексте принятие НРСПЗ предполагает нацеленность на сокращение подобного рода практик, тем более что противодействие коррупции в сфере госзакупок является самостоятельным направлением правовой политики многих государств» [26].

Включение в текст антикоррупционных положений свидетельствует о том, что международное сообщество прониклось глубоким пониманием негативных последствий коррупционных проявлений не только на внутригосударственном уровне, но и на уровне международной торговли. Именно этим объясняется то, что в НРСПЗ содержатся довольно четкие формулировки, предусматривающие антикоррупционные положения.

Участники ВТО, подписывая данный документ, подтверждали факт того, что они принимают антикоррупционные обязательства полностью осознавая их важность, а также соглашались с необходимостью исключать коррупционные проявления при осуществлении госзакупок и внутри своего государства.

Участники НРСПЗ солидарны в том, что честность и предсказуемость государственных систем госзакупок представляет собой один из компонентов управления публичными ресурсами и деятельности многосторонней торговой системы.

Особый интерес представляет пункт 4 «Поведение при осуществлении закупок» ст.4 НРСПЗ, где сказано, что «закупающая организация должна осуществлять закупки, на которые распространяется действие Соглашения, прозрачным и непредвзятым образом, который:

а) соответствует настоящему Соглашению, используя методы, такие как

открытые торги, выборочные и ограниченные торги;

б) избегает конфликта интересов;

с) предотвращает коррупционные практики» [27].

«В результате по смыслу данных положений договаривающиеся государства не просто должны избегать возможности коррупционных практик или просто воздерживаться от поддержки коррупционного поведения. Они должны проводить закупки таким способом, который изначально предотвращал бы коррупциогенные практики. Степень эффективности реализации антикоррупционных положений покажет будущее. При этом надо учитывать, что недостатком Соглашения является отсутствие определения понятия «коррупционная практика», а также то, что указанные обстоятельства относятся к обязательствам поведения, а не результата, не распространяются на такие достаточно коррупциогенные стадии процесса закупок, как первоначальное решение о проведении госзакупки и исполнение контракта».

Государства мира принимают самые различные меры по борьбе с проявлениями коррупции в сфере госзакупок. Так, например, в государствах АТЭС создают специальные органы, принимают законы, кодексы и различные руководства по противодействию коррупции. Например, Малазийской антикоррупционной комиссией оздана Малазийская антикоррупционная академия. Антикоррупционной комиссии отведены полномочия по судебным разбирательствам в отношении коррупционных правонарушений. Антикоррупционной академии поручено полномочие по обучению и исследованию с целью формирования у слушателей негативного отношения к коррупции.

А. В. Бутков утверждает, что «основные усилия по борьбе с коррупцией сосредоточены на превентивных мерах, в связи с чем Малайзия демонстрирует позитивные результаты в данном направлении» [28].

В государствах АТЭС большое значение придается общественному контролю. К примеру, нормативно-правовая система Филиппин предусматривает контроль и мониторинг процедур госзакупок представителями гражданского

общества. Гражданское общество наделено правом по разработки специальных программ мониторинга процедур госзакупок.

Прозрачность системы регулирования и всего процесса государственных закупок в государствах АТЭС обуславливается посредством действия электронных порталов со всей необходимой информацией. Помимо этого параллельно информация о госзакупках публикуется в официальных печатных изданиях (например, *Pelita Brunei* в Брунее, *Nhan Dan*, *Lao Dong*, *Vietnam News*, *Vietnam Investment Review* во Вьетнаме).

Еще одним действенным методом борьбы с коррупцией в сфере государственных закупок в западных странах является использование, так называемых «красных флагов», в качестве сигнала опасности, предупреждающей о наличии потенциальных коррупционных действиях при осуществлении госзакупок.

«Синонимами красных флагов в зарубежной литературе выступают факторы, индикаторы, индексы, компоненты риска коррупции. М. Fazekas и G. Kocsis разработали Индекс риска коррупции» (CRI), представляющий собой среднее арифметическое индивидуальных индикаторов риска (красных флагов), исчисляемое от 0 (самый низкий наблюдаемый риск коррупции) до 1 (самый высокий наблюдаемый риск коррупции) [29].

Тщательный мониторинг больших массив данных по проводимым тендерам и контрактам позволит отследить допускаемые систематические отклонения, или так называемые красные флажки, материалы по проверке которых позволят собрать доказательственную базу для привлечения виновных должностных лиц к ответственности.

Global Integrity выделяет восемь красных флажков, указывающих на различные коррупционные проявления по госзакупкам, среди которых:

- «- одиночные торги, когда поступает только одна заявка;
- использование закрытых процедур;
- расходы на консультационные услуги, которые труднее тщательно изучить;



- срок подписания более 14 дней, что может сигнализировать о переговорах по поводу откатов;
- период объявления менее 14 дней, что позволяет исключить участников торгов без предварительного предупреждения;
- доля опубликованных контрактов как показатель прозрачности;
- перерасход средств: окончательные расходы выше первоначального бюджета;
- поставщик зарегистрирован в офшорной зоне»

Исследователи Global Integrity заявляют: «Когда один красный флаг пересекается с другим, это увеличивает вероятность того, что подобное поведение отражает коррупционные манипуляции, а не просто некомпетентность или нехватку ресурсов».

Open Contracting Partnership (ОСР) также создали свою систему красных флажков применительно к сфере госзакупок, которая включает пять красных флагов, среди которых следующие:

- короткие тендерные периоды;
- малое число участников торгов;
- низкий процент контрактов, заключенных на конкурсной основе;
- высокий процент контрактов с поправками;
- большие расхождения между первоначальным бюджетом и окончательной суммой контракта.

Причиной коротких тендерных периодов могут заключаться в том, что в процедуре государственных закупок был применен неконкурентный метод закупок, с отдачей предпочтения определенному поставщику. Подобный метод подразумевает участие только того поставщика, который был заранее предупрежден о необходимости закупки товаров, работ или услуг в короткие сроки.

Небольшое количество участников тендеров также может сигнализировать об определенных манипуляциях в пользу конкретного участника или подрядчика.

В некоторых случаях участником торгов становится лишь единственный поставщик. Это обстоятельство свидетельствует о необоснованном присуждении контракта определенным поставщикам, так как не предоставляется пояснений того, в связи с чем были выбраны именно эти поставщики, причем иногда даже повторно, для определенных государственных контрактов. Хотя в соответствии с законом обязательным условием заключения договоров с единственным поставщиком может быть наличие причинно-следственной связи между приобретаемым объектом и необходимостью его применения в целях предупреждения чрезвычайной ситуации.

Для успешного применения метода красных флагов в целях обнаружения коррупционных рисков в сфере госзакупок необходимо использовать современные технологии. Эти технологии позволяют подвергнуть анализу большой массив информации, размещенных в открытом доступе. Современные технологии могут обеспечить своевременное обнаружение коррупционных рисков в автоматическом режиме.[30].

Т. Ю. Феофилова и О. Е. Ярилова пишут, что «одним из самых успешных проектов в этой сфере является инструмент TI Red Flag Tool. Цель системы предупреждения Transparency International заключается в оповещениях о рисках коррупции, основанных на анализе и оценке тендеров из электронной базы данных.

Red Flags — приложение, которое помогает находить документы о государственных закупках, содержащие коррупционные риски, на основе различных алгоритмов и показателей. Конечно, тот факт, что документ о закупке содержит риск, не означает автоматически, что процедура является коррумпированной, а скорее указывает на то, что на некоторые детали стоит обратить внимание. Приложение предназначено для предотвращения и выявления коррупции для граждан, журналистов и, конечно же, органов власти. Сайт постоянно пополняется новыми функциями, поэтому рекомендуется регулярно проверять его и подписываться на автоматическое уведомление.

Инструмент сигнализирует о количестве красных флажков в той или иной закупке. Помимо красных флажков, инструмент различает и так называемые розовые флаги, сигнализирующие о рисках другой природы, отличной от коррупции, но все же говорящие о нарушениях».

«Этот инструмент не только полагается на базу данных госзакупок, но и может оценить риски на основе другой информации из других баз данных. Например, если репутация организации-заказчика плохая и соответствующая база данных, оценивающая такую репутацию, интегрирована в этот инструмент, дополнительная информация будет включена в систему сигнализации, что повлияет на общую оценку конкурсных процедур»

Таким образом, можно заключить, что использование метода красных флажков в борьбе с коррупцией в сфере государственных закупок западными странами позволит существенным образом повлиять на обнаружение нарушений закона, установление виновных должностных лиц и, в конечном результате, будет способствовать экономии бюджетных средств.

Инструмент TI Red Flag Tool позволяет автоматизировать процедуру поиска и обнаружения коррупционных рисков, повышает выявляемость коррупционных правонарушений. Данный инструмент в настоящее время используется в государствах ЕС. Благодаря использованию инструмента TI Red Flag Tool правительственные закупки становятся более прозрачными[31].

В этой связи рассмотренные выше индикаторы коррупционных рисков и сопутствующие им инструменты являются новым и перспективным направлением, как правоприменительной практики, так и сопутствующей ей отраслей наук.

По нашему мнению, для Республики Казахстан было бы целесообразно воспользоваться опытом западных государств по использованию рассмотренных в этом разделе методик борьбы с коррупцией в сфере госзакупок.

## 2 ПРАВОВЫЕ МЕРЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

### 2.1. Правовая регламентация государственных закупок в Республики Казахстан

Нормативными правовыми актами, регулирующими правоотношения в сфере осуществления государственных закупок, являются:

- Конституция Республики Казахстан;
- Закон Республики Казахстан «О государственных закупках» (*далее Закон*);
- Гражданский кодекс Республики Казахстан (*далее ГК РК*);
- Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан (*далее ГПК РК*);
- Бюджетный кодекс Республики Казахстан;
- Кодекс Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (*далее Налоговый кодекс*);
- Закон Республики Казахстан «О государственном аудите и финансовом контроле»;
- Закон Республики Казахстан «О правовых актах»;
- Правила осуществления государственных закупок, утвержденные приказом Министра финансов Республики Казахстан от 11 декабря 2015 года № 648 (*далее Правила*);
- Правила осуществления государственных закупок с применением особого порядка, утвержденные постановлением Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2015 года № 1200;
- Правила формирования и ведения реестров в сфере государственных закупок, утвержденные приказом Министра финансов Республики Казахстан от 28 декабря 2015 года № 694;
- нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от

14 декабря 2012 года № 5 «О применении судами законодательства о государственных закупках», а также другие правовые акты Республики Казахстан.

Рассмотрим подробнее правовую регламентацию государственных закупок в республике указанными выше правовыми актами.

Конституция Республики Казахстан представляет собой основной закон государства и в силу этого он имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории нашего государства. Это обуславливает тот факт, что все правовые акты, без каких - либо исключений, должны исходить из Конституции и не могут противоречить его положениям. Это, разумеется, распространяется и на сферу государственных закупок.

Помимо этого, в статье 26 Конституции РК прописано, что «каждый имеет право на свободу предпринимательской деятельности, свободное использование своего имущества для любой законной предпринимательской деятельности. Монополистическая деятельность регулируется и ограничивается законом. Недобросовестная конкуренция запрещается» [32].

Данные конституционные положения имеют непосредственное отношение к осуществлению госзакупок, поскольку в них принимают участие физические и юридические лица, занимающиеся предпринимательской деятельностью, а сама процедура госзакупок предусматривает жесткое соблюдение принципов добросовестной конкуренции.

Именно в силу конституционного положения о соблюдении добросовестности конкуренции в Законе Республики Казахстан «О государственных закупках», принятом 4 декабря 2015 года, три из числа девяти принципов предусматривают следующее:

«- предоставления потенциальным поставщикам равных возможностей для участия в процедуре проведения государственных закупок, кроме случаев, предусмотренных настоящим Законом;

-добросовестной конкуренции среди потенциальных поставщиков, недопущения сговора между участниками закупок;

- открытости и прозрачности процесса государственных закупок, в том числе с соблюдением законных прав поставщиков на коммерческую тайну (до подведения итогов государственных закупок)» [33].

Закон применяется к отношениям, связанным с приобретением товаров, работ, услуг, необходимых для обеспечения функционирования, а также выполнения государственных функций либо уставной деятельности заказчика, за исключением:

- «1) услуг, приобретаемых у физических лиц по трудовым договорам;
- 2) услуг, приобретаемых у физических лиц, не являющихся субъектами предпринимательской деятельности, по договорам возмездного оказания услуг;
- 3) услуг, связанных с осуществлением командировочных расходов;
- 4) государственного задания и товаров, работ, услуг, приобретаемых в рамках его выполнения в соответствии с бюджетным законодательством Республики Казахстан;
- 5) внесения взносов (вкладов), в том числе в уставный капитал юридических лиц;
- 6) товаров, работ, услуг, приобретаемых национальными управляющими холдингами, национальными холдингами, национальными управляющими компаниями, национальными компаниями и аффилированными с ними юридическими лицами, Национальным Банком Республики Казахстан, его ведомствами, организациями, входящими в структуру Национального Банка Республики Казахстан, и юридическими лицами, пятьдесят и более процентов голосующих акций (долей участия в уставном капитале) которых принадлежат Национальному Банку Республики Казахстан или находятся в его доверительном управлении, и аффилированными с ними юридическими лицами;
- 7) товаров (продукции) военного назначения, товаров (продукции) двойного назначения (применения), работ военного назначения и услуг военного назначения, входящих в состав государственного оборонного заказа;
- 8) товаров, работ, услуг, приобретаемых организацией, специализирую-

щейся на улучшении качества кредитных портфелей банков второго уровня, для осуществления видов деятельности, предусмотренных пунктом 2 статьи 5-1 Закона Республики Казахстан "О банках и банковской деятельности в Республике Казахстан";

9) товаров, работ, услуг, приобретаемых в рамках реализации инвестиционных проектов, финансируемых международными организациями, членом которых является Республика Казахстан. Приобретение товаров, работ, услуг в рамках реализации инвестиционных проектов, полностью или частично финансируемых другими зарубежными банками, осуществляется по правилам этих банков при соблюдении в совокупности следующих условий: зарубежный банк имеет долгосрочный кредитный рейтинг в иностранной валюте не ниже "А-" агентства Standard & Poor's или рейтинг аналогичного уровня одного из других рейтинговых агентств; более пятидесяти процентов финансирования осуществляется зарубежными банками; реализация инвестиционного проекта осуществляется государственными предприятиями, юридическими лицами, пятьдесят и более процентов голосующих акций (долей участия в уставном капитале) которых принадлежат государству, и аффилированными с ними юридическими лицами; реализация инвестиционного проекта не требует государственной гарантии и не влечет обременения имущества заемщика».

Данный Закон охватывает регламентацией весь спектр деятельности, образующих сферу госзакупок. В нем оговорены такие общие положения, как принципы осуществления госзакупок, процесс госзакупок, способы осуществления госзакупок, ограничения, связанные с участием в госзакупках и др.

В самостоятельные главы обособлены вопросы, связанные с:

- государственным регулированием осуществления государственных закупок;
- контролем и мониторингом проведения государственных закупок;
- осуществления государственных закупок способом конкурса;
- осуществления государственных закупок способом аукциона;

- государственных закупок способом запроса ценовых предложений и через электронный магазин;
- государственные закупки способами из одного источника, через товарные биржи;
- договорами о государственных закупках;
- обжаловании;
- специальных и заключительных положений.

Одной из новелл Закона являются его положения, предусматривающие порядок формирования реестра недобросовестных участников госзакупок.

Так, согласно п.2 ч.5 ст.12 Закона реестр недобросовестных участников госзакупок, а именно поставщиков, уклонившихся от заключения договора о госзакупках после признания их победителем, формируется на основании решения уполномоченного органа о признании потенциальных поставщиков о недобросовестными участниками госзакупок.

Реестр недобросовестных участников госзакупок предусмотренных подпунктами 1), 3) пункта 4 статьи 12 Закона, формируется на основании решений суда, вступивших в законную силу.

Пунктом 1 статьи 44 Закона предусмотрено, что в случае если потенциальный поставщик, признанный победителем либо занявший второе место, в сроки, установленные в Законе, не представил заказчику подписанный договор о госзакупках или, заключив договор о госзакупках, не внес обеспечение исполнения договора о госзакупках и (или) сумму в соответствии со статьей 26 Закона, то потенциальный поставщик признается уклонившимся от заключения договора о государственных закупках.

Таким образом, потенциальные поставщики, определенные победителями, уклонившиеся от заключения договора о государственных закупках, включаются в реестр на основании решения уполномоченного органа.

Однако, правоприменительная практика складывается таким образом, что заказчики в нарушение пункта 5 статьи 12 продолжают обращаться непосред-



ственно в суд с иском к поставщику для включения его в реестр недобросовестных участников госзакупок на основании невнесения в обеспечение исполнения договора в установленные сроки.

Так, «определением СМЭС города Нур-Султана от 25 июня 2018 года производство по гражданскому делу по иску ГКП на ПХВ «Городская больница №2» акимата города Астаны к ТОО «Adil ink» о признании недобросовестным участником государственных закупок прекращено по подпункту 1) статьи 277 ГПК, как не подлежащее рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства.

Основанием иска истец указал то, что ответчик не внес обеспечение исполнения договора и признается уклонившимся от заключения договора о государственных закупках.

Аналогичный пример. Определением СМЭС Павлодарской области от 8 января 2020 года прекращено производство по гражданскому делу по иску КПП на ПХВ «Павлодарская областная станция скорой медицинской помощи» к ТОО «Torangyl Group» о признании недобросовестным участником государственных закупок, со ссылкой на подпункт 1) статьи 277 ГПК.

Истец мотивировал требования тем, что по итогам государственных закупок способом запроса ценовых предложений ответчик признан победителем конкурса по поставке товара на общую сумму 285 000 тенге. Однако ответчик, в нарушение требований пункта 9 статьи 43 Закона, не внес сумму обеспечения исполнения договора» [34].

Получается, что несмотря на то, что решение данного вопроса относится к компетенции уполномоченного органа, заказчики продолжают обращаться с иском в суд.

Гражданский кодекс Республики Казахстан и Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан регулирует правоотношения, складывающиеся в сфере госзакупок в ситуациях, когда между поставщиком и заказчиком возникают некоторые противоречия, подлежащие разрешению в судеб-

ном порядке.

Согласно пункта 9 нормативного постановления о государственных закупках, Законом предусмотрена обязанность заказчика, в случае обнаружения факта нарушения потенциальным поставщиком или поставщиком, обратиться в суд с иском о признании такого потенциального поставщика или поставщика недобросовестным участником госзакупок. Суд не вправе принимать отказ от иска и утверждать мировое соглашение.

Обобщение судебной практики по делам о госзакупках показало, что по гражданским делам о признании поставщика недобросовестным участником госзакупок судами примирительные процедуры не применялись.

Примирительные процедуры применялись судом в сфере госзакупок в части взыскания задолженности и неустойки (пени, штрафов) по требованиям об устранении недостатков выполненных работ и услуг, поставленных товаров, гарантийного обслуживания.

«Всего за период с 2018 года по 9 месяцев 2020 года районными судами с применением примирительных процедур рассмотрено 569 дел, в том числе: город Нур-Султан - 120, Костанайская область - 76, Западно - Казахстанская область - 58, Карагандинская область - 58, Восточно-Казахстанская область - 49, Акмолинская область - 43, Мангистауская область - 39, Северо-Казахстанская область - 37, город Алматы - 23, Жамбылская область - 13, Павлодарская область - 12, Алматинская область - 9, Кызылординская область - 9, Туркестанская область - 9, город Шымкент - 8, Атырауская область - 6, Актюбинская область - 0.

В апелляционном порядке отменено 20 определений, что составляет 3,51%. Наибольшее количество отмененных определений приходится на Западно-Казахстанскую область - 11, Мангистаускую область - 4, Павлодарскую область - 3. Одной из основной причины отмен определений судов первой инстанции явилось разрешение судом вопроса о правах и обязанностях лиц, не привлеченных к участию в деле» [35].

С 1 января 2019 года пункт 4 статьи 12 Закона изложен в новой редакции. В частности, согласно подпункту 3) пункта 4 статьи 12 Закона реестр недобросовестных участников госзакупок представляет собой перечень поставщиков, не исполнивших либо ненадлежащим образом исполнивших свои обязанности по заключенным с ними договорам о государственных закупках.

В случае, указанном в подпункте 3) части первой настоящего пункта заказчик обязан не позднее тридцати календарных дней со дня, когда ему стало известно о факте нарушения поставщиком законодательства Республики Казахстан о госзакупках, обратиться в суд с иском о признании такого потенциально поставщика или поставщика недобросовестным участником госзакупок, за исключением случаев, которые в совокупности удовлетворяют следующим условиям:

- 1) выплаты поставщиком неустойки (штрафа, пени);
- 2) полного исполнения договорных обязательств;
- 3) отсутствия ущерба, причиненного заказчику.

Таким образом, законодатель определил, что не каждое ненадлежащее исполнение обязательства поставщиком может повлечь признание его недобросовестным участником госзакупок. Такое исключение допускается при отсутствии вины поставщика и негативных последствий для заказчика.

Введенное пунктом 5 статьи 12 Закона требование о том, что реестр недобросовестных участников государственных закупок, предусмотренных подпунктом 2) пункта 4 статьи 12, а именно поставщиков, уклонившихся от заключение договора о государственных закупках, формируется на основании решения договора о государственных закупках, формируется на основании решения уполномоченного органа не применимо к спорам, возникающим в рамках госзакупок с применением особого порядка.

Согласно действующим Правилам формирования и ведения реестров в сфере государственных закупок, утвержденных приказом Министра финансов Республики Казахстан от 28 декабря 2015 года, включение в реестр недобросо-

вестных участников госзакупок посредством веб-портала производится автоматически на основании решения уполномоченного органа, принимаемого посредством веб-портала.

Между тем, пункт 10 главы 4 Правил осуществления госзакупок с применением особого порядка, утвержденных постановлением Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2015 года № 1200 предусматривает, что госзакупки способом конкурса осуществляются без размещения на веб-портале госзакупок и интернет-ресурсе заказчиков извещения об осуществлении госзакупок способом конкурса, тестов конкурсной документации, подписанных протоколов вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе, протоколов о предварительном допуске к участию в конкурсе, допуске и итогах госзакупок способом конкурса.

То есть, на веб-портале госзакупок не содержатся данные по конкурсу, проведенному с применением особого порядка.

Пунктом 52 Правил предусмотрено, что в случае если потенциальный поставщик, признанный победителем, в сроки, установленные Законом, не представил заказчику подписанный договор о госзакупках, то такой потенциальный поставщик признается уклонившимся от заключения договора о госзакупках.

В соответствии с подпунктом 1) пункта 53 Правил, в случае признания потенциального поставщика, определенного победителем государственных закупок, уклонившимся от заключения договора о госзакупках, заказчик удерживает внесенное им обеспечение заявки на участие в конкурсе и обращается в суд с иском о признании такого потенциального поставщика недобросовестным участником госзакупок.

Таким образом, если конкурс по госзакупкам проводился с применением особого порядка в соответствии с вышеназванными Правилами, то потенциальные поставщики, определенные победителями, уклонившиеся от заключения договора о госзакупках по основаниям, предусмотренным пунктом 1 статьи 44 Закона, подлежат включению в реестр недобросовестных участников госзаку-

пок на основании решения суда.

С учетом изложенного, мы полагаем, что в настоящее время возникла необходимость уточнения в законодательном порядке положений пункта 5 статьи 12 Закона, касающегося оснований для включения потенциальных поставщиков, определенных победителями, уклонившихся от заключения договора о государственных закупках с применением особого порядка в реестр недобросовестных участников, либо разъяснения этих положений путем внесения дополнения в нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан «О применении судами законодательства о государственных закупках».

Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 14 декабря 2012 года № 5 «О применении судами законодательства о государственных закупках» предоставляет разъяснения по некоторым ключевым положениям правовых актов, регулирующих сферу госзакупок.

Так, например, в нем сказано, что «в соответствии с пунктом 1 статьи 21, пунктом 2 статьи 31, пунктом 1 статьи 35-3 Закона представление заявки на участие в государственных закупках (ценового предложения) является формой выражения согласия на осуществление поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг в соответствии с требованиями и условиями, установленными государственными закупками. В этой связи иски о признании потенциального поставщика недобросовестным участником государственных закупок, проведенных указанными способами, по выбору истца также могут предъявляться по месту исполнения договора.

При рассмотрении исков о признании поставщиков, не исполнивших либо ненадлежащим образом исполнивших свои обязательства по заключенным с ними договорам о государственных закупках, недобросовестными участниками государственных закупок судам необходимо принимать во внимание вину поставщика как основание гражданско-правовой ответственности в соответствии со статьей 359 ГК и наступившие негативные последствия для заказчика, исходя из критериев справедливости и разумности согласно части 6 статьи 6 ГПК.

Под негативными последствиями следует понимать причинение стороне договора такого ущерба, что она в значительной степени лишилась того, на что была вправе рассчитывать при заключении договора (пункт 2 статьи 401 ГК). Также подлежат оценке судами дополнительные соглашения, заключаемые сторонами договора о государственных закупках в части изменения срока выполнения работ. Статьей 39 Закона установлены основания внесения изменений в проект либо заключенный договор о государственных закупках. В этой связи суды должны иметь в виду, что если сторонами не вносились изменения в договор, проектно-сметную документацию в соответствии с подпунктами 7), 8) пункта 2 статьи 39 Закона, то ссылка на дополнительные соглашения в части изменения срока выполнения работ, предусмотренного заключенным договором о государственных закупках, является необоснованной».

С учетом того, что законодательство, регулирующее сферу госзакупок может быть нарушено, предусмотрено применение в отношении нарушителей мер административной и уголовной ответственности. В этой связи соответствующие нормы КоАП РК и УК РК также следует отнести нормативным правовым актам, регулирующим правоотношения в сфере осуществления государственных закупок.

В настоящее время специализированные нормы, устанавливающие ответственность непосредственно за нарушения при осуществлении госзакупок, предусмотрены Кодексом об административных правонарушениях Республики Казахстан в следующих статьях: 207 (Нарушение законодательства Республики Казахстан о государственных закупках) и 207-1 (Нарушение порядка осуществления закупок товаров, работ, услуг национальных управляющих холдингов, национальных холдингов, национальных компаний и организаций, пятьдесят и более процентов голосующих акций (долей участия в уставном капитале) которых прямо или косвенно принадлежат национальному управляющему холдингу, национальному холдингу, национальной компании).

Однако, как показывает практика правоприменения, они не столь эффек-

ТИВНЫ.

Так, на заседании Совета по защите прав предпринимателей и противодействию коррупции, где рассматривались вопросы борьбы с коррупцией в сфере госзакупок был озвучен пример, в соответствии с которым «в Актау руководитель управления закупок и его сотрудники привлекались к административной ответственности более 25 раз, но все же продолжают беспрепятственно работать в этой сфере».

Дело в том, что, во-первых, к примеру, ст.207 КоАП РК имеет 18 частей, санкции которых предусматривают назначение наказания в отношении виновных лиц в виде штрафа, размер которых варьирует от пятидесяти до двухсот месячных расчетных показателей. Разумеется, при тех денежных суммах, которыми манипулируют правонарушители, уплата административного штрафа для них не представляется обременительным и потому карательный эффект не достигается.

Во-вторых, к статьям 207 и 207-1 имеется одинаковое по содержанию примечание: «Должностное лицо не подлежит привлечению к административной ответственности, предусмотренной настоящей статьей, в случае самостоятельного устранения нарушений, выявленных по результатам камерального контроля, в течение десяти рабочих дней со дня, следующего за днем вручения объекту контроля уведомления об устранении нарушений, выявленных по результатам камерального контроля» [36].

В результате применения норм, содержащихся в данном примечании, должностные лица, фактически допустившие коррупционное правонарушение, не несут административной ответственности. Следует констатировать факт того, что в результате указанной выше, ошибочной, по нашему мнению, законодательной техники, лица, совершившие коррупционные действия, остаются безнаказанными. Более того, они вновь участвуют в процедурах по осуществлению госзакупок и продолжают совершать новые нарушения.

Получается, такой гуманистический прием законодателя, как освобожде-

ние от ответственности в связи с самостоятельным устранением нарушения, рассчитанный на пресечение правонарушений и подобным образом воздействие на самосознание нарушителей, не достигает своей цели.

По нашему мнению, данное примечание имеет обратный эффект, так как способствует в одних случаях, совершению правонарушений, в других – возобновлению либо продолжению уже апробированной схемы незаконного обогащения за счет бюджетных средств.

Так, лицо замыслившее нарушение законодательства о госзакупках, рассчитывает, что в случае обнаружения этих нарушений, он может воспользоваться положениями, закрепленными в примечаниях ч.2 к ст.207 и ч.3 207-1 КоАП РК и таким образом избежать административного наказания, что исключает признание факта привлечения данного лица к административной ответственности. Это, как известно, для статуса должностного лица имеет существенное значение.

В этой связи мы солидарны с мнением общественного деятеля Д. Махамбетова, который утверждает, что «законодатель сам предоставил право должностным лицам нарушать закон о госзакупках, а в случае их уличения в этих нарушениях – избежать ответственности при условии приведения вынесенных ранее актов в соответствие с законодательством, то есть своеобразная индульгенция – освобождение чиновника от наказания за нарушение закона» [37].

На основании изложенного представляется целесообразным примечания ч.2 к ст.207 и ч.3 к ст.207-1 Кодекса об административных правонарушениях Республики Казахстан исключить.

В настоящее время по самым различным правонарушениям в сфере госзакупок виновные привлекаются к уголовной ответственности по следующим статьям УК РК:

189 - присвоения или растраты чужого вверенного имущества;

190 – мошенничество;

361 - злоупотребление должностными полномочиями;



362 - превышение власти или должностных полномочий;

247 – получение незаконного вознаграждения;

248 – принуждение к совершению сделки или отказу от нее[38].

Хищения в сфере государственных закупок подпадают под признаки преступлений, предусмотренных ст.189 – присвоение или растрата вверенного чужого имущества и 190 – мошенничество.

Конструкция диспозиции статьи 189 УК довольно сложная, так как представляет два отличных друг от друга деяния: присвоение и растрату чужого вверенного имущества.

Так, примером хищения чужого вверенного имущества, совершенного в сфере государственных закупок является следующий факт. Агентством по борьбе с экономической и коррупционной преступностью завершено следствие по уголовному делу, возбужденному в отношении бывшего вице-министра образования и науки и ряда других должностных лиц по факту хищения 1,1 млрд. тенге бюджетных средств при строительстве межрегионального профессионального центра в Усть-Каменогорске. Им предъявлено обвинение по пункту «б» части 4 статьи 176 (ныне ст.189 УК) Уголовного кодекса Республики Казахстан (хищение бюджетных средств в особо крупном размере с использованием служебного положения). В настоящее время дело находится на ознакомлении обвиняемых и их защитников.

Растрата вверенного чужого имущества в сфере государственных закупок содержится в действиях виновных лиц, допустивших срыв строительства межрегионального профессионального центра в Шымкенте в связи с наличием земельного спора. Так, половина выделенного акиматом города земельного участка под строительство профилактического центра оказалась предоставленной в частную собственность, из-за чего строительство центра приостановлено, а выкупом земли для государственных нужд причинен ущерб интересам государства на сумму 40,9 млн. тенге.

Состав растраты при государственных закупках содержится и в следую-

щих эпизодах. 29 июня 2013 года был арестован бывший председатель правления АО «Продкорпорация» (оператор закупки зерна в госресурсы) Бейбитхан Кабдрахманов, который руководил им с 2009 по 2012 годы. Экс-руководитель АО «Продкорпорация» подозревается в растрате 12 млрд тенге (текущий курс - 151,65/\$1) государственных средств путем незаконной продажи и отсрочки оплаты зерна группе компаний «Богви».

Глава группы компаний «Богви» Виктор Богданец, в собственности которого находятся десятки элеваторов и агрохозяйств в Акмолинской и Северо-Казахстанской областях, был задержан в апреле по подозрению в присвоении 100 млрд тенге. Ему также предъявлено обвинение по ст. 176, ч.4, п. «б» (присвоение или растрата вверенного чужого имущества в особо крупном размере) Уголовного кодекса. По данному делу проходят и другие должностные лица, в отношении которых идет следствие. Все эти факты показывают, что махинациями с зерном и хищениями занималась преступная группа [39].

Под мошенничеством в сфере государственных закупок понимаются действия виновного (поставщика), включающие в себя представление заведомо недостоверной информации (о финансовом или хозяйственном положении, наличии работников, технических средств и т. д.), с целью обмана, которые намеренно вводят в заблуждение заказчика или организатора государственных закупок для того, чтобы обратить в свою пользу или в пользу третьих лиц бюджетные денежные средства, в результате которых поставщик, не поставив товар или не выполнив работу, или не оказав услугу, присваивает выделенные средства.

В случаях, когда уполномоченное лицо заказчика заведомо составляет фиктивный акт приема-передачи товаров или выполненных работ, или оказанных услуг, после чего на счет поставщика поступают денежные средства, которые поставщик обращает в свою собственность и распоряжается ими по своему усмотрению, то такие действия поставщика не образуют состав мошенничества. В зависимости от установленных обстоятельств эти действия (уполномоченных

лиц заказчика или поставщика) могут быть квалифицированы как злоупотребления служебным положением или хищения чужого вверенного имущества путем присвоения или растраты.

Д.С. Назарова на основе собственного исследования предлагает следующие типовые формы мошенничества со стороны участников:

- ✓ подача предложений-прикрытий характеризуется тем, что конкурирующий участник, вступая в сговор с остальными участниками закупки, подает предложение с ценой выше предложения назначенного победителя, а после заключения с ним контракта, передает его на исполнение третьему лицу. Сложность в расследовании таких материалов состоит в том, что подобными действиями создается иллюзия реальной конкуренции, в результате чего проверяющие органы могут быть введены в заблуждение;

- ✓ отзыв предложения состоит в том, что участник соглашается за определенное денежное вознаграждение отозвать ранее поданную заявку либо не участвовать в процедуре торгов;

- ✓ раздел рынка – по заранее осуществленному сговору, рынок делится не только по отраслям экономики, но и по географическим характеристикам. При этом участие «чужака» практически исключается. Следует отметить, что в такой ситуации велика вероятность и коррупционного сговора должностных лиц заказчика, которые препятствуют участию «ненужных» лиц;

- ✓ «карусель предложений» представляет собой соглашение между участниками и заказчиком побеждать по очереди;

- ✓ цель схемы «таран» состоит в том, чтобы заставить добросовестных участников, введенных в заблуждение резким снижением цены, отказаться от конкурентной борьбы и дать возможность одному из участников сговора заключить контракт по максимально возможной цене.

Мошенничество при проведении государственных закупок со стороны заказчика не менее изощренно и может быть совершено следующими способами:

- ✓ установление нереальных сроков для выполнения контракта (чаще всего, работы выполнены ранее, а торги проводятся формально);
- ✓ излишняя детализация предмета закупки делает торги максимально «заточенными» под конкретного поставщика;
- ✓ укрупнение заказа без разбивки по лотам осуществляется для увеличения цены контракта. Несмотря на кажущиеся плюсы (для участника – выше цена контракта – больше прибыль), добросовестное участие в такой закупке крайне затруднено, поскольку заказ формируется так, что выполнить одновременно все работы или поставить все технологически несвязанные товары невозможно[40].

Так, например, новую лазейку по хищению государственных денег освоили павлодарские аферисты. Они обворовывали государство через электронный портал государственных закупок. Как оказалось, план действий подозреваемых был довольно прост. Они регистрировали фирмы и получали электронные ключи для участия в закупках. По методу наименьшего ценового предложения, лжепредпринимателям удалось выиграть около десятка тендеров. По каждому из них была выплачена предоплата 30–50% от всей суммы лота. Договоры между заказчиком, и фигурантами уголовного дела заключались в электронном варианте, то есть, они друг друга не видели. После чего, директором этой фирмы деньги снимались с банка, присваивались и растрачивались на личные нужды. От действий аферистов пострадали учреждения здравоохранения, образования и подразделения МЧС. В общей сложности, за полгода «работы» подозреваемые похитили более десяти миллионов тенге.

В соответствии со статьей 361 УК РК злоупотребление должностными полномочиями - это использование лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций, либо приравненным к нему лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы в целях извлечения выгод и преимуществ для себя или других лиц или организаций либо нанесения вреда другим лицам или организациям, если это повлекло существенное нарушение прав и

законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства

Так, к примеру, в Кызылординской области осужден начальник отдела госзакупок. «Будучи начальником отдела государственных закупок и правовой работы Управления строительства Кызылординской области, являясь должностным лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций, использовал свои служебные полномочия, а именно: внес в официальные документы заведомо ложные сведения, то есть, совершил служебный подлог, также используя свое служебное положение, совершил злоупотребление служебным положением, причинив вред охраняемым законом правам и интересам юридического лица.

Так, он подготовил протокол допуска к участию в конкурсе ТОО, чья конкурсная заявка не соответствовала квалификационным требованиям, необоснованно увеличил баллы критериев оценки, оказывающие процентное влияние на условную цену потенциального поставщика с 10-ти до 20-ти процентов. В своем рабочем компьютере он составил подложную таблицу цен, где фактическое ценовое предложение искажено под демпинговое. Нарушая 3х-дневный срок, составил протокол заседания конкурсной комиссии обратным числом, внося туда искаженное ценовое предложение. Нарушив требования закона, несмотря на то, что конкурсные заявки некоторых участников не соответствовали квалификационным требованиям, подготовил протокол допуска их к участию в конкурсе. Далее он, злоупотребляя служебным положением, не найдя законных оснований для отклонения конкурсного предложения ТОО «Д», расшил конкурсную заявку последнего, где подменил последний лист с подписью директора и печатью на чистый и искаженную заявку внес в протокол заседания конкурсной комиссии. На основании этого ТОО «Д» не допущено к участию в конкурсе, тем самым причинен существенный вред его охраняемым законом правам и интересам[41].

В приведенном примере совершение злоупотребления служебным поло-

жением сопряжено с совершением служебного подлога. В данной ситуации совершение служебного подлога стало возможным в результате совершения злоупотребления служебным положением.

Деяние, совершенное вопреки интересам службы, - это действия и решения не вызываемые служебной необходимостью. При этом интересы службы, вопреки которым должностное лицо использует в данном случае свои служебные полномочия, определяются не только потребностями функционирования конкретного государственного органа или органа местного самоуправления, государственного учреждения, воинского формирования, но и интересами деятельности публичного аппарата управления в целом. Из сказанного следует, что нарушение субъектом должностных обязанностей по государственной службе либо службе в государственных учреждениях следует считать деянием вопреки интересам службы.

В соответствии со ст. 362 УК РК превышения власти или должностных полномочий лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций, либо приравненным к нему лицом, то есть совершения действий, явно выходящих за пределы его прав и полномочий и повлекших существенное нарушение прав и законных интересов граждан и организаций либо охраняемых законом интересов общества и государства.

Таким образом должностные злоупотребления в сфере государственных закупок уголовным законодательством квалифицируются как преступления, предусмотренные статьей 361 УК «Злоупотребление должностными полномочиями» и статьей 362 УК «Превышение власти или должностных полномочий». Общественная опасность указанных составов преступлений заключается в том, что их субъектами являются должностные лица, в обязанность которых входит обеспечение надлежащего функционирования государственной власти.

По нашему мнению, такое положение дел не служит эффективной борьбе с казнокрадством в сфере госзакупок. Первые две статьи – 189 и 190

изначально были нацелены на, так называемые, общеуголовные преступления. Причем, как известно, способов и форм преступной деятельности, которые подпадают, например, под признаки мошенничества очень много.

Следующие две статьи УК – 361 и 362, хотя и предусматривают уголовную ответственность за коррупционные преступления, все же распространяются на довольно широкий спектр действий должностных лиц и нарушения в сфере госзакупок являются лишь одним составляющим этого спектра.

Статьи 247 и 248 УК РК относятся к сфере экономической деятельности и этим определяется их специфика.

Таким образом получается, что в условиях отсутствия специальных норм материального права, предусматривающих уголовную ответственность за коррупционные правонарушения в сфере госзакупок, правоприменительная практика вынуждена идти по пути приспособления уголовно-правовых клише изначально предназначенных для квалификации совершенно иных правонарушений.

Возможно, такая ситуация объясняется тем, что осуществление государственных закупок для нашей республики, имеющей длительный опыт пребывания в условиях всеобъемлющего государственного социалистического регулирования, явление новое.

Однако, если обратиться к опыту наших соседей, бывших республик СССР, то можно обнаружить следующее.

К примеру, в УК Российской Федерации в главе 22 «Преступления в сфере экономической деятельности», ответственность за нарушения в сфере госзакупок предусмотрена в следующих трех статьях:

- ✓ 200.4 - Злоупотребления в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд;
- ✓ 200.5 - Подкуп работника контрактной службы, контрактного управляющего, члена комиссии по осуществлению закупок;

200.6 - Заведомо ложное экспертное заключение в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Российский законодатель, размещая указанные правонарушения в главе 22, подчеркивает, что он их относит, в первую очередь, к категории экономических преступлений, а лишь затем, к коррупционным [42].

Аналогичное положение наблюдается в Уголовном кодексе Грузии, где статья 195-1 под названием «Нарушение порядка участия в государственных закупках», размещена в главе XXVI – (Преступления против предпринимательской или иной экономической деятельности) [43].

В Уголовном кодексе Кыргызской Республики статья 322, предусматривающая ответственность за заключение должностным лицом заведомо невыгодного для государства контракта (договора), а равно осуществление таким должностным лицом государственной закупки, причинившие крупный ущерб, размещена в главе 44, где сгруппированы коррупционные и иные преступления против интересов государственной и муниципальной службы [44].

В данном случае наблюдается, что, напротив, при квалификации преступлений, совершаемых в сфере госзакупок, законодательство Кыргызстана главенствующим признает коррупционный признак.

По нашему мнению, с учетом того, что среди различных видов и форм коррупции, противоправные коррупционные деяния, совершаемые в сфере государственных закупок, являются наиболее опасными, не столь важно к какому виду они будут отнесены. Более важное значение имеет то, что они должны быть, во-первых, обособлены в виде отдельных квалифицирующих признаков, сконцентрированных в самостоятельной диспозиции, во-вторых, санкции этих норм должны предусматривать более жесткое наказание, чем за иные коррупционные проявления.

Для эффективности уголовно-правовых мер необходима скрупулезная правотворческая деятельность, в результате которой будут сконструированы нормы, позволяющие дать максимально точную правовую оценку самых раз-



личных нарушений законодательства, регулирующего правоотношения в сфере государственных закупок.

На основании изложенного мы полагаем, что было бы целесообразным предусмотреть специализированную статью Уголовного кодекса Республики Казахстан, в которой сосредоточить нормы, предусматривающие уголовную ответственность за коррупционные правонарушения в сфере государственных закупок и изложить в следующей редакции:

«Статья -361-1 Нарушение законодательства Республики Казахстан о государственных закупках

Нарушение законодательства о государственных закупках, работ, услуг для обеспечения государственных нужд, членом комиссии по осуществлению закупок, лицом, осуществляющим приемку поставленных товаров, выполненных работ или оказанных услуг, либо лицом с использованием своего служебного положения, если это совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и причинило крупный ущерб.

Введение уголовной ответственности за нарушение законодательства о государственных закупках позволит дать максимально точную правовую оценку самых различных нарушений законодательства, регулирующего правоотношения в сфере государственных закупок и избежать коррупционные проявления со стороны должностных лиц правоохранительных органов при квалификации деяний.

2.2. Вопросы ответственности за коррупционные правонарушения по законодательству Республики Казахстан.

Рассмотрение вопроса об ответственности за коррупционные правонарушения по законодательству Республики Казахстан предусматривает обзор нормативно-правовой базы республики в обозначенном направлении. Однако прежде всего следует отметить, что Республика Казахстан войдя в мировое со-

общество в качестве самостоятельного, независимого государства, присоединилась к международным правовым актам, касающимся противодействия коррупции. Это является необходимым условием, поскольку, как известно, международные договоры, участницей которых является Республика Казахстан, имеет приоритет над национальным законодательством.

Закон Республики Казахстан «О ратификации Конвенция ООН против коррупции» был принят 4 мая 2008 года. Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и Конвенция Организации экономического развития и сотрудничества (ОЭСР) по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок от 1997 года также являлись ориентиром при формировании национального антикоррупционного законодательства.

В документах ООН дано определение коррупции, как злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях.

Более развернутое определение разработано в 1995 г. междисциплинарной группой Совета Европы по коррупции: «коррупция представляет собой взяточничество и любое другое поведение лиц, которым поручено выполнение определенных обязанностей в государственном или частном секторе, которое ведет к нарушению обязанностей, возложенных по статусу государственного должностного лица, частного сотрудника, независимого агента или иного рода отношений и имеет целью получение любых незаконных выгод для себя и других». Это определение более полно раскрывает суть данного явления.

На XXII Пленарном заседании МПА СНГ 15 ноября 2003 г. принят Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике». В части 2 ст. 2 данного закона коррупционное правонарушение определено как деяние, обладающее признаками коррупции, за которое нормативным правовым актом установлена гражданско-правовая, дисциплинарная, административная или уголовная ответственность.

В Конвенции ООН против коррупции статья 9 полностью посвящена про-

тиводействию коррупции в сфере государственных закупок и рекомендует государствам-участницам ввести в национальное законодательство пороговые показатели, предусматривающие следующее:

«а) публичное распространение информации, касающейся закупочных процедур и контрактов на закупки, включая информацию о приглашениях к участию в торгах и надлежащую или уместную информацию о заключении контрактов, с тем чтобы предоставить потенциальным участникам торгов достаточное время для подготовки и представления их тендерных заявок;

б) установление, заблаговременно, условий участия, включая критерии отбора и принятия решений о заключении контрактов, а также правила проведения торгов, и их опубликование;

с) применение заранее установленных и объективных критериев в отношении принятия решений о публичных закупках в целях содействия последующей проверке правильности применения правил или процедур;

д) эффективную систему внутреннего контроля, включая эффективную систему обжалования, для обеспечения юридических средств оспаривания и средств правовой защиты в случае несоблюдения правил или процедур, установленных согласно настоящему пункту;

е) меры регулирования, в надлежащих случаях, вопросов, касающихся персонала, который несет ответственность за закупки, например, требование о декларировании заинтересованности в конкретных публичных закупках, процедуры проверки и требования к профессиональной подготовке» [45].

Таким образом правовая база Республики Казахстан в части установления ответственности за коррупционные правонарушения вообще, и в сфере государственных закупок, в частности, должна формироваться в русле основных положений, указанных выше международных документов.

26 декабря 2014 года был издан Указ Президента Республики Казахстан «Об Антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015-2025 годы», в которой определены следующие задачи:

- 1) противодействие коррупции в сфере государственной службы;
- 2) внедрение института общественного контроля;
- 3) противодействие коррупции в квазигосударственном и частном секторе;
- 4) предупреждение коррупции в судах и правоохранительных органах;
- 5) формирование уровня антикоррупционной культуры;
- 6) развитие международного сотрудничества по вопросам противодействия коррупции.

24 августа 2021 года Постановлением Правительства Республики Казахстан был утвержден очередной План мероприятий на 2021-2023 годы по реализации Антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015-2025 годы. План включает множество мероприятий, направленных на искоренение коррупции, среди которых следующие, касающиеся сферы госзакупок:

- правовая регламентация общественного контроля, в том числе обеспечение механизмов открытости, транспарентности и подотчетности обществу государственных органов и субъектов квазигосударственного сектора (срок выполнения 3-й квартал 2022 года);

- интеграция портала «Открытые бюджеты» с информационными системами «Е-Минфин» и «Госпланирование»;

- усовершенствование правил проведения внешнего анализа коррупционных рисков (срок выполнения 4 квартал 2023 года);

- проведение антикоррупционного мониторинга закупок в квазигосударственном секторе (срок выполнения ежегодно, 1 квартал, следующий за отчетным годом) [46].

В 2015 году в Республике Казахстан состоялось одновременное обновление всего комплекса антикоррупционного законодательства. В данный комплекс вошли такие правовые акты, как «О государственной службе», «О противодействии коррупции», «Об общественных советах», «О доступе к информации», «О всеобщем декларировании», «О государственных закупках», «О госу-

дарственном аудите и финансовом контроле», «Об информатизации», а также Предпринимательского и Этического кодексов». Кроме этого, приняты и введены в действие новые кодексы: уголовный, уголовно-процессуальный, уголовно-исполнительный и об административных правонарушениях.

В Законе Республики Казахстан «О противодействии коррупции» от 18 ноября 2015 года закреплены следующие определения:

«- коррупция – незаконное использование лицами, занимающими ответственную государственную должность, лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, лицами, приравненными к лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, должностными лицами своих должностных (служебных) полномочий и связанных с ними возможностей в целях получения или извлечения лично или через посредников имущественных (неимущественных) благ и преимуществ для себя либо третьих лиц, а равно подкуп данных лиц путем предоставления благ и преимуществ;

- коррупционное правонарушение – имеющее признаки коррупции противоправное виновное деяние (действие или бездействие), за которое законом установлена административная или уголовная ответственность» [47].

Законодательство Республики Казахстан за совершение коррупционного правонарушения предусматривает дисциплинарную, административную и уголовную ответственность.

Закон Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года «О государственной службе Республики Казахстан» предусматривает следующие виды дисциплинарной ответственности:

- государственные служащие, занимающие должности первых руководителей государственных органов, руководителей самостоятельных структурных подразделений центральных и местных государственных органов, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Законом, несут в соответствии с законами Республики Казахстан дисциплинарную ответственность за совершение непосредственно подчиненными им государственными служащими кор-

рупционных преступлений по совокупности следующих условий:

1) установлена связь между коррупционным преступлением, совершенным подчиненным, и виной в неисполнении или ненадлежащем исполнении должностных обязанностей по предупреждению совершения коррупционных правонарушений;

2) в отношении подчиненного имеется вступивший в законную силу судебный акт о привлечении к уголовной ответственности за коррупционное преступление либо уголовное дело за совершение коррупционного преступления прекращено органом уголовного преследования или судом на основании пунктов 3), 4), 9), 10), 11) и 12) частями статьи 35 или 36 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан (ст.43 Закона).

- совершение государственным служащим какого-либо дисциплинарного проступка, указанного в пунктах 9), 13), 14), 16), 17), 18) и 19) пункта 1 и пункта 2 статьи 50 настоящего Закона, если он не содержит признаков уголовно-наказуемого деяния либо административного правонарушения, влечет увольнение с занимаемой государственной должности (ст.44 Закона) [48].

Указанные пункты предусматривают совершение следующих проступков:

«- передача государственных финансовых и материальных ресурсов в избирательные фонды отдельных кандидатов;

- делегирование полномочий на государственное регулирование предпринимательской деятельности физическим или юридическим лицам, осуществляющим такую деятельность, а также на контроль и надзор за нею;

- передача государственных контрольных и надзорных функций организациям, не имеющим статуса государственного органа;

- принятие за исполнение своих государственных или приравненных к ним функций любого вознаграждения в виде денег, услуг и иных форм от организаций, в которых лицо не выполняет соответствующие функции, а также от физических лиц, если иное не предусмотрено законодательством Республики Казахстан.

Деньги, поступившие на счет государственного служащего без ведома указанного лица, а также средства, полученные им в связи с выполнением соответствующих функций в нарушение абзаца первого настоящего подпункта, подлежат не более чем в двухнедельный срок после их обнаружения перечислению в республиканский бюджет с представлением объяснения в соответствующий орган государственных доходов об обстоятельствах поступления таких средств;

- принятие подарков или услуг в связи с исполнением своих государственных или приравненных к ним функций от государственных служащих и иных лиц, зависимых от них по службе, за общее покровительство или попустительство по службе.

Подарки, поступившие без ведома государственного служащего, а также полученные им в связи с исполнением соответствующих функций в нарушение абзаца первого настоящего подпункта, подлежат безвозмездной передаче уполномоченному органу по управлению государственным имуществом в течение семи календарных дней со дня получения подарка либо со дня, когда государственному служащему стало известно о поступившем подарке, а оказанные государственному служащему при тех же обстоятельствах услуги должны быть оплачены им путем перечисления денег в республиканский бюджет в течение семи календарных дней со дня оказания услуги либо со дня, когда государственному служащему стало известно об оказании услуги.

Государственный служащий, к которому поступили подарки, вправе с уведомлением вышестоящего должностного лица выкупить их по стоимости, определенной в соответствии с Законом Республики Казахстан "Об оценочной деятельности в Республике Казахстан", на основании договора купли-продажи, заключаемого с уполномоченным органом по управлению государственным имуществом. Вырученные от продажи подарков деньги перечисляются в республиканский бюджет;

- принятие приглашений во внутригосударственные и зарубежные тури-

стические, лечебно-оздоровительные и иные поездки за счет физических и юридических лиц как иностранных, так и Республики Казахстан, за исключением поездок:

- по приглашению супруга (супруги), родственников за их счет;
- по приглашению иных физических лиц (с согласия вышестоящего должностного лица или органа), если отношения с ними не затрагивают вопросов служебной деятельности приглашаемых;
- осуществляемых в соответствии с международными договорами Республики Казахстан или на взаимной договоренности между государственными органами Республики Казахстан и государственными органами иностранных государств за счет средств соответствующих государственных органов и (или) международных организаций;
- осуществляемых с согласия вышестоящего должностного лица либо органа для участия в научных, спортивных, творческих, профессиональных, гуманитарных мероприятиях за счет средств организаций, в том числе поездок, осуществляемых в рамках уставной деятельности таких организаций;
- использование не предусмотренных законодательством Республики Казахстан преимуществ в получении кредитов, ссуд, приобретении ценных бумаг, недвижимости и иного имущества» [68].

В кодексе Республики Казахстан об административных правонарушениях (далее *КоАП РК*) статьи, предусматривающие ответственность за коррупционные правонарушения сгруппированы в главу 34 и представлены следующим образом:

- статья 676 Предоставление незаконного вознаграждения физическими лицами;
- статья 677 Получение незаконного материального вознаграждения лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций, либо приравненных к нему лицом;
- статья 678 Предоставление незаконного материального вознаграждения



юридическими лицами;

- статья 679 Осуществление незаконной предпринимательской деятельности и получение незаконных доходов государственными органами и органами местного самоуправления;

- статья 680 Непринятие руководителями государственных органов мер по противодействию коррупции;

- статья 681 Принятие на работу лиц, ранее совершивших коррупционное преступление.

Ознакомление с содержанием указанных статей показывает, что они носят общий антикоррупционный характер и не имеют обособления применительно к сфере государственных закупок.

Правонарушения, предусмотренные первыми тремя статьями, могут иметь место в любых отношениях, складывающихся между представителями государственных органов и физическими и юридическими лицами.

Следует отметить, что в рамках КоАП РК выполнены требования статьи Конвенции ООН против коррупции, предусматривающей следующее:

- каждое государство-участник принимает такие меры, какие, с учетом его правовых принципов, могут потребоваться для установления ответственности юридических лиц за участие в преступлениях, признанных таковыми в соответствии названной Конвенцией (п.1):

- при условии соблюдения правовых принципов государства-участника ответственность юридических лиц может быть уголовной, гражданско-правовой или административной (п.2);

- каждое государство- участник, в частности, обеспечивает применение в отношении юридических лиц, привлекаемых к ответственности в соответствии с настоящей статьей, эффективных, соразмерных и оказывающих сдерживающее воздействие уголовных или не уголовных санкций, включая денежные санкции (п.4) [49].

Статья 678 КоАП РК предусматривает административную ответствен-

ность юридического лица за предоставление незаконного материального вознаграждения.

М.Ю. Зенков пишет: «Необходимо обратить внимание, что фактически противоправное деяние совершается физическим лицом (которое можно привлечь в связи с этим же деянием к уголовной ответственности), а к административной ответственности привлекается юридическое лицо. При этом поведение физического лица может быть не согласованным с органами управления юридического лица, оно (физическое лицо) может действовать, не уведомляя об этом юридическое лицо, в интересах которого оно действует, вопреки волеизъявлению органа юридического лица и даже ложно понимая интересы юридического лица, заблуждаясь относительно этого интереса» [50].

Это также согласуется с положением вышеуказанной Конвенции ООН, где сказано, что возложение ответственности на юридическое лицо не наносит ущерба уголовной ответственности физического лица, совершившего преступление (п.3 Конвенции).

А данном случае требуется тщательная дифференциация целей и мотивов, которыми руководствовалось виновное лицо. Необходимо установить, данное лицо действовало в интересах юридического лица либо в собственных, личных интересах.

Вполне возможно, что иные представители органа юридического лица не были осведомлены о действиях виновного лица.

Статья 33 КоАП РК предусматривает следующее:

«- индивидуальные предприниматели и юридические лица подлежат административной ответственности за административные правонарушения, если предусмотренное Особенной частью настоящего раздела деяние (действие или бездействие) было совершено, санкционировано, одобрено органом, лицом, осуществляющим функции управления юридическим лицом, или работником индивидуального предпринимателя и юридического лица, выполняющим организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции;

- привлечение к административной ответственности индивидуальных предпринимателей и юридических лиц освобождает от административной ответственности за данное правонарушение работника индивидуального предпринимателя и юридического лица».

Таким образом административная ответственность юридического лица наступает только при установлении его «вины» в виде вовлеченности в коррупционное деяние органов, лиц, осуществляющих функции управления юридическим лицом, или работников индивидуального предпринимателя и юридического лица, выполняющих организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции.

Слово «вина» нами берется в кавычки в связи с тем принцип вины административным законодательством распространяется только лишь на физических лиц (ст.11 КоАП РК).

В то же время КоАП РК содержит две статьи, которые непосредственным образом предусматривают ответственность за нарушения в сфере госзакупок. Так, статья 207 называется: Нарушение законодательства Республики Казахстан о государственных закупках. Статья 207-1 именуется как: «Нарушение порядка осуществления закупок товаров, работ, услуг национальных управляющих холдингов, национальных холдингов, национальных компаний и организаций, пятьдесят и более процентов голосующих акций (долей участия в уставном капитале) которых прямо или косвенно принадлежат национальному управляющему холдингу, национальному холдингу, национальной компании».

Фигурантами данных правонарушений являются лица, признаваемые законом субъектами коррупционных правонарушений.

К сожалению, КоАП РК не содержит разъяснений основных понятий, как это предусмотрено в УК РК, в котором дан полный перечень уголовных правонарушений, признаваемых коррупционными, невзирая на то, что они размещены в разных главах УК.

Правонарушения, предусмотренные ст.207 и 207-1 КоАП РК, фактически

являются коррупционными, но нет нормы определяющей их в этом статусе.

Признание административного правонарушения коррупционным должно иметь важное правовое значение. Так, в соответствии с пунктом 11) ч.1 ст.61 Закона Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года «О государственной службе» одним из оснований для прекращения государственной службы административными государственными служащими является совершение административного коррупционного правонарушения.

Из этого следует, что лица, совершившие коррупционное административное правонарушение, подлежат увольнению с государственной административной должности.

На основании изложенного полагаем целесообразным предусмотреть примечание к статье 207-1 КоАП РК в следующей редакции: «Правонарушения, предусмотренные статьями 207 и 207-1 настоящего Кодекса являются коррупционными».

В отличие от КоАП РК в УК РК четко обозначен полный перечень коррупционных преступлений. Таковыми в соответствии с п.29) ст.3 УК признаются деяния, предусмотренные статьями 189 (пунктом 2) части третьей), 190 (пунктом 2) части третьей), 218 (пунктом 1) части третьей), 234 (пунктом 1) части третьей), 249 (пунктом 2) части третьей), 361, 362 (пунктом 3) части четвертой), 364, 365, 367, 368, 369, 370, 450, 451(пунктом 2) части второй) и 452[81].

Указанные здесь статьи размещены в разных главах УК РК, но они объединены в связи с наличием в их конструкции коррупционных элементов, т.к. виновные лица являются субъектами коррупционных правонарушений, которые использовали свои должностные полномочия в целях личного обогащения.

Следует отметить, что коррупция в сфере госзакупок в уголовном законе не получила обособления, за исключением состава, предусмотренного п.5). ч.2 ст.190 УК РК.

Все коррупционные уголовные правонарушения признаются преступлениями, то есть в качестве альтернативного вида наказания УК предусматривает

наказание в виде лишения свободы на различный срок.

В качестве дополнительного наказания может быть назначено конфискация имущества.

Нормативное постановление Верховного суда Республики Казахстан от 27 ноября 2015 года «О практике рассмотрения некоторых коррупционных преступлений» содержит положение, в соответствии с которым «за совершение коррупционных преступлений дополнительное наказание в виде лишения права занимать определенную должность или заниматься определенной деятельностью пожизненно назначается обязательно...».

В соответствии с ч.2 ст.50 УК РК «за совершение коррупционных преступлений лишение права занимать определенную должность или заниматься определенной деятельностью назначается обязательно и состоит в пожизненном запрете занимать должности на государственной службе, судьи, в органах местного самоуправления, Национальном Банке Республики Казахстан и его ведомствах, уполномоченном органе по регулированию, контролю и надзору финансового рынка и финансовых организаций, государственных организациях и субъектах квазигосударственного сектора».

Таким образом следует заключить, что вопросы ответственности за коррупционные правонарушения по законодательству Республики Казахстан предусматривают применение дисциплинарной, административной и уголовной ответственности, которые соотносятся с положениями Конвенции ООН против коррупции.

### 2.3. Профилактика и предупреждение коррупционных правонарушений в сфере государственных закупок

Согласно индексу восприятия коррупции (IPCTI), составляемому известной и авторитетной неправительственной организацией Transparency International, Республика Казахстан по итогам 2018 года набрала 31 балл и за-

няла 124 строчку. В 2019 года Республика Казахстан набрала 34 балла и заняла 113-е место наряду с Филиппинами, Замбией, Непалом, Сальвадором и Свазилендом. В 2020 году Казахстан занял 94 место из 180 стран мира в индексе восприятия коррупции в государственном секторе, набрав 38 баллов. Согласно описанию, чем меньше баллов набирает страна, тем выше уровень коррупции в этой стране.

Указанные изменения индекса восприятия коррупции свидетельствуют об эффективности государственных мер по противодействию коррупции, которая в Республике Казахстан проводится уже многие годы, что и дает, пусть и не столь стремительные, но неукоснительно положительные результаты.

В Законе Республики Казахстан от 29 апреля 2010 года «О профилактике правонарушений» закреплено следующее:

«- профилактика правонарушений – комплекс правовых, экономических, социальных и организационных мер, осуществляемых субъектами профилактики правонарушений, направленных на сохранение и укрепление правопорядка путем выявления, изучения, устранения причин и условий, способствующих совершению правонарушений;

- субъекты профилактики правонарушений - государственные органы, органы местного самоуправления, организации и граждане Республики Казахстан, осуществляющие профилактику правонарушений» [74].

Что касается правовых профилактических мер, то к ним следует в первую очередь отнести нормативные положения, содержащиеся непосредственно в Законе РК «О государственных закупках». К таковым относятся нормы, заключенные в ст.6 данного закона – Ограничения, связанные с участием в государственных закупках. Данные ограничения связаны:

- с исключением конфликта интересов (п. п.1, 2);  
- с исключением опосредованного участия в госзакупках лиц, находящихся в реестре недобросовестных участников государственных закупок (п.п.3, 4, 5, 6, п-п 1-1 п.11);

- с исключением экономической несостоятельности потенциальных поставщиков (п.п.7,8,9);

- с исключением участия в торгах лиц и организаций, включенных в перечень организаций и лиц, связанных с финансированием распространения оружия массового уничтожения, и (или) в перечень организаций и лиц, связанных с финансированием терроризма и экстремизма, в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан (п.10);

- с исключением участия в торгах потенциальных поставщиков, являющихся юридическим лицом, местом регистрации которых является государство или территория, включенные в утверждаемый уполномоченным органом, осуществляющим руководство в сфере обеспечения поступлений налогов и платежей в бюджет, перечень государств с льготным налогообложением (офшорных зон).

Предупреждению коррупционных правонарушений в сфере государственных закупок посвящены нормативные положения, заключенные в главе 3 рассматриваемого закона – Контроль и мониторинг проведения государственных закупок. Данная глава состоит из двух статей:

ст.18 Контроль за соблюдением законодательства Республики Казахстан о государственных закупках;

ст.19 – Мониторинг государственных закупок.

Содержание этих двух статей направлено на недопущение нарушений законодательства РК при осуществлении государственных закупок.

Мы обратили внимание на то, что субъектами контроля и мониторинга являются только уполномоченные государственные органы.

Однако Закон РК «О профилактике правонарушений» в качестве субъектов профилактики правонарушений называет граждан Республики Казахстан.

Аналогичную ситуацию мы наблюдаем применительно к Закону РК «О противодействии коррупции», где в ст.18 к субъектам противодействия коррупции, помимо иных субъектов (государственные органы, субъекты квазиго-

сударственного сектора, общественные объединения, юридические лица), отнесены физические лица.

Употребление термина «физические лица» связано с тем, что субъектом противодействия коррупции могут быть не только граждане Республики Казахстан, но и любые физические люди – иностранца либо лица без гражданства.

Статья 23 Закона РК о противодействии коррупции полностью посвящена участию общественности в противодействии коррупции и предусматривает следующее.

«Физические лица, общественные объединения и иные юридические лица при противодействии коррупции применяют следующие меры:

- 1) Сообщают об известных им фактах совершения коррупционных правонарушений в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан;
- 2) вносят предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики по вопросам противодействия коррупции;
- 3) участвуют в формировании антикоррупционной культуры;
- 4) осуществляют взаимодействие с другими субъектами противодействия коррупции и уполномоченным органом по противодействию коррупции;
- 5) запрашивают и получают в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан от государственных органов информацию о деятельности по противодействию коррупции;
- 6) проводят исследования, в том числе научные и социологические, по вопросам противодействия коррупции;
- 7) проводят разъяснительную работу в средствах массовой информации и организуют социально значимые мероприятия по вопросам противодействия коррупции» [73].

Указанные выше положения законов, по нашему мнению, вполне оправданы. Действительно, зачастую свидетелями коррупционных проявлений становятся простые граждане, не имеющие отношения к правоохранительной дея-



тельности. В тех, случаях, когда физические лица, проявляя свою активную антикоррупционную гражданскую позицию, будут сообщать о коррупционных правонарушениях или иным образом начнут способствовать их выявлению, это окажет существенную помощь субъектам антикоррупционной деятельности.

Сфера государственных закупок, как ранее уже было отмечено, является наиболее уязвимой в коррупционном отношении. Участие общественности в предупреждении коррупции в этой сфере полностью согласуется с принципами госзакупок о их прозрачности и открытости. Участие простых граждан в контроле и мониторинге осуществляемых госзакупках может оказать существенный сдерживающий эффект на потенциальных коррупционеров, поскольку, они (граждане) не узнаваемы в лицо (сотрудников уполномоченных органов могут знать в лицо), могут действовать повсеместно, многочисленны и не имеют служебной заинтересованности.

Наблюдателями из числа общественности движет осознание своего гражданского долга, желание иметь сопричастность к экономии государственных средств посредством активного противодействия коррупции.

Однако в Законе РК «О государственных закупках» ничего не сказано об участии общественности, граждан в контроле или мониторинге проведения государственных закупок.

Как было уже установлено, участие общественности, граждан в таком наиболее уязвимом в коррупционном отношении сфере, имеет важное профилактическое значение.

Если обратиться к опыту наших соседей – Российской Федерации, то можно обнаружить, что Федеральный закон от 05.04.2013 г. «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в статье 102 закрепляет следующее: «Граждане и общественные объединения и объединения юридических лиц вправе осуществлять общественный контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфе-

ре закупок (далее – общественный контроль) в соответствии с настоящим Федеральным законом. Органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны обеспечивать возможность осуществления такого контроля».

Следует отметить, что казахстанские граждане в настоящее время все же принимают участие в противодействии коррупции в сфере госзакупок. Так, например, «в апреле 2020 года пользователи социальных сетей обратили внимание на то, что победителем конкурса по поставке медицинских масок, объявленного управлением общественного здоровья Туркестанской области, стала фирма, специализирующаяся на поставке цветов. При проверке условий договора на сумму 5,4 миллиона тенге антикоррупционная служба выявила существенное завышение стоимости масок. В магазинах на тот момент они продавались по 800 тенге, а в договоре их цена составляла 1350 тенге. Договор с поставщиков в результате был расторгнут».

Однако, на наш взгляд, четкое прописывание непосредственно в отраслевом законе положений об участии граждан, общественных объединений, физических лиц в профилактике коррупции в сфере госзакупок будет способствовать более широкому их участию в антикоррупционной деятельности.

Поэтому представляется целесообразным воспользоваться опытом соседнего государства и дополнить статью 18 Закона РК «О государственных закупках» дополнить пунктом 7 в следующей редакции: «Физические лица, общественные объединения и иные юридические лица вправе осуществлять общественный контроль за соблюдением законодательства Республики Казахстан в сфере осуществления государственных закупок. При установлении нарушения объектом контроля законодательства Республики Казахстан о государственных закупках направляют сообщение об этом в уполномоченный орган».

Одним из ключевых направлений Антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015-2025 годы (далее Стратегия) названо противодействие коррупции в сфере государственной службы. В Стратегии отмечается, что кор-

рупционерami незаконно извлекаются материальные и нематериальные блага. Деяния коррупционеров противоречат интересам общества и подрывают авторитет государственной власти. Система государственных закупок Стратегией отмечается в качестве наиболее коррупционной сферы.

В ходе семинар-совещания с сотрудниками областных управлений об анализе и исключении коррупционных рисков в сфере госзакупок и закупок в квазигосударственном секторе, проводимого в январе 2020 года, руководитель управления превенции и добропорядочности Департамента Агентства по противодействию коррупции по Акмолинской области Бахытжан Амирханов отметил, что каждый шестой факт коррупции, регистрируемый Антикоррупционной службой (305 из 1706), совершается в сфере госзакупок. Сумма ущерба по ним составила порядка 2,5 млрд тенге.

Следует отметить, что коррупция в сфере госзакупок представляет большую опасность так как, помимо того, что она подрывает авторитет государственной власти, ею подтачиваются экономические основы государства. Дело в том, что в отличие от иных, единичных случаев, коррупционных правонарушений, где его участники манипулируют денежными суммами в размере тысяч тенге, коррупционеры в сфере государственных закупок извлекают из государственной казны суммы, исчисляемые в миллионах и миллиардах тенге.

Приведем лишь некоторые примеры. «Бывший гендиректор государственного коммунального казенного предприятия (ГККП) «Дворец мира и согласия» Адиль Арын и экс-руководитель отдела организационно-контрольной работы ГККП Айдос Исаханов в 2017 году купили для госпредприятия LED-экран на сумму 32,778 миллиона тенге у своей же подставной фирмы. При этом фактическая стоимость экрана составляла 11,5 миллиона тенге. В итоге ими присвоено из бюджета свыше 23 миллиона тенге».

Глава группы компаний «Богви» Виктор Богданец, в собственности которого находились десятки элеваторов и агрохозяйств в Акмолинской и Северо-Казахстанской областях, был привлечен к ответственности за присвоение 100

млрд тенге.

По итогам первого квартала 2020 года, по данным Минфина, ведомством зарегистрировано нарушений в сфере госзакупок по 11 855 процедурам на сумму 191 миллиард тенге[51].

Даже этот краткий экскурс в обзор правонарушений, совершаемых в сфере госзакупок, дает представление о масштабах ущерба, причиняемого коррупционерами экономике государства.

В то время, когда многие государства мира имеют внушительный опыт по осуществлению государственных закупок, мы должны констатировать тот факт, что для нашей республики государственные закупки явление новое. В этом, на наш взгляд, проявляется закономерность, то есть апробация чего-либо нового неизбежно влечет допущение ошибок. Однако правилами закономерности предусмотрено устранение допущенных ошибок. На современном этапе в Республике Казахстан идет работа, во-первых, по выявлению ошибок, во-вторых, по устранению их последствий и принятию мер к их недопущению в будущем.

Следует дать разъяснение по поводу того, что мы называем ошибками. Ошибками мы считаем некоторые несовершенства закона, позволяющие недобросовестным должностным лицам и гражданам использовать их в своих корыстных целях. Разумеется, устранение последствий этих ошибок предполагает законотворческий процесс, в результате которого система государственных закупок должна быть максимально защищена от различных коррупционных правонарушений.

Так, например, ст.45 Закона Республики Казахстан «О государственных закупках» предусматривает основания внесения изменений в проект договора о государственных закупках либо заключенный договор о государственных закупках. Пункт 2) ч.2 данной статьи предусматривает, что «внесение изменения в заключенный договор о государственных закупках при условии неизменности качества и других условий, явившихся основой для

выбора поставщика, допускается... в части увеличения суммы договора о государственных закупках, если в проектно-сметную документацию, прошедшую экспертизу в соответствии с законодательством Республики Казахстан, внесены изменения и принято решение о дополнительном выделении денег на сумму такого изменения в порядке, определенном законодательством Республики Казахстан»

Такой возможностью охотно воспользовались недобросовестные предприниматели и в сговоре с соответствующими должностными лицами стали использовать данную норму в своих корыстных целях.

По словам депутата Мажилиса РК от фракции партии «Ак жол» Е. Никитинской, «объем государственных закупок в 2020 году коррупционно почти удвоен - с Т1,73 трлн до Т3,41 трлн. Схема проста: в ходе конкурса, где основным условием выбора поставщика является цена, участник предлагает максимально заниженное ценовое предложение, вследствие чего возникает желаемая экономия бюджета. Через некоторое время заказчик с демпинговавшим победителем заключают доп.соглашение, превышающие первоначально объявленный объем закупок, нередко, в несколько раз».

Указанную схему хорошо иллюстрируют следующие примеры. «На проведение ремонта в Мамлютской санаторной средней школе-интернате Северо-Казахстанской области в объявлении была указана сумма в 1,9 млн тенге. Выиграл поставщик с суммой в 1 млн тенге. Казалось бы – экономия для бюджета. Однако через 2 месяца сумма договора увеличилась в несколько раз.

В Туркестанской области закупки на текущее освещение двух улиц в сельском округе были заявлены с начальной суммой Т8,9 млн. В конце марта был подписан договор на Т6,7 млн, в следующем месяце – доп.соглашение на Т3,3 млн, без каких-либо изменений в технической спецификации. В результате, общая сумма договора . превысила Т10 млн.» [52].

Таким образом мы приходим к выводу, что предложения, сделанные нами в данном и предыдущих подразделах по совершенствованию

Закона Республики Казахстан «О государственных закупках», административного и уголовного законодательства будут способствовать повышению эффективности деятельности по профилактике и предупреждению коррупционных правонарушений в сфере государственных закупок.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Целью данного исследования был комплексный анализ антикоррупционного регулирования системы государственных закупок. В результате проведенного исследования можно сделать следующие выводы:

Применение ретроспективного метода позволило выявить причинноследственные связи и закономерности развития института государственных закупок. Проанализированы причины, породившие необходимость развития государственного заказа, основные события и явления, предшествующие современному состоянию государственных закупок. Выявлены объективные экономические факторы исторического развития государственных закупок.

Применение проблемно-хронологического метода позволило детализировать широкие темы в рамках государственного заказа на ряд узких проблем, таких как принципы, инструменты, механизм государственных закупок.

Зарубежный опыт чрезвычайно важен при организации системы государственных в РК. При анализе федеральной контрактной системы США выяснилось, что, хотя в целом, сфера госзакупок схожа с казахстанской, однако имеются важные отличительные особенности, которые стоило бы перенять РК.

В частности, стоило бы использовать американскую практику совершенствования единой информационной системы в сфере закупок, а также опыт функционирования единого федерального органа, координирующего процесс осуществления государственного заказа – Офиса федеральной закупочной политики.

Действенным методом борьбы с коррупцией в сфере государственных закупок в западных странах является использование, так называемых «красных флагов», в качестве сигнала опасности, предупреждающей о наличии потенциальных коррупционных действиях при осуществлении госзакупок.

По нашему мнению, использование метода красных флагов в борьбе с коррупцией в сфере государственных закупок, позволит существенным образом

повлиять на обнаружение нарушений закона, установления виновных должностных лиц, и в конечном результате, будет способствовать экономии бюджетных средств.

Полное устранение коррупции в государственных закупках пока не произошло ни в одной стране мира, но это совсем не означает безнадежность и неэффективность мер по снижению ее уровня. Борьба с коррупцией в системе закупок невозможна без комплексного подхода к решению этой сложной проблемы. Международной практикой выработаны четыре основных подхода, которые уже подтвердили свою действенность: психологические методы; технические методы; регламентация процессов; репрессивные меры. Примерами подобного инструментария могут служить: – оборудование переговорных комнат и рабочих мест специалистов по закупкам системами контроля и видеонаблюдения.

Анализ ситуации в сфере государственных закупок позволил выявить ряд серьезных проблем, которые препятствуют ее трансформации в важнейший институт государственного управления. Конкуренция в государственных закупках имитируется. Имеют место быть закупки без конкуренции, включая несостоявшиеся аукционы и конкурсы.

Трансформацию антикоррупционной политики, по нашему мнению, следует начинать с усиления ответственности за нарушения законодательства в сфере государственных закупок. При этом, необходимо восполнить законодательный пробел по отсутствию специализированной нормы, предусматривающую уголовную ответственность за коррупционные правонарушения в сфере государственных закупок.

Таким образом, по нашему мнению, даже частичная реализация предлагаемых мер позволит повысить антикоррупционный потенциал страны и позволит в значительной степени снизить уровень коррупции в государственных закупках, что значительно повлияет на бюджет страны.



## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=33183454](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33183454)
2. Ростовцев М.И. Общество и хозяйство в Римской империи. — СПб., 2001. — 350 с
3. Анощенко Е.Н. Из истории проведения подрядных торгов. Киев: «Пирамида». 330 с.
4. Веденеев Г.М., Гончаров Е.Ю., Кобзев Г.Н. Конкурсные торги в России: исторический опыт. М.: Изд-во МЭИ, 2005 400 с.
5. Гончаров Е. История торгов в России. XX в. (до 1917 г.) // Конкурсные торги. — 1998. — № 14. — 220 с.
6. Регламент Благочестивейшего Государя Петра Великого Отца Отечества Императора и Самодержца Всероссийского «О управлении Адмиралтейства и Верфи. И о должностях Коллегии Адмиралтейской и прочих всех чинов при Адмиралтействе обретающихся». — СПб.: Тип. Морского шляхетного кадетского корпуса, 1764. 400 с.
7. Шевченко Л.И., Гредин Г.Н. Госзаказ в системе государственного регулирования экономики. — М.: Спарк, 2009. — 280 с
8. Гончаров Е. История торгов в России XVII-XVIII вв. // Конкурсные торги. — 1998. — № 8. — 330 с.
9. Стурза К.И. Историко-правовой анализ развития института государственного заказа в России // История государства и права. — 2013. — № 4. — 270 с.
10. Белов В.Е. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование. — М.: Норма, Инфра-М, 2011. — 580 с.
11. Декреты советской власти. Т. IV. — М., 1968. — 500 с

12. Ноздрачев А.Ф. Правовая природа госзаказов // Советское государство и право. — 1990. — № 3. — 170 с.
13. Информация с сайтов [www.goszakup.kz](http://www.goszakup.kz), [www.alltenders.kz](http://www.alltenders.kz)
14. Кикавец В.В., Маковлев А.Ю Особенности правового регулирования в сфере государственных закупок за рубежом/ Журнал: Госзаказ в вопросах и ответах №1, 2010 58 с
15. Храбкин А. Международный опыт построения системы госзакупок Журнал «Бюджет» №9, 2008 <http://bujet.ru/article/46008.php>
16. Белов В.А. Международное торговое право и право ВТО. Лекция
19. ЮНСИТРАЛ, его типовые законы и правовые руководства// [https://studme.org/75858/pravo/mezhdunarodnoe\\_torgovoe\\_pravo\\_i\\_pravo\\_vto](https://studme.org/75858/pravo/mezhdunarodnoe_torgovoe_pravo_i_pravo_vto)
17. Единый внутренний рынок Европейского союза [Текст] : учеб. пособие / Г.М. Костюнина, Н.Г. Адамчук, В.И. Барогов. – М. : Магистр ; ИНФРА-М, 2014. – 384 с.
18. Федеральная контрактная система США //Международная система госзакупок [Электронный ресурс] URL: <http://zakupki-tendery.ru/articles/item/146>
19. Андреева, А. Мировой опыт госзакупок / А. Андреева// Бюджет. - 2008. - № 10. - 230 с.
20. Региональная политика ЕС, Структурные фонды и фонды сплочения ЕС: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/index\\_en.cfm](https://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.cfm)
21. Тодоров В. Софтверная китайская стена. Режим доступа: <http://www.gazeta.ru/>.
22. Кабанов П.А., Райков Г.И., Чирков Д.К. Коррупция и антикоррупционная политика, 2010 320 с.
23. Тихомиров Ю. О понятии коррупциогенности. "Право и экономика", N 5, май 2004 г 95 с.
24. Мелекаев Р. К. Определение и предупреждение коррупциогенности законодательства Российской Федерации. Автореф. Дисс.канд. Ростов-на-Дону – 2011 30 с

25. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г.) [http://base.garant.ru/2563049/2/#block\\_200#ixzz3VMwa7Whq](http://base.garant.ru/2563049/2/#block_200#ixzz3VMwa7Whq)

26. Williams-Elegbe S. *Fighting Corruption in Public Procurement: A Comparative Analysis of Disqualification or Debarment Measures*. — Oxford, 2012. P. 24–30, 38–81; Greenwood M., Klotz J.M, Thompson M. *The Fight Against Corruption in Public Procurement: An Introduction to Practices*. In: Garcia R.H. (Ed.) *International Public Procurement: A Guide to Best Practice*. — London, 2009. P. 57–74.

27. Шугуров М.В. Соглашение ВТО о правительственных закупках (2012 г.): Законодательство и экономика. 2016. № 7. С. 43-57.

28. Бутков А.В. Зарубежный опыт повышения уровня антикоррупционного правосознания граждан // Актуальные проблемы экономики и права. 1, 2015, с. 225–232

29. Decarolis F., Giorgiantonio C. *Corruption red flags in public procurement: new evidence from Italian calls for tenders* // *Questioni di Economia e Finanza, Occasional Papers*. 2020. No. 544.

30. Ferwerda J., Deleanu I., Unger B. *Corruption in public procurement: finding the right indicators* // *Eur J Crim Policy Res*. 2017. No. 23. Pp. 245—267.

31. Феофилова Т. Ю., Ярилова О. Е. Противодействие коррупции на госзакупках с помощью красных флагов в период пандемии COVID-19 // Бизнес. Образование. Право. 2021. № 2 (55). С. 194—200.

32. Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года) (с изменениями и дополнениями по состоянию на 23.03.2019 г.) [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1005029](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1005029)

33. Закон Республики Казахстан от 4 декабря 2015 года № 434-V «О государственных закупках» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 07.03.2022 г.) [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=34050877](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=34050877)

34. Обобщение судебной практики по спорам в сфере государственных закупок (Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Респуб-

лики Казахстан, 26 февраля 2021 года)

[https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=39047813](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=39047813)

35. Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 14 декабря 2012 года № 5 «О применении судами законодательства о государственных закупках» [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31312915](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31312915)

36. Кодекс об административных правонарушениях от 5 июля 2014г.№235-V ЗРК.

37. Махамбетова Д. Несмотря на все меры государства, закупки все еще остаются № 235-V (с изменениями и дополнениями по состоянию на 02.03.2022 г.) [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31577399](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31577399)

38. Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 года № 226-V (с изменениями и дополнениями по состоянию на 02.03.2022 г.) [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31575252](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31575252)

39. Каирбек Сулейменов: законодатель сам предоставил право чиновникам нарушать закон о госзакупках// <https://www.zakon.kz/4990883-kairbek-suleymenov-zakonodatel-sam.html>

40. Назарова Д.С. Мошенничество в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд: особенности совершения и защита от рисков // Вопросы современной юриспруденции: сб. ст. по матер. LVII междунар. науч.-практ. конф. № 1(53). – Новосибирск: СибАК, 2016. <https://sibac.info/conf/law/lvii/46525>

41. Лукьянов А. Требуется единого подхода <http://pravo.zakon.kz/>

42. Уголовный кодекс Российской Федерации" от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 30.12.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2021)// [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_10699/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/)

43. Уголовный кодекс Грузии// <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/16426?publication=229>

44. Уголовный кодекс Кыргызской Республики// [https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=38224240#pos=440;1843](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=38224240#pos=440;1843)

45. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции Принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/corruption.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml)

46. Указ Президента Республики Казахстан от 26 декабря 2014 года № 986 «Об Антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015-2025 годы» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 27.05.2020 г.) (утратил силу) [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31645304](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31645304)

47. Закон Республики Казахстан от 18 ноября 2015 года № 410-V «О противодействии коррупции» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 29.12.2021 г.) [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=33478302](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33478302)

48. Закон Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года № 416-V «О государственной службе Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.07.2021 г.) [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=36786682](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36786682)

49. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30040863](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30040863)

50. Зенков М.Ю. К вопросу об ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения // В сборнике: Теоретико-прикладные аспекты формирования института уголовного преследования юридических лиц. материалы Всероссийской научно-практической конференции. Научный редактор Е. А. Дорожинская. 2015. С. 94-100.

51. Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 27 ноября 2015 года № 8 «О практике рассмотрения некоторых коррупционных преступлений» [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=32988867](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=32988867)

52. «Любой интерес, кроме общественного». Как бороться с коррупцией в сфере госзакупок?// <https://rus.azattyq.org/a/kazakhstan-state-procurements-and-corruption/30791190.html>