

Аннотация

Тема диссертационной работы: «Актуальные вопросы правоприменительной практики и совершенствования законодательства Республики Казахстан в области регулирования государственных закупок»

Цель и задачи диссертации: целью диссертационного исследования определено изучение понятия и сущности государственных закупок и выявление проблем правового регулирования данной сферы, а также выработка предложений по совершенствованию законодательной и правоприменительной базы государственных закупок в Республике Казахстан.

Достижение данной цели осуществляется путем решения следующих задач:

- проведение анализа законодательства в сфере государственных закупок с учетом условий социально-экономического развития государства;
- правовой обзор закупочных процедур в зарубежных странах;
- Анализ законодательства Республики Казахстан О государственных закупках на предмет его адаптации к социально-экономической ситуации в стране;
- изучение процедур осуществления государственных закупок, выявление плюсов и минусов существующих подходов;
- выявление проблем законодательства и правоприменительной практики;
- выявление факторов, способствующих совершению правонарушений в сфере государственных закупок, в том числе коррупционных рисков в данной области;
- выработка предложений и рекомендаций по совершенствованию законодательной и правоприменительной базы государственных закупок в Республике Казахстан.

Теоретическую и методологическую основу исследования составили труды отечественных и зарубежных исследователей, посвященные проблемам правового регулирования государственных закупок, результаты исследований, взгляды и концепции.

В качестве **объекта исследования** рассматриваются общественные отношения, возникающие при правовом регулировании государственных закупок в Республике Казахстан.

Научная новизна и положения, выносимые на защиту.

В данной диссертационной работе всесторонне исследуются вопросы осуществления государственных закупок в Республике Казахстан, в результате чего разрабатываются предложения по совершенствованию законодательства в данной отрасли. Кроме того, в представленной работе проанализированы современные тенденции развития государственных закупок в Казахстане.

Особое внимание было уделено устойчивым государственным закупкам, которые рассматривались как одна из таких тенденций, в ходе написания работы были выделены в отдельной главе. Известно, что одним из нововведений нового закона «О государственных закупках», принятого 1

июля 2024 года, стало внедрение принципов устойчивых государственных закупок. В ходе написания данного диссертационного исследования обсуждался новый закон, который был принят только на стадии завершения работы, ввод в действие запланирован на начало 2025 года. Поэтому нам не удалось оценить, как на практике работают аспекты, которые включают устойчивые государственные закупки. Однако, как исследователь отрасли, мы также должны признать, что такое нововведение нельзя было игнорировать.

Учитывая, что государственные закупки составляют от 13% до 20% ВВП Казахстана, можно сказать, что устойчивые государственные закупки имеют достаточный потенциал для того, чтобы стать инструментом устойчивого развития государства. Ожидается, что устойчивые государственные закупки будут способствовать повышению энергоэффективности и ресурсосбережения, повышению переработки отходов, внедрению экологически чистых технологий, улучшению условий труда и повышению безопасности работников. Казахстан обязан разрабатывать и внедрять национальные стандарты, руководящие принципы и критерии, касающиеся устойчивых государственных закупок, с учетом международного опыта, предложений международных организаций.

Основные положения, выносимые на защиту:

1-е положение, выносимое на защиту:

Под понятием «государственные закупки» предлагается авторское определение. В современной правовой и экономической научной литературе можно встретить различные определения и трактовки государственных закупок. С учетом различных определений и пояснений, содержащихся в обсуждаемой научной литературе о государственных закупках, особенностей и положений национального законодательства предлагается следующее авторское определение: «государственные закупки – это правоотношения, возникающие между заказчиком и поставщиком в целях приобретения товаров, работ и услуг, необходимых для выполнения государством возложенных на него задач за счет государственного бюджета».

2-я группа положений, выносимых на защиту:

С принятием нового закона «О государственных закупках» (вводится в действие с 1 января 2025 года), который был подписан 1 июля 2024 года, одним из нововведений стало внедрение принципов устойчивых государственных закупок. Тенденции развития сегодня требуют пересмотра роли госзакупок. То есть государственные закупки следует рассматривать не как функцию управления, а как инструмент достижения стратегических целей по устойчивому развитию в области экологического, экономического и социального развития.

Адаптация законодательства, необходимая для внедрения инноваций, требует масштабных мер. Поэтому наряду с принимаемым основным законом были приняты нормативные акты в виде дополнительных зависимых от него положений, в которых:

- должен быть определен перечень товаров, работ и услуг, для целей государственных закупок которых определяются критерии экологичности;

- необходимо утвердить порядок определения экологических критериев в отношении товаров, работ и услуг, такого порядка у нас на сегодняшний день нет;

- должны быть определены минимальные предельные показатели объема государственных закупок товаров, работ и услуг, по которым определены экологические критерии;

- должен быть утвержден четкий механизм принципов приобретения экологических, инновационных и высокотехнологичных товаров, работ и услуг. То есть должно быть закреплено четкое определение предпочтения экологически чистых видов продукции, методика ее практического применения.

Кроме того, в рамках национальной политики по реализации Целей устойчивого развития Правительство Республики Казахстан обязано принять меры по обеспечению интеграции устойчивых государственных закупок в стратегию принципов развития, законодательство и практику государственных закупок. При проведении государственных закупок заказчики должны включать в технические задания и документацию о закупках критерии устойчивости, которые учитываются в процессе оценки и выбора поставщиков и подрядчиков. Правительство Республики Казахстан с учетом международного опыта, предложений международных организаций обязано разрабатывать и внедрять национальные стандарты, руководящие принципы и критерии, касающиеся устойчивых государственных закупок. Правительство Республики Казахстан:

1) обеспечение системного мониторинга и оценки эффективности устойчивых государственных закупок, а также прозрачности и доступности информации о результатах государственных закупок и влиянии на социальные, экологические и экономические аспекты развития;

2) проводить регулярный анализ законодательства и практики в сфере государственных закупок и адаптировать к международным требованиям для обеспечения соответствия международным нормам и стандартам с точки зрения стабильности;

3) обеспечивать обучение и повышение квалификации специалистов по государственным закупкам в области устойчивости, содействуя развитию профессионализма в данной сфере;

4) организации и учреждения, осуществляющие государственные закупки, должны обеспечить соблюдение принципов устойчивых государственных закупок в своих процедурах закупок и превратить их в свою корпоративную стратегию и практику;

5) в целях стимулирования участия поставщиков и подрядчиков в устойчивых государственных закупках Правительству Республики Казахстан необходимо предусмотреть в процессе оценки и выбора преимущества, налоговые и финансовые льготы поставщикам и подрядчикам, применяющим принципы устойчивости;

6) Правительство Республики Казахстан для обмена опытом, знаниями и передовым опытом, а также содействия глобальному устойчивому развитию

должно сотрудничать с международными организациями, иными государствами и другими заинтересованными сторонами в области устойчивых государственных закупок;

7) создание специализированного органа, ответственного за контроль за соблюдением правил стабильности, а также за разработку и внедрение инновационных подходов в отрасли и мониторинг ее результатов.

3-я группа положений, выносимых на защиту:

Необходимо пересмотреть механизм обжалования участниками конкурса в процессе государственных закупок.

В статье 25 Закона «О государственных закупках», принятой 1 июля 2024 года, изменился порядок обжалования действий, решений заказчика, организатора, единого организатора, экспертной комиссии. В соответствии с нововведением обязанность по рассмотрению жалобы теперь передана организатору закупки.

Мы считаем, что у нововведения есть два слабых места: во-первых, может быть трудно выполнить процедуру качественно на практике, поскольку заказчику может быть трудно установить комиссию в виде, приведенном в разделе в части «2.2» настоящего исследования, и признать, что требования были нарушены в процедуре, которую он провел. По нашим прогнозам, заказчик в первую очередь будет искать удобное и безопасное для себя решение при рассмотрении жалобы, а также уверен, что создание комиссии, привлечение к ней иных представителей от организации будет трудным вопросом для практической реализации. Кроме того, такая процедура нового типа создает дополнительный коррупционный риск. Это потому, что процедура рискует стать новым инструментом для «сообщников». Если заказчик является поставщиком, получившим «поддержку» жалобы могут быть поданы и рассмотрены в одностороннем порядке по согласованию с заказчиком или, наоборот, созданы все условия для того, чтобы жалоба не была удовлетворена, если она является «чужим» участником.

Риски, на наш взгляд, очень высоки, и этот шаг законодателя выглядит неэффективным.

Предложение: считаем необходимым оставить порядок рассмотрения действующей жалобы, т. е. оставить вариант в редакции закона «О государственных закупках» от 2015 года. При необходимости оставить только один из двух аудитов, а также сократить сроки рассмотрения жалоб путем увеличения штата департамента внутреннего государственного аудита.

Считаем, что в направлении регулирования процесса государственных закупок необходимы следующие поправки в законодательство:

1) должны быть продолжены попытки совершенствования законодательства, необходимые для уменьшения объемов государственных закупок способом из одного источника. Пересмотр критериев осуществления закупок указанным способом и сокращение перечня исключений должны привести к повышению конкуренции при закупках. Мероприятия, способствующие улучшению качества исследования рынка и составления технических характеристик, должны быть эффективными для обеспечения

конкуренции и снижения объемов государственных закупок, признанных несостоявшимися.

2) вопросы регулирования закупок субъектов квазигосударственного сектора. Среди таких вопросов:

- отсутствие надлежащего контроля за указанными субъектами;
- низкая ответственность, соответствующая нарушениям в данной сфере;
- отсутствие единой информационно-аналитической платформы;
- преобладание административных подходов регулирования;
- бремя разрешения споров для предпринимателей;
- относим недостаточный уровень прозрачности при закупках.

Рекомендации:

Предложение 1-необходимо вновь проработать круг субъектов коррупционных правонарушений:

-известно, что в части квазигосударственного сектора круг субъектов коррупционных правонарушений расширен до заместителей руководителей организаций, руководителей структурных подразделений, бухгалтеров, юристов и иных лиц, связанных с закупками и материально-финансовыми ресурсами. Однако следует учитывать, что некоторые из указанных лиц могут осуществлять деятельность на основании договора об оказании платных услуг и не являются непосредственными работниками таких организаций, в связи с чем в части ответственности этих субъектов потребуются уточнения. Например, полагаем, что за действия такого субъекта должен присутствовать сотрудник организации, являющийся его непосредственным руководителем, или руководитель, заключивший с ним договор об оказании платных услуг.

Предложение 2-необходимо повысить контроль за деятельностью субъектов квазигосударственного сектора в сфере закупок:

- для повышения контроля за деятельностью субъектов квазигосударственного сектора предлагается создание служб внутреннего контроля, обладающих полномочиями по проверке и контролю в данной сфере, и для их полноценной деятельности должны быть разработаны соответствующие положения об этих услугах, единые правила осуществления контроля в сфере закупок по государству. Мы также считаем, что службы внутреннего аудита не должны входить в состав указанных холдингов и что на них должна быть возложена доверительная ответственность и что аудит должен быть подотчетен только членам совета директоров;

Предложение 3-мера повышения ответственности работников субъектов квазигосударственного сектора в сфере закупок, занимающихся данной деятельностью:

- считаем целесообразным четко отличать положения корпоративных стандартов субъектов квазигосударственного сектора от должностных обязанностей их работников, особенно в задачах в части закупок.

3) изменения в части закупок законодательства, проводимых с использованием рамочных соглашений. Рамочные соглашения ведутся в соответствии с требованиями, утвержденными приказом министра финансов

Республики Казахстан от 11 декабря 2015 года» Об утверждении Правил осуществления государственных закупок". В соответствии с порядком, определенным правилами, закупки могут производиться единым организатором государственных закупок района области, города областного значения, района в городе областного значения, города республиканского значения и столицы.

Однако на практике нередки случаи, когда организаторами единых государственных закупок данного вида не являются. Вопрос касался только регионов, а на республиканском уровне в настоящее время Комитет казначейства министра финансов Республики Казахстан функционирует как единый организатор государственных закупок.

Предложение: считаем необходимым утвердить единых организаторов, конкретные функции и задачи которых определены в каждой области по республике, а также внедрить действенный механизм, позволяющий выбрать рамочные соглашения на веб-портале закупок.

Предлагаем новый механизм проведения независимого общественного мониторинга и экспертизы при осуществлении государственных закупок.

Предлагаем ввести контроль независимых экспертов, который поможет обеспечить справедливость и прозрачность при закупках. Эксперты могут быть представителями общественных организаций, которые проводят мониторинг закупок, имеют право проводить экспертизу по некоторым закупкам. Информация о таких экспертизах размещается в открытом доступе. Считаем необходимым, чтобы через новое приложение, размещенное на Веб-портале, была создана возможность видеть результаты мониторинга и экспертизы. Такая кнопка должна быть расположена на главной странице веб-портала о закупках под названием «Общественный мониторинг и независимая экспертиза».

4-я группа положений, выносимых на защиту:

Предлагаем стимулировать повышение эффективности системы электронных закупок путем оценки правильной работы процесса государственных закупок как на уровне отдельных процедур, так и на уровне системы в целом. Для этих целей:

1) необходимо перевести все государственные и квазигосударственные организации на единую платформу закупок, которая позволит устранить противоречия в законодательстве.

В результате проведенного анализа законодательства выявлено отсутствие единства на законодательном и реализационном (техническом) уровнях существующих систем закупок. Так, в соответствии с подпунктом 15) статьи 2 Закона «О государственных закупках»: «веб-портал государственных закупок-информационная система государственного органа, предоставляющая единую точку доступа к электронным услугам государственных закупок» [1]. А в соответствии с подпунктом 12) статьи 2 Закона «О закупках отдельных субъектов квазигосударственного сектора»: «веб-портал закупок-информационная система, обеспечивающая проведение закупок в электронном формате в соответствии с настоящим Законом и

правилами осуществления закупок» [2]. В соответствии с подпунктом 2) статьи 2 Порядка осуществления закупок юридическими лицами, прямо или косвенно принадлежащими АО «Самрук-Қазына»: «веб-портал закупок-информационная система Фонда, обеспечивающая проведение электронных закупок в соответствии с законом и порядком» [3]. С учетом поручения Главы государства необходимо создать единую информационную платформу по республике в целом, включая государственные закупки квазигосударственного сектора, в том числе фонда «Самрук-Қазына». Соответственно, на уровне закона «О государственных закупках» необходимо закрепить понятие «единая платформа государственных закупок».

2) на периодической и последовательной основе должна проводиться оценка результатов процесса государственных закупок. В рамках системы государственных закупок необходимо собирать актуальную и достоверную информацию, использовать эти данные для принятия качественных решений по будущим государственным закупкам и выявления новых потребностей.

3) необходима дополнительная система с автоматической оценкой эффективности, результативности и экономичности системы государственных закупок, позволяющая проводить сравнительный анализ и способствующая разработке стратегических решений в сфере государственных закупок, и разработка новых нормативов, определяющих ее функции.

Оценка такого рода должна позволять знать достоверные и актуальные данные о закупках на всех уровнях, конкретные: контроль за выполнением условий и состояние отдельных заказчиков. Мера станет основой реформ, направленных на совершенствование качественной оценки показателей эффективности в системе государственных закупок и недопущение перерасхода средств.