

Аннотация

Тақырыбы: «Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік сатып алу саласын реттейтін заңнамасын жетілдіру және құқық қолдану тәжірибесінің өзекті мәселелері»

Диссертацияның мақсаты мен міндеттері: Диссертациялық зерттеудің мақсаты ретінде мемлекеттік сатып алудың түсінігі мен мәнін зерделеу және осы саланы құқықтық реттеудегі мәселелерді анықтау, сондай-ақ Қазақстан Республикасында мемлекеттік сатып алудың заңнамалық және құқық қолдану базасын жетілдіру бойынша ұсыныстар әзірлеу айқындалған.

Аталған мақсатқа қол жеткізу келесі міндеттерді шешу арқылы жүзеге асырылады:

- мемлекеттің әлеуметтік-экономикалық даму жағдайларын ескере отырып, мемлекеттік сатып алу саласындағы заңнамаға талдау жүргізу;
- шет елдердегі сатып алу рәсімдеріне құқықтық шолу жасау;
- Қазақстан Республикасының мемлекеттік сатып алу туралы заңнамасын оның елдегі әлеуметтік-экономикалық жағдайға бейімдеу тұрғысынан талдау жасау;
- мемлекеттік сатып алуды жүзеге асыру рәсімдерін зерттеу, қолданыстағы тәсілдердің артықшылықтары мен әлсіз тұстарын анықтау;
- заңнамадағы және құқық қолдану тәжірибесі мәселелерін анықтау;
- мемлекеттік сатып алу саласында құқық бұзушылықтар жасауға ықпал ететін факторларды, оның ішінде саладағы сыбайлас жемқорлық тәуекелдерін анықтау;
- Қазақстан Республикасында мемлекеттік сатып алудың заңнамалық және құқық қолдану базасын жетілдіру бойынша ұсыныстар мен ұсынымдарды тұжырымдау.

Зерттеудің теориялық және әдіснамалық негізін отандық және шетелдік зерттеушілердің мемлекеттік сатып алуды құқықтық реттеудің мәселелеріне арналған еңбектері, зерттеу нәтижелері, көзқарастары мен тұжырымдамалары құрады.

Зерттеудің объектісі ретінде Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік сатып алуларды құқықтық реттеу кезінде туындайтын қоғамдық қатынастар қарастырылады.

Ғылыми жаңалық және қорғауға шығарылатын ережелер.

Бүгінгі күннің даму тенденциялары мемлекеттік сатып алудың рөлін қайта қарау қажет етіп отыр. Яғни, мемлекеттік сатып алуды басқару функциясы ретінде емес, экологиялық, экономикалық және әлеуметтік даму саласындағы орнықты даму жөніндегі стратегиялық мақсаттарға қол жеткізу құралы ретінде қарастыру қажет.

Бұл диссертациялық жұмыста Қазақстан Республикасында мемлекеттік сатып алуды жүзеге асыру мәселелері жан-жақты зерттеліп, оның нәтижесінде саладағы заңнаманы жетілдіру бойынша ұсыныстар әзірленеді. Сонымен

қатар, ұсынылған жұмыста Қазақстандағы мемлекеттік сатып алуды дамытудың қазіргі заманғы үрдістері талданған.

Сондай үрдістің бірі ретінде қарастырылған Тұрақты мемлекеттік сатып алуларға ерекше мән беріліп, жұмыс барысында жеке бөлімшеге шығарылып талданды. 2024 жылдың 1 шілдесінде қабылданған «Мемлекеттік сатып алу» туралы жаңа заңның жаңашылдықтарының бірі тұрақты мемлекеттік сатып алу қағидаттарын енгізу болғаны белгілі. Осы диссертациялық зерттеуді жазу барысында жаңа заң талқыланып жатты, ол тек жұмысты аяқтау сатысында қабылданды, қолданысқа енгізілуі 2025 жылдың басына жоспарланған. Сондықтан, бізге тұрақты мемлекеттік сатып алулар қамтитын аспектілердің іс жүзінде қалай жұмыс істейтінін бағалау мүмкін болмады. Дегенмен, саланы зерттеуші ретінде мұндай жаңашылдықты назардан тыс қалдыру мүмкін болмағанын да мойындауымыз қажет.

Мемлекеттік сатып алулар Қазақстанның ЖІӨ-нің 13% - дан 20% - на дейін тиесілі екенін ескеретін болсақ, тұрақты мемлекеттік сатып алулардың мемлекеттің тұрақты даму құралына айналуы үшін әлеуеті жеткілікті деуге болады. Тұрақты мемлекеттік сатып алулар энергия тиімділігі мен ресурс үнемдеуді арттыруға, қалдықтардың қайта өңделуін арттыруға, экологиялық таза технологияларды енгізуге, еңбек жағдайларын жақсартуға және қызметкерлердің қауіпсіздігін арттыруға ықпал етеді деп күтілуде. Қазақстан халықаралық тәжірибелерді, халықаралық ұйымдардың ұсыныстарын ескере отырып, тұрақты мемлекеттік сатып алуға қатысты ұлттық стандарттарды, басшылық қағидаттар мен өлшемшарттарды әзірлеуге және енгізуге міндетті.

Қорғауға ұсынылатын негізгі ережелер:

Қорғауға шығарылатын 1-ші ұсыныс:

«Мемлекеттік сатып алу» түсінігіне авторлық анықтама ұсынылады. Қазіргі құқықтық және экономикалық ғылыми әдебиеттерде мемлекеттік сатып алудың әртүрлі анықтамалары мен түсіндірмелерін кездестіруге болады.

Мемлекеттік сатып алудың талқыланған ғылыми әдебиеттерде кездесетін әртүрлі анықтамалар мен түсіндірмелерді, ұлттық заңнаманың ерекшеліктері мен қағидаларын ескере отырып, келесі авторлық анықтама ұсынылады: *«Мемлекеттік сатып алу – бұл мемлекет бюджеті есебінен мемлекеттің өзіне жүктелген міндеттерін орындауы үшін қажет тауарларды, жұмыстар мен қызметтерді сатып алу мақсатында тапсырыс беруші мен өнім беруші арасында туындайтын құқықтық қатынастар».*

Қорғауға шығарылатын 2-ші ұсыныс:

2024 жылдың 1 шілдесінде қабылданған «Мемлекеттік сатып алу» туралы жаңа заңның (2025 жылдың 1 қаңтарынан бастап қолданысқа енгізіледі) жаңашылдықтарының бірі тұрақты мемлекеттік сатып алу қағидаттарын енгізу болды. Бүгінгі күннің даму тенденциялары мемлекеттік

сатып алудың рөлін қайта қарау қажет етіп отыр. Яғни, мемлекеттік сатып алуды басқару функциясы ретінде емес, экологиялық, экономикалық және әлеуметтік даму саласындағы орнықты даму жөніндегі стратегиялық мақсаттарға қол жеткізу құралы ретінде қарастыру қажет.

Жаңашылдықты енгізуге қажет заңнаманы бейімдеу ауқымды шараларды қажет етуде. Сол себепті қабылданып жатқан негізгі заңмен қоса қосымша оған тәуелді ережелер түріндегі нормативтік актілер қабылданып, онда:

- мемлекеттік сатып алу мақсаттары үшін экологиялық критерийлері айқындалатын тауарлардың, жұмыстар мен көрсетілетін қызметтердің тізімі айқындалуы тиіс;

- тауарларға, жұмыстар мен қызметтерге қатысты экологиялық өлшемшарттарды анықтаудың тәртібін бекіту қажет, ондай тәртіп бүгінгі күнде бізде жоқ;

- экологиялық өлшемшарттар айқындалған тауарларды, жұмыстар мен көрсетілетін қызметтерді мемлекеттік сатып алу көлемінің ең төменгі шекті көрсеткіштері айқындалуы қажет;

- экологиялық, инновациялық және жоғары технологиялық тауарларды, жұмыстар мен көрсетілетін қызметтерді сатып алу қағидаттарының нақты механизмі бекітілуі тиіс. Яғни, экотоза өнім түрлеріне артықшылық берудің нақты анықтамасы, оны іс жүзінде қолданудың әдістемесі бекітілуі қажет.

Аталғандармен қатар, тұрақты даму мақсаттарын іске асыру жөніндегі ұлттық саясат шеңберінде Қазақстан Республикасының Үкіметі тұрақты мемлекеттік сатып алуды даму қағидаттарын стратегиясына, заңнамаға және мемлекеттік сатып алу тәжірибесіне интеграциялауды қамтамасыз ету шараларын қабылдауға міндетті. Мемлекеттік сатып алуды өткізу кезінде тапсырыс берушілер техникалық тапсырмалар мен сатып алу туралы құжаттамаға тұрақтылық өлшемдерін енгізіліп, олар өнім берушілер мен мердігерлерді бағалау және таңдау процесінде ескерілуі тиіс. Қазақстан Республикасының Үкіметі халықаралық тәжірибелерді, халықаралық ұйымдардың ұсыныстарын ескере отырып, тұрақты мемлекеттік сатып алуға қатысты ұлттық стандарттарды, басшылық қағидаттар мен өлшемшарттарды әзірлеуге және енгізуге міндетті. Аталғандармен қатар, Қазақстан Республикасының Үкіметі:

- 1) тұрақты мемлекеттік сатып алудың тиімділігіне жүйелі мониторинг пен бағалауды, сондай-ақ мемлекеттік сатып алудың нәтижелері мен дамудың әлеуметтік, экологиялық және экономикалық аспектілеріне әсері туралы ақпараттың ашықтығы мен қолжетімділігін қамтамасыз етуі;

- 2) тұрақтылық тұрғысынан халықаралық нормалар мен стандарттарға сәйкестікті қамтамасыз ету үшін мемлекеттік сатып алу саласындағы заңнама мен тәжірибесіне тұрақты түрде талдау жүргізуге және халықаралық талаптарға бейімдеп отыруға міндетті;

- 3) осы саладағы кәсіпқойлықты дамытуға жәрдемдесе отырып, тұрақтылық саласындағы мемлекеттік сатып алу жөніндегі мамандарды оқытуды және олардың біліктілігін арттыруды қамтамасыз етуге міндетті;

4) мемлекеттік сатып алуды жүзеге асыратын ұйымдар мен мекемелер өздерінің сатып алу рәсімдерінде тұрақты мемлекеттік сатып алу қағидаттарының сақталуын қамтамасыз етуге және оларды өзінің корпоративтік стратегиясы мен тәжірибесіне айналдырулары тиіс;

5) өнім берушілер мен мердігерлердің тұрақты мемлекеттік сатып алуға қатысуын ынталандыру мақсатында Қазақстан Республикасының Үкіметі орнықтылық қағидаттарын қолданатын өнім берушілер мен мердігерлерге бағалау және таңдау процесінде артықшылықтарды, салықтық және қаржылық жеңілдіктерді қарастыруы қажет;

6) Қазақстан Республикасының Үкіметі тәжірибе, білім және озық тәжірибелермен алмасу, сондай-ақ жаһандық тұрақты дамуға жәрдемдесу үшін халықаралық ұйымдармен, өзге мемлекеттермен және тұрақты мемлекеттік сатып алу саласындағы басқа да мүдделі тараптармен ынтымақтастықта болуға;

7) тұрақтылық қағидаларының сақталуын бақылауға, сонымен қатар салада инновациялық тәсілдерді әзірлеу және енгізу және оның нәтижелеріне мониторинг жүргізіп отыруға жауапты мамандандырылған орган құру қажет.

Қорғауға шығарылатын 3-ші ұсыныс:

Мемлекеттік сатып алу процесі кезіндегі конкурсқа қатысушылардың шағымдану тетігін қайта қарау қажет.

2024 жылдың 1 шілдесінде қабылданған «Мемлекеттік сатып алу туралы» заңның 25 бабында тапсырыс берушінің, ұйымдастырушының, бірыңғай ұйымдастырушының, сараптама комиссиясының әрекеттеріне, шешімдеріне шағымдану тәртібі өзгерді. Жаңашылдыққа сәйкес шағымды қарау міндеті ендігі сатып алуды ұйымдастырушыға берілді.

Жаңашылдықтың екі әлсіз тұсы бар деп санаймыз: біріншіден, процедураны іс жүзінде сапалы атқару қиынға соғуы мүмкін, себебі тапсырыс беруші осы зерттеудің «2.2» бөлігіндегі мысалда келтірілген түрде комиссия құрып, өзі өткізген процедурада талаптар бұзылды деп тануы қиынға соғуы мүмкін. Біздің болжамымыз бойынша, тапсырыс беруші шағымды қарауда бірінші кезекте өзіне ыңғайлы және қауіпсіз шешім іздейтін болады, сонымен қатар комиссия құру, оған ұйымнан өзге өкілдерді жинау іс жүзінде жүзеге асуы қиын сұрақ болатынына сенімдіміз. Сондай-ақ, мұндай жаңа түрдегі процедура қосымша сыбайлас жемқорлық тәуекелін тудырады. Себебі процедура «сыбайластар» үшін жаңа бір құралға айналу қаупі бар. Егер тапсырыс беруші «қолдауға» ие болған өнім беруші болса шағымдар тапсырыс берушімен келісе отырып берілуі және біржақты қаралуы мүмкін немесе керісінше, шағым қанағаттандырылмауы үшін барлық жағдай жасалынуы мүмкін, егер ол «бөтен» қатысушы болса.

Біздің ойымызша тәуекелдер өте жоғары және заңшығарушының бұл қадамы тиімсіз көрінеді.

Ұсыныс: Қолданыстағы шағымды қарау тәртібін қалдыру қажет деп санаймыз, яғни 2015 жылғы «Мемлекеттік сатып алу туралы» заңның редакциясындағы нұсқасы қалуы тиіс. Қажет болса екі аудиттің бірін ғана

қалдырып, сонымен қоса ішкі мемлекеттік аудит департаментінің (егер осы орган қалса) штатын ұлғайту арқылы шағымдарды қарау мерзімін қысқарту қажет.

Мемлекеттік сатып алу процесін реттеу бағытында заңнамаға келесідей түзетулер қажет деп санаймыз:

1) Бір көзден алу тәсілімен мемлекеттік сатып алу көлемін азайтуға қажет заңнаманы жетілдіру әрекеттері жалғасуы тиіс деп санаймыз. Аталған тәсілмен сатып алуды жүзеге асыру өлшемшарттарын қайта қарау және ерекшеліктер тізбесін қысқарту сатып алулар кезіндегі бәсекелестіктің жоғарылауына әкелуі тиіс. Нарықты зерттеу және техникалық сипаттамаларды құрастырудың сапасын жақсартуға көмегін тигізетін шаралар өткізілмеді деп танылған мемлекеттік сатып алулар көлемін азайтып, бәсекелестікті қамтамасыз ету үшін тиімді болуы тиіс.

2) Квазимемлекеттік сектор субъектілерінің сатып алуларын реттеудегі мәселелер шешімін табуы тиіс. Ондай мәселелердің қатарына:

- аталған субъектілер үшін тиісті бақылаудың болмауын;
- осы саладағы бұзушылықтарға сәйкес келетін жауапкершіліктің төмен болуын;
- бірыңғай ақпараттық-талдамалық платформаның болмауын;
- реттеудің әкімшілік тәсілдерінің басым болуын;
- кәсіпкерлер үшін дауларды шешудің ауыртпалығын;
- сатып алулар кезіндегі ашықтықтың жеткіліксіз деңгейін жатқызамыз.

Ұсыныстар:

1-ші ұсыныс – сыбайлас жемқорлық құқық бұзушылық субъектілерінің шеңберін қайтадан пысықтау қажет:

- квазимемлекеттік сектор бөлігінде сыбайлас жемқорлық құқық бұзушылық субъектілерінің шеңберін ұйымдар басшыларының орынбасарларына, құрылымдық бөлімшелер басшыларына, бухгалтерге, заңгерлерге және сатып алулармен және материалдық-қаржылық ресурстармен байланысты өзге де тұлғаларға дейін кеңейтілгені белгілі. Алайда, аталған тұлғалардың кейбіреулері ақылы қызмет көрсету туралы шарт негізінде қызметті жүзеге асыра алатынын және осындай ұйымдардың тікелей қызметкерлері болып табылмайтынын ескеру қажет, осыған байланысты бұл субъектілердің жауапкершілігі бөлігінде нақтылаулар қажет болады. Мысалы, мұндай субъектінің әрекеттері үшін оның тікелей басшысы болып табылатын ұйым қызметкері немесе онымен ақылы қызмет көрсету туралы шарт жасасқан басшысы болуы тиіс деп санаймыз.

2-ші ұсыныс – сатып алу саласындағы квазимемлекеттік сектор субъектілерінің қызметіне бақылауды арттыру қажет:

- квазимемлекеттік сектор субъектілерінің қызметіне бақылауды арттыру үшін осы салада тексеру және бақылау жөніндегі өкілеттіктері бар ішкі бақылау қызметтерін құру ұсынылады және олардың толыққанды қызметі үшін осы қызметтер туралы тиісті ережелер, сатып алу саласында бақылауды жүзеге асырудың мемлекет бойынша бірыңғай қағидалары әзірленуі қажет. Сондай-ақ, ішкі аудит қызметтері аталған холдингтердің құрамына кірмеуі тиіс

және оларға тек сенімгерлік жауапкершілік жүктелуі қажет және аудит Директорлар кеңесінің мүшелеріне ғана есеп беруі тиіс деп есептейміз;

3-ші ұсыныс – сатып алу саласындағы квазимемлекеттік сектор субъектілерінің осы қызметпен айналысатын жұмысшыларының жауапкершілігін арттыру шарасы:

- квазимемлекеттік сектор субъектілерінің корпоративтік стандарттарының ережелерін олардың қызметкерлерінің лауазымдық міндеттерінен нақты ажырату орынды болады деп санаймыз, әсіресе сатып алулар бөлігіндегі міндеттерде нақтылық қажет.

3) Заңнаманың негіздемелік келісімдерді пайдаланып өткізілетін сатып алулар бөлігіне өзгертулер қажет. Негіздемелік келісімдер «Мемлекеттік сатып алуды жүзеге асыру қағидаларын бекіту туралы» Қазақстан Республикасы Қаржы министрінің 2015 жылғы 11 желтоқсандағы бұйрығында бекітілген талаптарға сәйкес жүргізіліп келеді. Қағидаларда анықталған тәртіпке сәйкес сатып алуды облыс ауданының, облыстық маңызы бар қаланың, облыстық маңызы бар қаладағы ауданның, республикалық маңызы бар қаланың және астананың Бірыңғай мемлекеттік сатып алуды ұйымдастырушысы жүргізуі мүмкін.

Алайда, тәжірибеде аталған түрдегі бірыңғай мемлекеттік сатып алуды ұйымдастырушылар болмайтын жағдайлар жиі кездеседі. Сұрақ тек өңірлер қатысты, ал республикалық деңгейде қазіргі уақытта Қазақстан Республикасы Қаржы министрінің Қазынашылық комитеті мемлекеттік сатып алудың бірыңғай ұйымдастырушы ретінде жұмыс істеп тұр.

Ұсыныс: республика бойынша әрбір облыста нақты қызметі мен міндеттері айқындалған бірыңғай ұйымдастырушыларды бекіту қажет деп санаймыз, сонымен қатар, сатып алулардың веб-порталында негіздемелік келісімдерді таңдау мүмкіндігін беретін пәрменді тетікті енгізу қажет.

Мемлекеттік сатып алуларды жүзеге асыру кезінде тәуелсіз қоғамдық мониторинг және сараптама жүргізудің жаңа тетігін ұсынамыз.

Сатып алулар кезінде әділдік пен ашықтықты қамтамасыз етуге көмегін тигізетін тәуелсіз сарапшылар бақылауын енгізуді ұсынамыз. Сарапшылар қоғамдық ұйымдардың өкілі болуы мүмкін, ол сатып алуларға мониторинг жүргізіп отырады, кейбір сатып алулар бойынша сараптама жүргізуге құқылы болады. Ондай сараптаулар туралы ақпарат көпшілікке қол жетімділікте орналастырылады. Веб-порталда орналастырылған жаңа қосымша арқылы мониторинг пен сараптама нәтижелерін көріп отыруға мүмкіндік жасалынуы қажет деп санаймыз. Ондай батырма «Қоғамдық мониторинг және тәуелсіз сараптама» деп аталынып, сатып алу туралы веб-порталының негізгі бетінде орналасуы тиіс.

Қорғауға шығарылатын 4-ші ұсыныс:

Электронды сатып алу жүйесін жекелеген рәсімдер деңгейінде де, тұтастай жүйе деңгейінде де мемлекеттік сатып алулар процесінің дұрыс

жұмысын бағалап отыру арқылы тиімділікті арттыруды ынталандыруды ұсынамыз. Осы мақсаттар үшін:

1) Барлық мемлекеттік және квазимемлекеттік ұйымдарды сатып алудың бірыңғай платформасына ауыстыру қажет, ол заңнамадағы қайшылықтарды жоюға мүмкіндік беретін болады.

Заңнамаға жүргізілген талдау нәтижесінде қолданыстағы сатып алу жүйелерінің заңнамалық және іске асыру (техникалық) деңгейлерінде бірыңғайлықтың жоқ екені анықталды. Мәселен, «Мемлекеттік сатып алу туралы» заңның 2-бабының 15) тармақшасына сәйкес: *«мемлекеттік сатып алу веб-порталы – мемлекеттік сатып алудың электрондық көрсетілетін қызметтеріне қол жеткізудің бірыңғай нүктесін ұсынатын мемлекеттік органның ақпараттық жүйесі»* [1]. Ал «Квазимемлекеттік сектордың жекелеген субъектілерінің сатып алуы туралы» заңның 2-бабының 12) тармақшасына сәйкес: *«сатып алу веб-порталы – осы Заңға және сатып алуды жүзеге асыру қағидаларына сәйкес сатып алуды электрондық форматта өткізуді қамтамасыз ететін ақпараттық жүйе»* [2]. «Самұрық-Қазына» АҚ-ға тікелей немесе жанама тиесілі заңды тұлғалардың сатып алуды жүзеге асыру тәртібінің 2-бабының 2) тармақшасына сәйкес: *«сатып алу веб-порталы - Заңға және Тәртіпке сәйкес Электрондық сатып алуды жүргізуді қамтамасыз ететін Қордың ақпараттық жүйесі»* [3]. Мемлекет басшысының тапсырмасын ескере отырып, квазимемлекеттік сектордың, оның ішінде «Самұрық-Қазына» қорының мемлекеттік сатып алуларын қоса алғанда жалпы республика бойынша бірыңғай ақпараттық платформа құру қажет. Тиісінше, «Мемлекеттік сатып алу туралы» заң деңгейінде «мемлекеттік сатып алулардың бірыңғай платформасы» ұғымын бекіту қажет.

2) Мерзімді және дәйекті негізде мемлекеттік сатып алу процесінің нәтижелеріне бағалау жүргізіліп отыру қажет. Мемлекеттік сатып алу жүйесі шеңберінде өзекті және шынайы ақпаратты жинап, болашақ мемлекеттік сатып алулар бойынша сапалы шешімдер қабылдау үшін және жаңа қажеттіліктерді анықтауда осы деректерді пайдалану қажет.

3) Салыстырмалы талдау жүргізуге мүмкіндік беретін және мемлекеттік сатып алу саласындағы стратегиялық шешімдерді әзірлеуге ықпал ететін мемлекеттік сатып алу жүйесінің тиімділігін, нәтижелілігін және үнемділігін автоматты түрде бағалап отыратын қосымша жүйе қажет және оның функциясын анықтайтын жаңа нормативтер әзірлеу керек.

Осындай түрдегі бағалау барлық деңгейлерде сатып алу туралы сенімді және өзекті деректердің, нақты: шарттардың орындалуын бақылау мен жеке тапсырыс берушілердің жағдайын біліп отыруға мүмкіндік беруі тиіс. Шара мемлекеттік сатып алу жүйесіндегі тиімділік көрсеткіштерін сапалы бағалауды жетілдіруге және артық шығындарды болдырмауға бағытталған реформалардың негізі болар еді.