

«6D030200» - Халықаралық құқық» мамандығы бойынша
философия докторы (PhD) дәрежесін алу үшін ұсынылған

БЕГЖАН АЙЗАТ МАРАТҚЫЗЫНЫҢ
«Үкіметтік сатып алуды халықаралық-құқықтық реттеу: ДСҰ
практикасы, шетелдік тәжірибе және Қазақстан Республикасының
заңнамасы»
тақырыбындағы диссертациялық жұмысына
АҢДАТПА

Зерттеу тақырыбының өзектілігі. Мемлекеттік органдар қызметінің негізгі құрамдас бөліктерінің бірі мемлекет функцияларын орындау және қоғамдық қажеттіліктерді қамтамасыз ету үшін мемлекеттік бюджет есебінен тауарларды, жұмыстарды және көрсетілетін қызметтерді сатып алу болып табылады. Мұндай сатып алулар үкіметтік (мемлекеттік) сатып алулар деп аталады.

Қазіргі экономикада үкіметтік сатып алулар жүйесі мемлекеттік қаржыны басқарудың міндетті элементі болып табылады және қоғамдық қажеттіліктерді қамтамасыз ету функцияларын ғана емес, сонымен қатар экономиканы мемлекеттік реттеу функцияларын да орындауға арналған. Сондай-ақ, үкіметтік сатып алулар мемлекеттік қызмет көрсетудегі өзгерістерді ынталандыру, бюджеттік кеңістік пен жұмыс орындарын құру және жеке сектордың өсуін ынталандыру үшін, әсіресе шағын және орта бизнес үшін тең жағдай жасау арқылы пайдалана алатын маңызды саясат құралы ретінде қызмет етеді.

Халықаралық үкіметтік сатып алу нарығы әлемдік сауданың қарқынды дамып келе жатқан секторларының бірі болып табылады. Мемлекеттердің сатып алу жүйелерін жетілдіру жөніндегі бастамалар халықаралық ынтымақтастықтың әртүрлі деңгейлерінде дамуда. Зерттелетін объектіні оңтайландыруға бағытталған халықаралық құжаттардың ішінде жариялық сатып алу туралы ЮНСИТРАЛ Үлгі Заңын, ДСҰ-ның Үкіметтік сатып алу туралы келісімін, ЕО директиваларын, ЕАЭО туралы шартты және басқаларын атауға болады. Бұл халықаралық актілер үкіметтік сатып алу саласындағы халықаралық стандарттарды үйлестіруді қолдауды мақсат етеді. Дүниежүзілік банк және ЭЫДҰ сияқты халықаралық ұйымдар мемлекеттер үшін сатып алу тетіктерін реформалау, оларды жүзеге асырудың үздік тәжірибелерін енгізу бойынша нұсқаулар мен ұсынымдар әзірлейді.

Бүгінгі таңда үкіметтік сатып алуды құқықтық реттеу мәселесі бүкіл әлемде өзекті болып табылады, өйткені бұл процестің тікелей бастамашысы ретінде мемлекеттің өзі оның барынша тиімділігіне мүдделі саналады. Бұл мәселеде Қазақстан Республикасы да ерекшелік болып табылмайды, өйткені аталған саланы регламенттейтін мемлекеттік заңнамада мемлекеттік сатып алулардың тиімділігін арттыру мақсатында шешуді талап ететін көптеген мәселелер бар.

Жұмыстың мақсаты үкіметтік сатып алуды халықаралық-құқықтық реттеуді жетілдіру, сондай-ақ Қазақстан Республикасының мемлекеттік сатып алулар туралы заңнамасын жүзеге асырудың тиімділігін арттыру мақсатында ғылыми негізделген ұсынымдар дайындау болып табылады.

Диссертациялық зерттеудің қойылған мақсатына жету үшін келесі **міндеттерді** шешу қамтылады:

- мемлекеттік сатып алуларды іске асырудың тұжырымдамасы мен принциптерін қарастыру;

- шетелдік мемлекеттерде мемлекеттік сатып алуларды құқықтық реттеудің ерекшеліктерін анықтау;

- ЕАЭО туралы шарттың ережелеріне сәйкес мемлекеттік сатып алулардың ортақ нарығын қалыптастыру үшін нормативтік негіздің мазмұнын талдау;

- ДСҰ-ның Үкіметтік сатып алу туралы Келісімінің ұйымға мүше мемлекеттердің мемлекеттік сатып алулар туралы заңнамаларын үйлестіру процесіне әсерін айқындау;

- мемлекеттік сатып алуларды реттеу саласындағы мемлекеттердің заңнамаларын қалыптастыру құралы ретінде ЮНСИТРАЛ-дың жария сатып алу туралы үлгілік Заңының рөлі мен маңызын зерттеу;

- Еуропалық Одаққа мүше мемлекеттердің мемлекеттік сатып алулар туралы заңнамаларын үйлестіру жөніндегі нормативтік актілерінің генезисі мен кейінгі эволюциясын талдау, оларды реттеудегі негізгі жаңалықтарды анықтау;

- мемлекеттік сатып алуларды құқықтық реттеу тетігінің мазмұнын зерделеу, сондай-ақ оларды Қазақстан Республикасында регламенттеудің өзекті мәселелерін айқындау;

- халықаралық ұйымдар шеңберінде мемлекеттік сатып алулар туралы заңнаманы үйлестіру процесінде туындайтын ағымдағы мәселелерді зерттеу, Қазақстан Республикасында қолдану үшін үздік заңнамалық тәжірибелерді ұсыну үшін шет мемлекеттердің тәжірибесін зерделеу.

Зерттеу объектісі үкіметтік сатып алуларды жүзеге асыру саласында қалыптасатын мемлекетаралық және мемлекетішілік қатынастар болып табылады.

Зерттеу пәні ДСҰ тәжірибесі, шетелдік тәжірибе және Қазақстан Республикасының заңнамасы тұрғысынан үкіметтік сатып алуды халықаралық-құқықтық реттеу болып табылады.

Ғылыми жаңалық. Диссертацияда халықаралық құқықтың қазақстандық ғылымында алғаш рет ҚР Мемлекеттік сатып алулар туралы қолданыстағы заңнамасына жүйелі талдау жүргізілді; ДСҰ шеңберінде үкіметтік сатып алулар нарығына интеграциялау процесін жеделдету қажеттігі туралы ұсыныс негізделді; ЕАЭО-ға мүше мемлекеттердің мемлекеттік сатып алулар нарығы жұмысының неғұрлым икемді шарттары мен қағидаларын енгізу туралы қорытынды қалыптастырылды; шетелдік мемлекеттер тәжірибесі мен халықаралық ұйымдардың қызметі негізінде мемлекеттік сатып алуларды реттеудің ұлттық негіздерін жетілдіру жолдары ұсынылды.

Диссертациялық зерттеудің әдіснамалық негізін құқықтық құбылыстарды ғылыми білудің жалпы ғылыми және арнайы әдістері құрайды: жүйелік, тарихи-құқықтық, салыстырмалы-құқықтық, статистикалық және басқалар.

Атап айтқанда, танымның тарихи-құқықтық әдісі негізінде Қазақстан Республикасының нормативтік-құқықтық актілерінің, ал үкіметтік сатып алуды регламенттейтін халықаралық құжаттардың генезисі мен кейінгі эволюциясы зерттелді.

Салыстырмалы-құқықтық әдіс шет елдердің мемлекеттік сатып алулар туралы заңнамаларының жекелеген аспектілеріндегі ұқсастықтар мен айырмашылықтарды анықтау үшін, сондай-ақ Еуразиялық экономикалық одақтағы құқықтық реттеу пәні бойынша ұқсас нормалармен ЕО-ның Мемлекеттік сатып алулар туралы Үйлестірілген нормаларын салыстыру бөлігінде қолданылды.

Зерттеу барысында сондай-ақ Қазақстан Республикасының статистикалық деректерін, сондай-ақ ЕАЭО шеңберіндегі мемлекеттік сатып алулар саласындағы негізгі көрсеткіштерді талдауда көрініс тапқан статистикалық әдіс пайдаланылды. Догматикалық әдіс кейбір мемлекеттердің заңнамалық базасын зерттеуге мүмкіндік берді.

Талдау әдісі «үкіметтік сатып алулар» ұғымының мәнін ашуға, оны іске асыру принциптері мен белгілі бір халықаралық ұйымдар мен интеграциялық бірлестіктер шеңберіндегі ерекшеліктерін анықтауға мүмкіндік берді. Функционалды талдау әдісі заңнамалық нормаларға сүйене отырып, осы механизмнің негізгі сипаттамаларын қарастыруға мүмкіндік берді. Аксиоматикалық талдау әдісі ЕАЭО-ға мүше мемлекеттердің экономикалық жүйесіндегі мемлекеттік сатып алулардың мәні мен рөлін зерделеуге мүмкіндік берді. Осыған сүйене отырып, осы зерттеудің теориялық компонентіне талдау жасалды.

Қорғауға шығарылатын негізгі ережелер:

1. Қазақстан Республикасы ДСҰ-ның Үкіметтік сатып алулар туралы келісіміне қол қою процесін жеделдетуі қажет. Бұл біздің мемлекетімізде мемлекеттік сатып алуларды өткізудің ашықтығын едәуір арттыруға мүмкіндік береді. Келісімге қосылу келешекте елдегі мемлекеттік қызметтердің құнын төмендетуге және сапасын арттыруға алып келеді, сондай-ақ қазақстандық компанияларға ДСҰ-ға мүше басқа мемлекеттердің мемлекеттік сатып алулар нарығына қол жеткізуге мүмкіндік береді.

2. ЕАЭО әрбір қатысушы елдің жеке ерекшеліктерін ескере отырып, мемлекеттік сатып алулар нарығының жұмыс істеуінің неғұрлым икемді шарттары мен қағидаларын енгізуді қажет етеді. Сондай-ақ, одан әрі жақындасу үшін заңнаманы, міндетті ережелер мен талаптарды үйлестіру және сатып алуды жүзеге асырудың бірыңғай стандарттарына біртіндеп көшу қажет.

Қолданыстағы кедергілерден болатын жағымсыз әсерлерді азайту мақсатында мыналарды ұсынған жөн:

- ұлттық режим негізінде ЕАЭО-ға мүше мемлекеттерден әлеуетті өнім берушілердің кедергісіз қол жеткізуін қамтамасыз ететін мемлекеттік сатып алулардың бірыңғай электрондық базасын құру, оның жұмысы ЕАЭО туралы Шартта қамтылған қағидаттарға негізделетін болады, бұл одақ елдерінен Мемлекеттік сатып алуларға әлеуетті қатысушылар санын кеңейту үшін қажетті жағдайлар жасауға мүмкіндік береді, жарияланатын ақпаратқа сатып алуды өткізу туралы тең қол жеткізуді қамтамасыз етеді;

-Одаққа мүше мемлекеттерде ұлттық деңгейде мемлекеттік сатып алулармен айналысатын лауазымды тұлғалардың құзыреттілігін арттыру мәселесін реттеу, сондай-ақ тәжірибе алмасуды жүзеге асыру сатып алу тәжірибесін жақсартуға мүмкіндік береді.

- жасалған келісімшарттардың ашықтығын қамтамасыз ету үшін ЕАЭО елдерінің мемлекеттік сатып алулар туралы шарттарының жалпыға қолжетімді тізілімін құру.

-Мемлекеттік сатып алулар мақсаттары үшін бір мүше мемлекеттің заңнамасына сәйкес басқа мүше мемлекет дайындаған электрондық цифрлық қолтаңбаны өзара тануды, сондай-ақ банк кепілдіктерінің цифрлық тізілімін қалыптастыруды қамтамасыз ететін ЕАЭО мемлекеттерінде мемлекеттік сатып алуларды толыққанды цифрландыру жөнінде шаралар қабылдау процесін жеделдету.

3. Мемлекеттік сатып алулардың тиімсіздігіне әкелетін себептердің бірі- бұл сатып алуды жүзеге асыратын көптеген шенеуніктердің жиі кездесетін кәсіби емес тәсілі. Бұл мәселе өзекті болып қала береді және шешуді қажет етеді, өйткені тапсырыс берушілер мемлекет атынан мемлекеттік сатып алулар туралы шарттар жасасады, мемлекеттік бюджеттен орасан зор қаражат жұмсайды. Осыған байланысты диссертациялық жұмыста Қазақстан Республикасының заңнамасында сатып алу ұйымының атынан мемлекеттік сатып алуларды жүзеге асыратын тұлғаларға қойылатын біліктілік талаптарын белгілеу қажеттілігі негізделеді.

4. Мемлекеттік сатып алуларды тиімді ұйымдастыру мен басқаруға қол жеткізудің маңызды құралы қағидаттар болып табылады. Үкіметтік сатып алу қағидаттарын сақтау - сатып алу процесінің тиімділігі мен ашықтығын арттырудың қажетті шарты. Оларды бұзу жосықсыз практиканы қолдануға және сыбайлас жемқорлықтың өсуіне әкелуі мүмкін, бұл тауарлар мен қызметтердің сапасына, сондай-ақ мемлекеттің қаржы ресурстарын пайдалануға теріс әсер етеді. Зерттеу барысында халықаралық және мемлекетішілік заңнамада белгіленген үкіметтік сатып алу қағидаттары зерделенді. Сондай-ақ, «Мемлекеттік сатып алулар туралы» ҚР Заңының 4-бабына Мемлекеттік сатып алуларды жүзеге асыратын лауазымды тұлғалардың құзыреттілігі қағидатымен толықтыру ұсынылды, бұл сөзсіз сатып алу рәсімдерінің тиімділігі мен ашықтығын қамтамасыз етуге, сондай-ақ қаралып отырған саладағы сыбайлас жемқорлық схемалары мен заңсыз әрекеттердің алдын алуға жәрдемдесетін маңызды қағидат болып табылады.

5. Мемлекеттік сатып алулар туралы қазақстандық заңнамада конкурс тәсілімен, баға ұсыныстарын сұрату тәсілімен, электрондық дүкен арқылы

сатып алуды жүзеге асыру кезінде демпингтік бағаны айқындайтын ережелер бар. Бұл ретте баға ұсыныстарын сұрату тәсілімен мемлекеттік сатып алуларға қатысатын әлеуетті өнім берушінің баға ұсынысы, егер ол барлық ұсынылған баға ұсыныстарының орташа арифметикалық бағасынан 30% – дан астам төмен болса, ал электрондық дүкен арқылы-көрсетілген тауарға ақпарат орналастырған әлеуетті өнім берушілердің барлық баға ұсыныстарының орташа арифметикалық бағасынан 50% - ға төмен болса, демпингтік болып танылады.

Сатып алуды жүзеге асырудың көрсетілген тәсілдерінде бағалардың таралуын барынша 10% - ға дейін төмендету қажет деп санаймыз. Мұндай өзгерістің қажеттілігі жұмыста негізделген. Осыған байланысты ҚР Қаржы министрінің 2015 жылғы «Мемлекеттік сатып алуларды жүзеге асыру қағидаларын бекіту туралы» бұйрығының 80-тармағы мен 81-тармағына өзгерістер енгізу ұсынылады.

6. Сатып алу тиімсіздігінің негізгі проблемасы мемлекеттік бюджет қаражатын теріс пайдаланудан көрінетін сыбайлас жемқорлық болып табылады. Мемлекеттік сатып алуларды жүзеге асыру кезінде сыбайлас жемқорлық схемалары мен өзге де құқыққа қайшы әрекеттердің жолын кесу осы саланың ашықтығы мен тиімділігін қамтамасыз ету үшін маңызды мәнге ие.

Мемлекеттік ұйымдар тарапынан сатып алу процесін бақылаудың жеткіліксіздігі, мемлекеттік сатып алулар рәсімдерін реттейтін ережелер мен талаптарды бұзғаны үшін жазалау жүйесінің әлсіздігі сыбайлас жемқорлық әрекеттерінің жазасыздығы үшін жағдай туғызуы және сыбайлас жемқорлық схемалары үшін мүмкіндіктерді күшейтуі мүмкін. Осыған байланысты «Мемлекеттік қызмет пен мемлекеттік басқару мүдделеріне қарсы сыбайлас жемқорлық және өзге де құқық бұзушылықтар» ҚР ҚК 15-тарауына мемлекетке немесе Мемлекеттік сатып алулар жүйесінің басқа да қатысушыларына елеулі әлеуметтік-экономикалық залал келтірген мемлекеттік сатып алуларды жүзеге асыру қағидаларын сақтамағаны үшін қылмыстық жауаптылықты көздейтін «мемлекеттік сатып алуларды заңсыз жүзеге асыру» бабын енгізу ұсынылды.

Зерттеу нәтижелерін апробациялау диссертациялық жұмысты орындаудың әр кезеңінде зерттеу нәтижелеріне қарай жүргізілді. Диссертация әл-Фараби атындағы Қазақ Ұлттық университетінің Халықаралық қатынастар факультетінің халықаралық құқық кафедрасында талқыланды. Зерттеу нәтижелері кафедраның ғылыми семинарларында қаралды.

Диссертацияның негізгі қорытындылары 9 ғылыми жарияланымда жарияланды, оның 1-і Scopus дерекқорына кіреді, Қазақстан Республикасы Ғылым және жоғары білім министрлігінің Ғылым және жоғары білім саласындағы сапаны қамтамасыз ету Комитеті ұсынған ғылыми басылымдарда, сондай-ақ халықаралық ғылыми конференциялар материалдарында және басқа да журналдарда 5 мақала.