

Казахский национальный университет имени аль-Фараби

УДК 341.339

На правах рукописи

БЕГЖАН АЙЗАТ МАРАТҚЫЗЫ

**Международно-правовое регулирование правительственных закупок:
практика ВТО, зарубежный опыт и законодательство Республики
Казахстан**

«6D030200-Международное право»

Диссертация на соискание ученой степени
доктора философии (PhD)

Отечественный научный консультант:
доктор юридических наук, доцент
Айдарбаев Сагынғалий Жоламанович

Зарубежный научный консультант:
доктор, профессор
Маттиас Хартвиг

Республика Казахстан
Алматы, 2023 г.

СОДЕРЖАНИЕ

НОРМАТИВНЫЕ ССЫЛКИ	3
ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ	4
ВВЕДЕНИЕ	5
1 ПОНЯТИЕ, ПРИНЦИПЫ И ОСОБЕННОСТИ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННЫХ (ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ) ЗАКУПОК	15
1.1 Понятие и принципы правительственных закупок.....	15
1.2 Особенности правового регулирования правительственных закупок в зарубежных государствах.....	28
2 МЕЖДУНАРОДНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ) ЗАКУПОК	39
2.1 Международные механизмы правового регулирования правительственных закупок на универсальном уровне.....	39
2.1.1 Типовой закон ЮНСИТРАЛ: правовая основа для реформирования правительственных закупок.....	39
2.1.2 Международно-правовое регулирование правительственных закупок в рамках ВТО.....	48
2.2 Международные механизмы правового регулирования государственных закупок на региональном уровне.....	64
2.2.1 Правовое регулирование государственных закупок в Европейском союзе	64
2.2.2 Регламентация государственных закупок в Евразийском экономическом союзе.....	71
3 МЕХАНИЗМ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ) ЗАКУПОК В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН	80
3.1 Концептуальные основы механизма правового регулирования государственных закупок в Республике Казахстан.....	80
3.2 Практические вопросы применения законодательства Республики Казахстан о государственных закупках.....	91
3.3 Коррупция как основная проблема системы государственных закупок в Республике Казахстан.....	100
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	114
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	122

НОРМАТИВНЫЕ ССЫЛКИ

В настоящей диссертации использованы ссылки на следующие стандарты:

1. ГОСТ 7.32-2001. Отчет о научно-исследовательской работе. Структура и правила оформления.
2. ГОСТ 7.1-2003. Библиографическая запись. Библиографическое описание. Общие требования и правила составления.

ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

АО	–	Акционерное общество
ВТО	–	Всемирная торговая организация
ВВП	–	Валовой внутренний продукт
ГАТТ	–	Генеральное соглашение о тарифах и торговле
ГАТС	–	Генеральное соглашение по торговле услугами
ГРЕКО	–	Группа государств по борьбе с коррупцией
ГПК РК	–	Гражданско-процессуальный кодекс Республики Казахстан
ЕАЭС	–	Евразийский экономический союз
ЕАСТ	–	Европейская Ассоциация свободной торговли
ЕЭЗ	–	Европейская экономическая зона
ESPD	–	Электронное самодекларирование участников торгов
ЕЭС	–	Европейское экономическое сообщество
ЕС	–	Европейский Союз
КоАП РК	–	Кодекс об административных правонарушениях Республики Казахстан
МРП	–	Месячный расчетный показатель
МСП	–	Малые и средние предприятия
МСП	–	Малые и средние предприятия
НУХ	–	Национальный управляющий холдинг
НПП	–	Национальная палата предпринимателей «Атамекен»
ОЭСР	–	Организация экономического сотрудничества и развития
ООН	–	Организация Объединенных Наций
ПРООН	–	Программа развития Организации Объединенных Наций
РК	–	Республика Казахстан
РНБ	–	Режим наибольшего благоприятствования
СПЗ	–	Соглашение ВТО по правительственным закупкам
США	–	Соединенные Штаты Америки
ТРИПС	–	Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности
УК РК	–	Уголовный кодекс Республики Казахстан
ЮНСИТРАЛ	–	Комиссия Организации Объединенных Наций по праву международной торговли

ВВЕДЕНИЕ

Общая характеристика работы. В диссертационной работе проведено исследование основных проблем правового регулирования закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд в соответствии с международными документами, регулирующими правительственные закупки, рассмотрены особенности правового регулирования правительственных закупок в зарубежных странах, а также проанализировано законодательство Республики Казахстан в данной области.

В работе изучены вопросы определения роли и места правительственных закупок в экономике государств; рассмотрено развитие норм международного права в сфере регулирования правительственных закупок в рамках ВТО, ЮНСИТРАЛ; изучен опыт становления и развития вопросов правового регулирования сферы правительственных закупок государств ЕС, ЕАЭС; проанализирован механизм правового регулирования государственных закупок в Республике Казахстан.

Актуальность темы исследования. Одним из основных составляющих деятельности государственных органов являются закупки товаров, работ и услуг за счет государственного бюджета для выполнения функций государства и обеспечения общественных потребностей. Такие закупки называются правительственными (государственными) закупками.

Кроме удовлетворения нужд населения правительственные закупки являются неотъемлемым инструментом управления государственными финансами, что, в свою очередь, влияет на регулирование экономики государства. Также правительственные закупки служат важным инструментом политики, который правительства могут использовать для стимулирования изменений в оказании государственных услуг, создания бюджетного пространства и рабочих мест, а также стимулирования роста частного сектора, особенно за счет предоставления равных условий для малого и среднего бизнеса.

Как отметил Президент Республики Казахстан К.К. Токаев: «Государственные закупки – это огромный экономический ресурс, которым надо пользоваться правильно» [1].

Стоит отметить, что международный рынок правительственных закупок является одним из динамично развивающихся секторов мировой торговли. Инициативы по совершенствованию систем закупок государств развиваются на разных уровнях международного сотрудничества. Среди международных документов, направленных на оптимизацию изучаемого объекта, можно назвать Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках, Соглашение ВТО по правительственным закупкам, директивы ЕС, Договор о ЕАЭС и другие. Данные международные акты ставят цель поддерживать гармонизацию международных стандартов в области правительственных закупок. Такие международные организации, как Всемирный банк и ОЭСР разрабатывают указания и рекомендации для государств по реформированию механизмов закупок, внедрению наилучших практик их осуществления.

На сегодняшний день вопрос правового регулирования правительственных закупок является актуальным во всем мире, так как непосредственным инициатором данного процесса выступает само государство, которое заинтересовано в максимальной его эффективности. Система государственных закупок в Республике Казахстан сложилась в 1996 г. с принятием первых правовых актов, обеспечивающих правовое регулирование указанной сферы. С тех пор законодательство претерпело множество изменений с целью его усовершенствования и повышения эффективности осуществления закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд. Однако все еще сохраняются несовершенства, порождающие определенные проблемы в области государственных закупок, что говорит о недостаточной эффективности действующей модели, реализованной в законодательстве Республики Казахстан. В рассматриваемой области по-прежнему существует немало проблем, негативно отражающихся на достижении роста темпов развития отдельных отраслей экономики, реформирования системы управления ими, создания условий для беспрепятственного развития предпринимательства, конкуренции и др. Как отмечает Президент РК: «Система государственных закупок имеет большие проблемы. Все еще велика доля закупок неконкурентным способом: упор исключительно на ценовой параметр, отодвигается на второй план качество закупаемых товаров и услуг» [1].

Значение нормативно-правовой базы закупочной деятельности заключается в четком определении правил, которые регулируют процедуры и процессы каждого аспекта управления правительственными закупками и обеспечивают достижение принципов их осуществления в полной мере. Законодательство о правительственных закупках в каждом государстве предназначено для поддержки политики экономического развития. Государства выделяют большие денежные средства на такие закупки, которые являются обязательными для своевременного освоения. В современных финансово-экономических условиях особое значение имеет повышение эффективности использования механизмов правительственных закупок. Совершенствование национальной системы закупок позволит мобилизовать зарубежные ресурсы в интересах укрепления национальной безопасности, конкурентоспособности и перехода экономики государства на инновационный путь развития.

Кроме того, правительственные закупки влияют как на внутреннюю, так и на международную торговлю, учитывая, что правительства тратят примерно 10-15 процентов своего ВВП на рынок закупок [2]. Также некоторые эксперты сходятся во мнении, что, закупки, как правило, могут составлять 45 процентов всех государственных расходов и до 20 процентов от ВВП [3, с.6]. По данным Всемирного банка правительства по всему миру ежегодно тратят на государственные контракты примерно 9,5 триллионов долларов США, что во многих развивающихся странах составляет примерно 15-22 процента ВВП [4]. Такая существенная доля правительственных закупок устанавливает необходимость постоянного поиска инструментов совершенствования закупочных процедур.

Из вышеприведенных цифр видно, что в современных реалиях правительственные закупки вносят весомый вклад в национальный ВВП государств. Благодаря закупке товаров и услуг государственными органами обеспечивается наличие необходимых ресурсов, которые позволяют правительствам выполнять общественно значимые задачи. Системы закупок оказывают значительное влияние на эффективность использования государственных средств и, что более важно, на доверие общественности к правительству. Достижение соотношения цены и качества, публичный доступ к информации о государственных контрактах и справедливые возможности для поставщиков конкурировать за государственные контракты – все это основные требования эффективной системы правительственных закупок. Так как подобные закупки представляют собой большую часть целевого рынка государства для иностранных поставщиков, они также имеют большое значение для международных торговых потоков.

Все вышеизложенное актуализирует тематику данного исследования и обосновывает необходимость выявления специфики механизмов осуществления международно-правового и внутригосударственного регулирования правительственных закупок.

Целью работы является подготовка научно-обоснованных рекомендаций по совершенствованию международно-правового регулирования правительственных закупок, а также законодательства Республики Казахстан о государственных закупках с целью повышения эффективности их осуществления.

Достижение указанной цели диссертационного исследования предполагает решение следующих **задач**:

- рассмотреть понятие и принципы осуществления правительственных закупок;
- определить особенности правового регулирования государственных закупок в зарубежных государствах;
- проанализировать содержание нормативной основы для становления общего рынка государственных закупок в соответствии с положениями Договора о ЕАЭС;
- определить влияние Соглашения ВТО о правительственных закупках на процесс гармонизации законодательств о государственных закупках государств-членов организации;
- исследовать роль и значение Типового закона ЮНСИТРАЛ о публичных закупках как инструмента формирования законодательств государств в области регулирования государственных закупок;
- проанализировать генезис и последующую эволюцию нормативных актов Европейского союза по гармонизации законодательств его государств-членов о государственных закупках, выявить ключевые новации в их регулировании;
- изучить содержание механизма правового регулирования государственных закупок, а также определить актуальные проблемы их регламентации в Республике Казахстан;

- исследовать текущие проблемы, возникающие в процессе гармонизации законодательства о государственных закупках в рамках международных организаций, изучить опыт зарубежных государств с тем, чтобы предложить лучшие законодательные практики для применения в Республике Казахстан.

Объектом исследования являются межгосударственные и внутригосударственные отношения, складывающиеся в сфере осуществления правительственных закупок.

Предметом исследования является международно-правовое регулирование правительственных закупок с точки зрения практики ВТО, зарубежного опыта и законодательства Республики Казахстан.

Научная новизна. В диссертации впервые в казахстанской науке международного права осуществлен системный анализ действующего законодательства РК о государственных закупках; обосновано предложение о необходимости ускорения процесса интеграции в рынок правительственных закупок в рамках ВТО; сформировано заключение о введении более гибких условий и правил функционирования рынка государственных закупок государств-членов ЕАЭС; предложены пути совершенствования национальных основ регулирования государственных закупок на основе опыта зарубежных стран и деятельности международных организаций.

Степень научной разработанности темы исследования и теоретическая основа диссертационного исследования. Большой объем научных работ, посвященных исследованию различных аспектов правительственных закупок, выполнен зарубежными исследователями. Среди них можно отметить труды R. Anderson, J. Baily, B. Christopher, D. Collins, D. Farmer, B. Farrington, G. Fenster, G. Firon, A. Flinn, F. Jonson, Ch. Kalinzi, W. Kovacic, M. Liners, K. Lysons, M. Matsishuta, A. Müller, J. Murray, C. Nicholas, S. Nilsen, Th. Papademetriou, D. Schapper, S. Schooner и др. Данные работы направлены на изучение основ осуществления правительственных закупок, методов повышения их эффективности в условиях устойчивого развития.

Большинство фундаментальных исследований, посвященных общим вопросам института правительственных закупок, были проведены зарубежными авторами, в частности российскими учеными-юристами. Например, вопросы международно-правового регулирования хозяйственной деятельности в целом и сектора государственных закупок в частности рассмотрели Н.А. Акимов и М.А. Конайков в учебном пособии «Международно-правовое регулирование государственных закупок». Особенности законодательства Европейского союза о государственных закупках были проанализированы в диссертационной работе А.М. Камалыян на тему «Правовое регулирование государственных закупок в Европейском союзе». Процедурные вопросы по осуществлению госзакупок по праву ЕС были описаны А.П. Пучковой в диссертации на тему «Регулирование государственных закупок в праве Европейского союза».

В казахстанской юридической науке проблемам международно-правового регулирования правительственных закупок, практического применения норм в области государственных закупок посвящена диссертационная работа Д.Н.

Есимовой на тему «Соотношение источников казахстанского и международного права по проблемам государственных закупок», в которой содержатся рекомендации и предложения по совершенствованию международно-правовых и национальных основ регулирования сферы государственных закупок. Данная работа была защищена в 2010 г., в то время, когда действовал Закон РК «О государственных закупках» 2007 г., тогда как в 2015 г. был принят новый одноименный закон.

Также В.В. Тен защитил диссертацию на соискание степени доктора философии (PhD) на тему «Актуальные вопросы совершенствования законодательства Республики Казахстан о государственных закупках», в которой проводится подробный анализ внутригосударственных актов, регулирующих область государственных закупок.

В силу частых изменений и дополнений в законодательство Республики Казахстан о государственных закупках, большинство тематической литературы, посвященной анализу проблем осуществления закупок, теряют свою актуальность в связи с принятием новых норм в рассматриваемой области. Кроме того, следует отметить, что множество работ носит теоретический характер, тогда как сфера правового регулирования государственных закупок невозможна без анализа и изучения практических вопросов их осуществления.

Теоретические пробелы в исследовании правительственных закупок, проблемы в нормативной базе влекут за собой определенные трудности в правоприменительной практике. Отдельные аспекты правового регулирования правительственных закупок рассматриваются в рамках финансового, административного и международного экономического права. Что касается темы настоящего исследования, внимания заслуживает ряд работ казахстанских авторов, посвященных непосредственно государственным закупкам, связанным с ними проблемам правового характера, борьбе с коррупцией в данной сфере. В частности, в этой связи следует упомянуть таких отечественных ученых, как А.А. Ажибаева, С.Ж. Айдарбаев, Ж. Амирханов, А. Ахмет, А.А. Ахметрасулова, А. Дауешев, Г.А. Джунусбекова, Н.Е. Жазыкбаева, М.Т. Жумажанова, Г.М. Жусупова, Н.А. Катаев, Е.Г. Клопова, О. Кудайбергенов, Г.К. Кунабаева, Б. Мендыбаева, С.С. Молдабаев, Г. Омарова, М.Ж. Хамитов и др.

Методологическую основу диссертационного исследования составили общенаучные и специальные методы научного познания правовых явлений: системный, историко-правовой, сравнительно-правовой, статистический и другие.

В частности, на основе историко-правового метода познания проведено исследование генезиса и последующей эволюции нормативно-правовых актов Республики Казахстан, а международных документов, регламентирующих правительственные закупки.

Сравнительно-правовой метод применялся для выявления сходств и различий в отдельных аспектах законодательств зарубежных стран о государственных закупках, а также в части сравнения гармонизированных норм ЕС о государственных закупках с аналогичными по предмету правового регулирования нормами в Евразийском экономическом союзе.

В ходе исследования также использовался статистический метод, который получил отражение в анализе статистических данных Республики Казахстан, а также основных показателей в сфере государственных закупок в рамках ЕАЭС. Догматический метод предоставил возможность изучить законодательную базу некоторых государств.

Метод анализа позволил раскрыть сущность понятия «правительственные закупки», выделить принципы его реализации и особенности в рамках определенных международных организаций и интеграционных объединений. Метод функционального анализа предоставил возможность рассмотреть ключевые характеристики данного механизма исходя из законодательных норм. Метод аксиоматического анализа позволил изучить сущность и роль государственных закупок в экономической системе государств-членов ЕАЭС. Исходя из этого был проведен анализ теоретической составляющей данного исследования.

Благодаря использованию метода логического анализа были исследованы проблемные аспекты, которые стоят на пути должного функционирования рассматриваемого сектора в ЕАЭС. Используя формально-юридический метод, на основе проведенного анализа национального законодательства государств-членов были выделены пути преодоления данных проблемных аспектов. Метод аналогии предоставил возможность рассмотреть общие черты правового регулирования государственных закупок определенных государств.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Республике Казахстан необходимо ускорить процесс подписания Соглашения ВТО о правительственных закупках. Это позволит значительно повысить прозрачность проведения государственных закупок в нашем государстве. Присоединение к Соглашению в перспективе приведёт к снижению стоимости и повышению качества государственных услуг в стране, а также позволит казахстанским компаниям получить доступ на рынок государственных закупок других государств-членов ВТО.

2. ЕАЭС нуждается во введении более гибких условий и правил функционирования рынка государственных закупок, принимая во внимание индивидуальные особенности каждой страны-участницы. Также для дальнейшего сближения необходима гармонизация законодательства, обязательных правил и требований и постепенный переход к единым стандартам осуществления закупок.

В целях снижения негативных эффектов от существующих препятствий представляется целесообразным рекомендовать:

- создать единую электронную базу государственных закупок, которая будет обеспечивать беспрепятственный доступ потенциальных поставщиков из государств-членов ЕАЭС на основе национального режима, работа которой будет базироваться на принципах, содержащихся в Договоре о ЕАЭС, что позволит создать необходимые условия для расширения количества потенциальных участников государственных закупок из стран Союза, обеспечит равный доступ к публикуемой информации о проведении закупок;

- отрегулировать вопрос повышения компетентности должностных лиц, занимающихся государственными закупками в государствах-членах Союза на национальном уровне, а также осуществлять обмен опытом, что позволит улучшить практику закупок.

- создать общедоступный реестр договоров о государственных закупках стран ЕАЭС для обеспечения прозрачности заключенных контрактов.

- ускорить процесс принятия мер по полноценной цифровизации государственных закупок в государствах ЕАЭС, которые обеспечат взаимное признание электронной цифровой подписи, изготовленной в соответствии с законодательством одного государства-члена другим государством-членом для целей государственных закупок, а также формирование цифрового реестра банковских гарантий.

3. Одной из причин, приводящих к неэффективности государственных закупок, является часто встречающийся непрофессиональный подход многих должностных лиц, осуществляющих эти закупки. Данный вопрос остается актуальным и нуждается в разрешении, так как именно заказчики, представляя государство, заключают от его имени договоры о государственных закупках, расходуют колоссальные средства из государственного бюджета. В связи с этим в работе обоснована необходимость установления квалификационных требований к лицам, осуществляющим государственные закупки от имени закупочной организации, в законодательстве Республики Казахстан.

4. Важным инструментом достижения эффективной организации и управления правительственными закупками являются принципы. Соблюдение принципов правительственных закупок - необходимое условие повышения эффективности и прозрачности процесса закупок. Их нарушение может привести к применению недобросовестной практики и росту коррупции, что негативно сказывается на качестве товаров и услуг, а также на использовании финансовых ресурсов государства. В ходе исследования были изучены принципы правительственных закупок, установленные международным и внутригосударственным законодательством. А также предложено дополнение ст. 4 Закона РК «О государственных закупках» принципом компетентности должностных лиц, осуществляющих государственные закупки, который несомненно является важным принципом, содействующим обеспечению эффективности и прозрачности процедур закупок, а также предотвращению коррупционных схем и неправомерных действий в рассматриваемой сфере.

5. В казахстанском законодательстве о государственных закупках существуют положения, определяющие демпинговую цену при осуществлении закупок способом конкурса, запроса ценовых предложений, через электронный магазин. При этом ценовое предложение потенциального поставщика, участвующего в государственных закупках способом запроса ценовых предложений, признается демпинговым, если оно более чем на 30% ниже среднеарифметической цены всех представленных ценовых предложений, а через электронный магазин – на 50% ниже среднеарифметической цены всех ценовых предложений потенциальных поставщиков, разместивших информацию на указанный товар.

Считаем необходимым максимально снизить разброс цен до 10 % в указанных способах осуществления закупок. Необходимость такого изменения обоснована в работе. В связи с этим предлагается внести изменения в п.80 и п.81 Приказа Министра финансов РК 2015 г. «Об утверждении Правил осуществления государственных закупок» внести соответствующие изменения.

6. Основной проблемой неэффективности закупок является коррупция, которая выражается в злоупотреблении средствами государственного бюджета. Пресечение коррупционных схем и иных противоправных действий при осуществлении государственных закупок имеет важное значение для обеспечения прозрачности и эффективности этой сферы.

Недостаточный контроль за процессом закупок со стороны государственных органов, слабость системы наказания за нарушения правил и требований, регулирующих процедуры государственных закупок могут создавать условия для безнаказанности коррупционных действий и усиливать возможности для коррупционных схем. В связи с этим было предложено внести в главу 15 УК РК «Коррупционные и иные правонарушения против интересов государственной службы и государственного управления» статью «Неправомерное осуществление государственных закупок», предусматривающую уголовную ответственность за несоблюдение правил осуществления государственных закупок, повлекшие за собой значительный социально-экономический ущерб государству или другим участникам системы государственных закупок.

Теоретическая и практическая значимость правового регулирования правительственных закупок заключается не только в выполнении задач по обеспечению государственных нужд в реализации целевых программ, формированию резервного фонда, но и в обеспечении экономико-правового и социально-политического развития государства.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что в работе даются теоретические заключения, которые вносят свой вклад в дальнейшую унификацию и прогрессивное развитие международного права и законодательства Республики Казахстан по изучаемой проблеме, могут быть использованы в научных и практических разработках по поднимаемым проблемным вопросам.

Практическая значимость исследования в том, что предложения и выводы, содержащиеся в диссертации, могут быть использованы для совершенствования действующего национального законодательства Республики Казахстан, в практической деятельности государственных органов Республики Казахстан. Основные положения исследования могут использоваться в учебном процессе высших учебных заведений при изучении международно-правовых дисциплин, а также в дальнейших научных исследованиях в данном направлении.

Апробация результатов исследования проводилась на каждом этапе выполнения диссертационной работы по мере получения результатов исследования. Диссертация обсуждена на кафедре международного права факультета международных отношений Казахского национального

университета им. аль-Фараби. Результаты исследования были рассмотрены на научных семинарах кафедры.

С целью проведения анализа практических основ осуществления государственных закупок в РК автор принимала участие в семинаре на тему «Государственные закупки в 2022 году» в объеме 16 академических часов 14-15 декабря 2022 г.

Основные выводы диссертации опубликованы в 9 научных публикациях, 1 из которых входят в базу данных Scopus, 5 статей в научных изданиях, рекомендованных Комитетом по обеспечению качества в сфере науки и высшего образования Министерства науки и высшего образования Республики Казахстан, а также в материалах международных научных конференций и других журналах. Результаты исследования нашли свое отражение в следующих работах:

1. Begzhan A., Aidarbayev S., Hartwig M., Alibekov S., Zhailau Z. International legal regulation of government procurement for sustainable development in the framework of the WTO // *Rivista di Studi sulla Sostenibilita.* – 2021(2). – P. 95-109.

2. S. Aidarbayev, B. Uderbayeva, A. Begzhan Implementing WTO standarts in public procurement: EU experience and situation in the EAEU // *Eurasian challenges to international economic law (new developments after brexit and in the context of the Covid-19)* May 2021. – P. 139-148.

3. Aidarbayev S., Begzhan A. The main provisions of the legal regulation of the public procurement system in the European Union // *Вестник КазНУ. Серия юридическая.* – 2021. – №2(98). – С. 94-100.

4. Aidarbayev S., Begzhan A. The UNCITRAL Model Law: a guide for reforming the legal regulation of Public procurement // *Вестник КазНУ. Серия МО и МП.* – 2020. – №1(89). – С. 42-48.

5. Nurmukhankyzy D., Ayanbayev Ye., Begzhan A. The Analysis of WTO mandatory and facultative Agreements: Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS) and Government Procurement // *Вестник КазНУ. Серия МО и МП.* – 2018. – №4. – С. 76-87.

6. Begzhan A.M. Principles of legal regulation of government procurement. Сборник материалов международной научной конференции студентов и молодых ученых «Фараби әлемі», Алматы, 6-9 апреля 2020 г. – С. 161-163.

7. Begzhan A.M. The legal regulation of public procurement: the concept and problems. Сборник материалов международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы современного международного права: теория и практика», посвященной 30-летию юбилею образования кафедры международного права факультета международных отношений КазНУ им. аль-Фараби 25 ноября 2020 г. – С. 210-215.

8. Бегжан А.М. Мемлекеттік сатып алуды құқықтық реттеудің түсінігі мен мәселелері // *Вестник Казахстанской Ассоциации международного права.* – 2020. - №1(49). – С. 156-162.

9. Бегжан А.М. 2011 UNCITRAL Model Law on Public Procurement as a tool of interstate integration. Материалы Международной научной конференции студентов и молодых ученых "Фараби әлемі". Алматы, Казахстан. 8-11 апреля 2019 г. – С. 188-190.

Структура и объем диссертации. Диссертационная работа состоит из введения, 3 разделов, объединяющих 9 подразделов, заключения и списка использованной литературы. Объем диссертации составляет 138 страниц, что соответствует общему требованию, предъявляемому к такого рода научным работам.

1 ПОНЯТИЕ, ПРИНЦИПЫ И ОСОБЕННОСТИ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННЫХ (ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ) ЗАКУПОК

1.1 Понятие и принципы государственных закупок

Одной из главных функций государства выступает обеспечение населения социально значимыми товарами, работами и услугами. Этот процесс осуществляется посредством государственных закупок, главной задачей которых является приобретение товаров, работ и услуг для государственных нужд.

Система государственных закупок оказывает большое влияние на экономику каждого государства, потому как финансовые ресурсы, выделяемые на такие закупки, занимают большую часть государственного бюджета. Н.Г. Шомина отмечает, что «организация и управление закупками направлена на получение необходимого по качеству и количеству сырья, материалов или товаров, выполнение работ и оказания услуг высокого качества, от надежного поставщика, с отличным сервисом и, естественно, по выгодной цене» [5, с.30].

Необходимо отметить, что понятия «государственные закупки», «государственные закупки», «публичные закупки» являются тождественными, поэтому в работе данные понятия используются с одинаковым значением. В международных документах и национальных законодательствах эти термины применяются с равным смыслом и означают закупки товаров, работ и услуг для нужд государства за счет государственного бюджета. Например, в Соглашении ВТО по государственным закупкам (WTO Agreement on government procurement) содержится понятие «government procurement» что в переводе на русский язык означает «государственные закупки». Типовой закон ЮНСИТРАЛ (UNCITRAL Model law on public procurement) регламентирует осуществление «публичных закупок», а в законодательстве Республики Казахстан используется термин «государственные закупки».

В соответствии с Соглашением ВТО по государственным закупкам под понятием государственных закупок стоит понимать «приобретение государственными учреждениями услуг и товаров с целью реализации собственных функций с использованием присущих им ресурсов» [6].

Согласно Типовому закону ЮНСИТРАЛ о публичных закупках «публичные закупки означают приобретениекупающей организацией товаров, работ или услуг», в то время как «купающей организацией является любой государственный департамент, учреждение, орган или другая организация, любое их подразделение или несколько департаментов, учреждений, органов, организаций или подразделений, которые занимаются закупками, за исключением ...» [7].

В соответствии с п. 14 ст. 2 Закона РК «О государственных закупках» «государственные закупки - приобретение заказчиками товаров, работ, услуг полностью или частично за счет бюджетных средств, выделенных денег из Фонда поддержки инфраструктуры образования в соответствии с законодательством Республики Казахстан и (или) собственных доходов, за

исключением доходов международных аэропортов, связанных с оказанием услуг нерезидентам Республики Казахстан» [8].

Анализируя приведенные определения, можно заметить, что Соглашение ВТО регламентирует закупки только товаров и услуг, тогда как в рамках ЮНСИТРАЛ и законодательства РК регулируются и закупки работ. Это обусловлено тем, что ВТО устанавливает стандарты международной торговой системы, базирующейся на таких соглашениях организации, как Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ) [9], Генеральное соглашение по торговле услугами – ГАТС [10] и др. Соглашением ВТО установлено, что правительственные закупки – это приобретения государственных учреждений, тогда как Типовой закон ЮНСИТРАЛ к закупающим организациям относит правительственные департаменты, учреждения, органы или другие организации, любые их подразделения, занимающиеся закупками. Также Типовым законом дается право установления исключений в отношении перечня закупающих организаций государством, берущим за основу своего законодательства о государственных закупках Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках.

Как отмечает Д.Н. Есимова, касательно применения процедур государственных закупок международное право предоставляет право самостоятельного выбора сферы действия норм, с учетом внутреннего законодательства каждого государства [11]. Республика Казахстан приняла первый вариант, рекомендованный для нефедеративных государств. Так, п. 27 ст. 2 Закона устанавливает, что заказчики - это государственные органы, государственные учреждения, а также государственные предприятия, юридические лица, пятьдесят и более процентов голосующих акций (долей участия в уставном капитале) которых принадлежат государству, и аффилированные с ними юридические лица, за исключением:

- национальных управляющих холдингов, национальных холдингов, национальных управляющих компаний, национальных компаний и аффилированных с ними юридических лиц;

- Национального Банка РК, его ведомств, организаций, входящих в его структуру, и юридических лиц, пятьдесят и более процентов голосующих акций (долей участия в уставном капитале) которых принадлежат Национальному Банку РК или находятся в его доверительном управлении, и аффилированных с ними юридических лиц;

- государственных предприятий как имущественных комплексов, юридических лиц, пятьдесят и более процентов голосующих акций (долей участия в уставном капитале) которых принадлежат государству, и аффилированных с ними юридических лиц, переданных в доверительное управление физическим или негосударственным юридическим лицам с правом последующего выкупа [8].

Следовательно, субъектами государственных закупок в РК являются государственные органы и учреждения, закупки которых осуществляются за счет республиканского и местного бюджета, а также государственные предприятия и юридические лица, пятьдесят и более процентов голосующих акций которых принадлежат государству, осуществляющие государственные

закупки за счет государственного бюджета, а также денежных средств, заработанных от своей деятельности согласно их Уставу. Также Законом РК от 30 декабря 2022 г. были внесены изменения [12] в определение «государственных закупок», установленное Законом РК «О государственных закупках», в соответствии с которым закупки образовательных учреждений планируются и проводятся за счет средств, выделенных из Фонда поддержки инфраструктуры образования.

В свою очередь, в соответствии с п.24 ст.2 Закона устанавливает, что поставщик – это физическое лицо, осуществляющее предпринимательскую деятельность, юридическое лицо (за исключением государственных учреждений, если иное не установлено для них законами РК), временное объединение юридических лиц (консорциум), претендующие на заключение договора о государственных закупках. Физическое лицо, не являющееся субъектом предпринимательской деятельности, может являться потенциальным поставщиком в случае приобретения заказчиками жилища, принадлежащего на праве частной собственности такому физическому лицу [8].

Таким образом, значение правительственных закупок, публичных закупок, государственных закупок является одинаковым, т.е. приобретения органами государства товаров, работ и услуг для выполнения своих функций.

Правительственные закупки реализовываются государством для выполнения своих функций и обязанностей перед гражданами и обществом в целом. Они направлены на обеспечение государственных нужд и интересов, а также защиту прав потребителей и обеспечение эффективного использования бюджетных средств.

Кроме того, правительственные закупки также могут стимулировать экономический рост и развитие, создавая новые рабочие места и обеспечивая спрос на товары и услуги. Можно выделить несколько способов, влияющих на повышение экономики:

- Создание рабочих мест: когда государственные органы закупают товары, работы и услуги у компаний, это может привести к увеличению производства и, как следствие, созданию новых рабочих мест.

- Развитие отраслей экономики: правительственные закупки могут стимулировать развитие определенных отраслей экономики, например, если государственные органы закупают большое количество медицинского оборудования, это может стимулировать развитие медицинской промышленности.

- Повышение конкуренции: осуществление закупок, при которых государственные органы выбирают поставщиков, могут стимулировать конкуренцию между представителями бизнеса и повышение качества товаров, работ и услуг, что, в свою очередь, может привести к повышению производительности и экономическому росту.

- Содействие инновациям: правительственные закупки могут стимулировать инновации, так как государственные органы могут закупать товары и услуги, которые не существовали ранее или которые улучшают существующие процессы.

- Увеличение спроса на товары и услуги: когда государство закупает большое количество товаров, работ и услуг, это может привести к увеличению спроса на них, что способствует увеличению продаж и доходов для компаний, занятых в этих отраслях экономики.

В целом, правительственные закупки могут иметь положительный эффект на экономический рост государства, если они проводятся честно и прозрачно, и при правильно выбранных поставщиках, способных обеспечить качество закупаемых товаров, выполняемых работ и оказываемых услуг.

При изучении научной литературы по данной тематике можно заметить, что понятия «государственный заказ» и «государственные закупки» иногда отождествляются, но необходимо понимать, что это два разных понятия.

По мнению Л.Г. Каранатовой, государственный заказ – это «поручение, выдаваемое от имени государства на производство и поставку продукции или оказание услуг» [13].

С.Н. Данилова считает, что «продукция, закупаемая органами государственной власти в целях решения своих задач в сфере социального, культурного, экономического и экологического развития, реализации социально-экономических программ. При этом законодательно установлено, что эта продукция может приобретаться только посредством проведения конкурсных государственных закупок» [14, с.55].

Государственный заказ обычно осуществляется в рамках государственных программ и проектов, направленных на выполнение определенных задач и достижение определенных целей. Размещение государственного заказа зависит от потребностей каждого государства, однако, в целом, он может включать в себя следующие виды работ, услуг и товаров:

- строительство объектов инфраструктуры, например, дорог, мостов, аэропортов, железных дорог и т.д.
- закупка оборудования для государственных организаций, например, компьютеров, медицинского оборудования, автомобилей и т.д.
- оказание услуг государственными органами, например, юридические, консультационные и аудиторские услуги.
- проведение научных исследований и разработок в интересах государства, например, в области энергетики, медицины, информационных технологий и т.д.
- закупка продуктов питания и медикаментов для государственных учреждений, например, школ, больниц и т.д.

Из вышеизложенного материала следует, что государственный заказ - это заказ, который государство или его органы размещают для выполнения работ, оказания услуг или поставку товаров от определенных организаций или индивидуальных предпринимателей для выполнения своих функций, обеспечивающих нужды государства. Также госзаказ может являться инструментом реализации государственных программ, выполнения международных обязательств в соответствии с международным договором.

Таким образом, государственный заказ и государственные закупки являются взаимосвязанными, но разными понятиями. Государственный заказ -

это заказ на выполнение работ, оказание услуг или поставку товаров, а государственные закупки - это процедуры выбора поставщиков для выполнения таких заказов. Размещение государственного заказа осуществляется органами государственного управления путем государственных закупок [15]. Следовательно, государственный заказ предшествует государственной закупке.

По мнению Ж. Амирханова государственные закупки - это закупки, осуществляемые государством на республиканский бюджет для приобретения товаров, работ, услуг, необходимых для обеспечения работы государственных учреждений, а также выполнения государственных функций. Поэтому они играют большую роль и являются действенным инструментом управления экономикой нашей Республики [16].

Б. Мендыбаева раскрывает содержание государственных закупок как «одну из основных составляющих взаимодействия исполнительных органов и общества» [17].

Л.И. Юзвович и Н.Ю. Исакова считают, что «государственные закупки – это регламентированная законодательством деятельность государства по приобретению товаров, работ и услуг с наибольшей эффективностью и наименьшими затратами с целью обеспечения деятельности государства, а также с целью оказания влияния на развитие частного сектора национальной экономики и выполнения социально значимых функций» [18].

Как считает М. Линерс «государственные закупки – это совокупность различных функций и действий, которые ориентированы на повышение централизованной управляемости, уменьшение расходов государственного бюджета, контроль над материальными потоками и обеспечение нужд государственных учреждений» [19].

Б.А. Райзберг отмечает, что «правительственные закупки – это часть произведенных в стране или за рубежом товаров и услуг, закупаемых правительством, государственными органами за счет средств государственного бюджета» [20].

Мировая практика показывает, что эффективное использование финансовых ресурсов государства для реализации его мероприятий осуществляется через правительственные закупки. «Требование о политике в области закупок заключается в том, что они должны основываться на соотношении цены и качества, определяемом как «наилучшее сочетание качества и эффективности для наименьших затрат за период использования приобретенных товаров или услуг». Это должно быть достигнуто путем конкуренции, если нет веских причин для обратного» [21]. Распоряжаясь финансовыми ресурсами, государственный орган действует в качестве уполномоченного представителя государства, а потому расходование средств налогоплательщиков должно осуществляться таким образом, чтобы обеспечить в максимальной степени реализацию государственных интересов.

Поскольку для оплаты контрактов используются государственные средства, правительственные закупки регулируются большим количеством правил и статутных законов, чем обычные контракты. Для того, чтобы закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд проходили честно и

прозрачно, существуют определенные правила и процедуры, которые определяются законодательством. Следовательно, эффективность таких закупок во многом зависит от качественной правовой базы, которая поощряет свободную и открытую конкуренцию, регулирует соотношение цены и качества в соответствии с международными документами и национальным законодательством. В рамках своей стратегии правительство должно согласовывать политику закупок с этой правовой базой, а также с ее более широкими политическими целями [22].

Правовое регулирование правительственных закупок появилось относительно недавно. За исключением Японии в 1947 г. и Соединенных Штатов Америки в 1949 г., большинство стран приняли законы о закупках в 1990-х или 2000-х гг. Эта законодательная деятельность была продиктована типовым положением о закупках, которое Комиссия ООН по праву международной торговли предоставила в 1994 г. Положения, действующие во многих странах, как следствие, похожи, хотя на практике могут отличаться.

Необходимость правового регулирования правительственных закупок обусловлена тем, что они являются одним из наиболее значимых инструментов государственной экономической политики. Такие закупки являются важным механизмом обеспечения государственных нужд в условиях рыночной экономики, их общий объем может достигать значительных сумм.

Однако, без хорошей законодательной базы, правительственные закупки могут быть склонны к коррупции, недостаточной конкуренции и нерациональному использованию бюджетных средств. Правовые нормы, которые регулируют закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд направлены на обеспечение прозрачности, конкуренции, эффективности и экономичности этих процессов.

Кроме того, правовое регулирование правительственных закупок также способствует повышению уровня ответственности органов государственной власти за использование бюджетных средств и укреплению доверия граждан к государственным институтам. Таким образом, законодательное регулирование госзакупок является необходимым для обеспечения эффективности и прозрачности этих процессов и предотвращения возможных злоупотреблений в рассматриваемой области.

Во многих документах, регулирующих правительственные закупки, речь идет о том, что отличительной их чертой от частных является осуществление закупок на деньги налогоплательщика, а не на свои собственные. На средства налогоплательщика приобретаются и используются товары и услуги для его пользы. При этом существуют бюджетные ограничения. Законодательный орган утверждает окончательный бюджет на государственные закупки и все его дальнейшие изменения.

Занимая важное место в экономике государства, правительственные закупки являются серьезным инструментом его государственного регулирования [23]. Такие закупки представляют собой важный аспект экономики, а также образуют значительный сегмент международной торговли. Следовательно, закупаться могут не только товары отечественного производства, работы и

услуги, выполняемые и оказываемые физическими и юридическими лицами своего государства, но и товары, работы и услуги иностранных государств, физических и юридических лиц.

Рассмотрев множество определений понятия «правительственные закупки», их особенности и принципы осуществления можно предложить следующее определение: «Правительственные закупки – это регламентированная законодательством система отношений, возникающая между заказчиком и поставщиком, с целью приобретения товаров, работ и услуг для обеспечения нужд государства за счет бюджетных средств». Как было отмечено выше, понятия «правительственные закупки», «публичные закупки» и «государственные закупки» применяются как синонимы, поэтому говоря о государственных закупках или публичных закупках, мы имеем в виду и правительственные закупки.

Возрастающая роль правительственных закупок в международной торговле стала причиной того, что вопрос о регулировании данной сферы стал включаться как в универсальные договоры, так и во многие региональные торговые соглашения наравне с вопросами либерализации рынков товаров, услуг, капитала и рабочей силы.

Общепринятые в мировой практике принципы осуществления правительственных закупок сформулированы в законодательствах многих государств и зафиксированы таких международных актах, как: Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках, Соглашение ВТО по правительственным закупкам, директивы ЕС, Договор о создании ЕАЭС, документы Организации Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества и других.

Главенствующую позицию в эффективной организации и управлении правительственными закупками занимают принципы их осуществления. По мнению О.В. Архаловича «под принципами реализации системы правительственных закупок понимают основополагающие начала, руководящие идеи, выражающие сущность и определяющие функционирование главных направлений государственной политики в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных потребностей» [24].

Профессор С.Л. Шунер выделяет следующие основные принципы для системы правительственных закупок:

- 1) конкуренция;
- 2) честность;
- 3) прозрачность;
- 4) эффективность;
- 5) лучшее значение цены;
- 6) риск расторжения [25].

Р.Р. Нуреева отмечает, что «три основополагающих принципа, которые легли в основу системы закупок США, – это конкуренция, прозрачность и честность. Это так называемые три кита, с которых начинается строительство всей системы» [26]. Выделенные автором три принципа совпадают с принципами, обозначенными С.Л. Шунером.

Однако данные авторы не выделяют принцип контроля, который имеет важное значение для обеспечения эффективного использования бюджетных средств.

Принцип конкуренции в правительственных закупках заключается в том, что все потенциальные поставщики должны иметь равные возможности участвовать в закупках и представлять свои предложения. В рамках данного принципа правительственные организации должны определять критерии, по которым будут оцениваться предложения потенциальных поставщиков. Эти критерии должны быть объективными, прозрачными и одинаковыми для всех участников конкурса. Также заказчики должны убедиться, что никакие иные факторы, кроме качества и стоимости товаров или услуг, не влияют на выбор победителя закупок. В целом, принцип конкуренции является основополагающим для обеспечения эффективного использования бюджетных средств и повышения качества товаров и услуг, приобретаемых правительственными организациями.

Принцип честности заключается в том, что все участники закупок должны иметь равные возможности и равный доступ к информации, необходимой для участия в закупках. Это означает, что правительственные организации должны следовать законодательству и устанавливать четкие и прозрачные правила и процедуры для всех участников конкурса. Он подразумевает, что правительственные организации должны принимать меры по предотвращению коррупции, в том числе соблюдать правила конфликта интересов, обеспечивать независимость членов комиссии, проводить проверку поставщиков на предмет соответствия требованиям и ограничениям. Соблюдение принципа честности в правительственных закупках не только помогает улучшить качество товаров и услуг, но и способствует повышению доверия к правительству со стороны налогоплательщиков и общественности.

Эффективное функционирование рынка правительственных закупок требует высокой степени как конкуренции, так и прозрачности [27].

Принцип прозрачности означает, что все процессы и документы, связанные с правительственными закупками, должны быть открыты и доступны для общественности и участников конкурса. Это включает в себя публикацию информации о планируемых закупках, условиях их проведения, критериях оценки, выборе победителя и других ключевых аспектах процесса закупки. Все этапы процесса закупок, начиная от опубликования объявления о проведении процедуры и заканчивая подписанием контракта, должны быть открыты и прозрачны для всех участников. Все условия процедуры, требования к участникам, критерии оценки предложений, решения о выборе победителя и другие аспекты процесса закупок должны быть доступны для всех участников. Принцип прозрачности также включает в себя предоставление участникам конкурса информации обо всех изменениях, которые могут произойти во время процесса закупки, например, изменения сроков подачи заявок, изменения условий контракта или критериев оценки.

Развитию принципа прозрачности способствует внедрение электронных закупок. Электронные закупки, в свою очередь, обеспечивают более высокий

уровень прозрачности благодаря использованию специальных электронных платформ, которые позволяют публиковать информацию и вести процедуры закупок в онлайн-режиме. Это делает процесс более простым и доступным для всех участников, а также обеспечивает более высокую скорость и эффективность процедур. Публичность процесса закупки способствует улучшению качества товаров и услуг, приобретаемых правительственными организациями, так как участники конкурса могут более точно оценить требования заказчика и предложить более эффективные и качественные решения. В целом, принцип прозрачности является важным элементом в обеспечении справедливости и эффективности правительственных закупок, а также повышения доверия граждан к государственным органам.

Принцип эффективности правительственных закупок заключается в том, что все процедуры закупок должны быть организованы таким образом, чтобы обеспечить наиболее эффективное использование государственных ресурсов и денежных средств. Это означает, что закупки должны быть организованы таким образом, чтобы обеспечить максимальную ценность для денежных средств, которые выделены на закупку товаров, работ и услуг. Некоторые авторы называют его принципом режима экономии. Однако, Д.А. Абдрахимов подчеркивает, что «с точки зрения понятий системного анализа экономия не может рассматриваться как самостоятельная стратегическая цель того же уровня, что и эффективность, поскольку экономия ресурсов является одним из основных экономических результатов, сопоставляемых с затратами в рамках понятия «эффективность» [28].

Особое значение принципу эффективности применительно к правительственным закупкам придает то обстоятельство, что в отличие от многих других разновидностей бюджетных расходов, направленных на производство общественных благ, не подлежащих купле-продаже (таких, например, как средняя продолжительность жизни, состояние окружающей среды, общественная безопасность), оценка эффективности которых вызывает серьезные сложности [29], эффективность госзакупок поддается четкому денежному выражению. Учитывая, что большинство товаров, работ и услуг, закупаемых для государственных нужд, имеет обращение на рынке, эффективность системы государственных закупок можно оценить путем сравнения средней цены государственных контрактов с рыночной ценой того или иного товара с учетом затрат на размещение государственного заказа [30, с.42-43].

Для того чтобы обеспечить эффективность правительственных закупок, необходимо принимать во внимание не только цену, но и качество и соответствие требованиям. При выборе поставщика товаров и услуг должны учитываться не только стоимость, но и качество товаров и услуг, а также надежность и репутация поставщика.

Принцип наилучшей стоимости (или лучшего значения цены) в правительственных закупках заключается в том, чтобы выбирать поставщика, который предлагает лучшее соотношение цены и качества товаров или услуг. Это означает, что правительственные организации должны учитывать не только

цену товаров и услуг, но и другие факторы, такие как качество, надежность, безопасность, сроки поставки и т.д. Принцип наилучшей стоимости помогает правительственным организациям выбрать лучший вариант среди разных предложений от потенциальных поставщиков и получить наилучшее соотношение цены и качества.

Риск расторжения договора в правительственных закупках означает, что ответственность за расторжение договора несет та сторона, которая его нарушает. В контексте государственных закупок, этот принцип означает, что если поставщик не сможет выполнить условия договора, он должен нести ответственность за это, и заказчик вправе расторгнуть договор и требовать возмещения убытков.

Однако, следует учитывать, что существуют обстоятельства, которые могут привести к расторжению договора не по вине поставщика, например, изменение законодательства или форс-мажорные обстоятельства. В таких случаях, законодательство может предусматривать определенные механизмы для решения споров и компенсации убытков. В целом, принцип риска расторжения направлен на обеспечение исполнения договора и защиту интересов заказчика, но при этом должен учитывать возможные справедливые обстоятельства, которые могут привести к нарушению условий договора.

Значение контрольной функции финансов для эффективности государственного управления подробно раскрыла О.Н. Горбунова. По ее мнению, «через финансовую систему осуществляется система мониторинга – слежение за успешным (или менее успешным) развитием государства и общества в целом и, что самое важное, осуществляется государственное влияние и прямое воздействие на их развитие» [31, с.13]. Тем более это относится к такому специализированному элементу финансовой системы как финансовый контроль.

В правительственных закупках *принцип контроля* означает, что все этапы закупочной процедуры должны быть подвергнуты контролю, начиная с планирования закупок и заканчивая исполнением договора. Контроль в госзакупках может осуществляться как внутренними службами контроля, так и внешними органами, такими как аудиторские компании, государственные органы контроля и надзора и т.д.

Цель контроля в правительственных закупках - обеспечить соблюдение законодательства, а также прозрачность и эффективность процесса закупок. Контроль может включать в себя проверку соответствия условий договора требованиям законодательства, оценку качества поставляемых товаров или услуг, проверку финансовых и других документов поставщиков, а также мониторинг исполнения договора и контроль расходов. Данный принцип имеет важное значение для обеспечения эффективного использования бюджетных средств и защиты интересов государства и налогоплательщиков.

Соглашение ВТО по правительственным закупкам выделяет такие принципы правительственных закупок, как принцип недискриминации, использования электронных средств, прозрачности и беспристрастности закупок.

1. Принцип недискриминации в отношении любой меры, касающейся охватываемых закупок. В соответствии с данным принципом каждая Сторона, включая ее закупающие организации, немедленно и безоговорочно предоставляет товарам и услугам любой другой Стороны и его поставщикам режим не менее благоприятный, чем режим, который Сторона, включая ее закупающие организации, предоставляет:

- внутренним товарам, услугам и поставщикам; и
- товарам, услугам и поставщикам любой другой Стороны.

В рамках данного принципа Сторона, включая ее закупающие организации, не должна:

- относиться к местному поставщику, созданному на местном уровне, менее благоприятно, чем к другому местному поставщику, созданному на местном уровне, на основе степени иностранной принадлежности или владения;
- дискриминировать поставщика, созданного на местном уровне, на том основании, что товары или услуги, предлагаемые этим поставщиком для конкретной закупки, являются товарами или услугами любой другой Стороны.

С целью проведения закупок Сторона не должна применять правила происхождения товаров или услуг, импортируемых из или поставляемых из другой Стороны, которые отличаются от правил происхождения, применяемых Стороной в то же время в ходе обычной торговли к импорту или поставкам тех же товаров или услуг из той же Стороны.

2. Принцип использования электронных средств при проведении закупок. Данный принцип означает, что закупающая организация:

- при проведении закупок должна использовать общедоступные и совместимые с другими общедоступными информационно-технологическими системами и программным обеспечением системы, связанные с аутентификацией и шифрованием информации; и
- должна поддерживать механизмы, обеспечивающие целостность запросов на участие в тендерных заявках, включая установление времени их получения и предотвращение ненадлежащего доступа.

3. Принцип прозрачности и беспристрастности закупок. Данный принцип означает, что закупающая организация должна проводить закупки прозрачным и беспристрастным образом, соответствующие положениям Соглашения, с использованием таких методов, как открытые торги, выборочные торги и торги с ограниченным участием. При этом закупающая организация должна исключать коллизии интересов участников закупок и предотвращать коррупционную практику в данной сфере [6].

Анализируя принципы ВТО по правительственным закупкам, можно заметить, что они направлены на достижение либерализации в обозначенной сфере, обеспечение открытости, прозрачности и конкуренции в закупках, что способствует эффективному использованию ресурсов и повышению качества товаров и услуг.

Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках не содержит определенную статью, устанавливающую принципы публичных закупок, однако из содержания закона вытекают такие принципы, как:

- принцип экономичности и эффективности закупок;
- принцип конкуренции;
- принцип недискриминации;
- принцип справедливого, равного и беспристрастного отношения ко всем поставщикам и подрядчикам;
- принцип открытости процедур, связанных с закупками [7].

Включение конкретных принципов правительственных закупок в национальные законодательства зависит от специфики системы закупок в конкретном государстве. Так как Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках является правовым ориентиром для государств, он содержит наиболее общие принципы их осуществления.

В РК принципы осуществления закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд закреплены Законом РК «О государственных закупках», согласно ст. 4 которого «осуществление государственных закупок основывается на принципах:

- 1) оптимального и эффективного расходования денег, используемых для государственных закупок;
- 2) предоставления потенциальным поставщикам равных возможностей для участия в процедуре проведения государственных закупок, кроме случаев, предусмотренных настоящим Законом;
- 3) добросовестной конкуренции среди потенциальных поставщиков, недопущения сговора между участниками закупок;
- 4) открытости и прозрачности процесса государственных закупок, в том числе с соблюдением законных прав поставщиков на коммерческую тайну (до подведения итогов государственных закупок);
- 5) оказания поддержки отечественным производителям товаров, а также отечественным поставщикам работ и услуг в той мере, в которой это не противоречит международным договорам, ратифицированным Республикой Казахстан;
- 6) ответственности участников государственных закупок;
- 7) недопущения коррупционных проявлений;
- 8) приобретения инновационных и высокотехнологичных товаров, работ, услуг;
- 9) соблюдения прав на объекты интеллектуальной собственности, содержащиеся в закупаемых товарах» [8].

Большинство указанных принципов находят свое отражение в источниках международного права в области правительственных закупок, а также соответствуют принципам зарубежной закупочной деятельности. Республика Казахстан, являясь частью мирового сообщества и частью этой системы, провозгласила в Законе «О государственных закупках» те же принципы, что и в международном праве. Однако такие принципы, как оказание поддержки отечественным производителям товаров, а также отечественным поставщикам работ и услуг в той мере, в которой это не противоречит международным договорам, ратифицированным РК; ответственность участников государственных закупок; приобретение инновационных и

высокотехнологичных товаров, работ, услуг; соблюдение прав на объекты интеллектуальной собственности, содержащиеся в закупаемых товарах находят свое отражение только в нашем законодательстве. Следовательно, по мнению законодателя, эти принципы необходимы для совершенствования эффективности модели государственных закупок в нашем государстве.

Стоит отметить, что все перечисленные принципы играют несомненно важную роль в осуществлении госзакупок. Однако, по нашему мнению, немаловажно применение *принципа компетентности должностных лиц, осуществляющих государственные закупки*, который означает, что данные лица должны обладать необходимыми знаниями и навыками для эффективной и юридически корректной организации процесса закупок.

Подобный принцип, а именно принцип профессионализма заказчика, закреплен в Федеральном законе Российской Федерации «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», устанавливающий «осуществление деятельности заказчика, специализированной организации и контрольного органа в сфере закупок на профессиональной основе с привлечением квалифицированных специалистов, обладающих теоретическими знаниями и навыками в сфере закупок» [32].

В связи с этим, предлагаем включить в ст. 4 Закона РК «О государственных закупках» принцип компетентности должностных лиц, осуществляющих государственные закупки, который несомненно является важным для обеспечения эффективности и прозрачности процедур закупок, а также предотвращения коррупционных схем и неправомερных действий в рассматриваемой сфере.

Компетентные должностные лица, занимающиеся государственными закупками, должны обладать знаниями законодательства, регулирующего закупки, и уметь применять его на практике, чтобы избежать нарушений и неправомερных действий при организации закупок. Кроме того, им необходимо анализировать рынок и выбирать наиболее подходящие критерии для выбора поставщиков, а также учитывать социально-экономические цели и принципы государственных закупок.

Благодаря принципам, изложенным в Законе РК «О государственных закупках», заложены основы для модернизации системы закупок в Казахстане. Задача правительства Казахстана, особенно Министерства финансов, состоит в том, чтобы найти пути обеспечения того, чтобы эти принципы не только были прописаны в законе, но и соблюдались на практике. Это долгосрочный проект, и на сегодняшний день существует множество возможностей для внедрения органами власти новых методов, которые позволят улучшить расходование денег, используемых для государственных закупок, наиболее оптимальным и эффективным образом.

Правительственные организации должны строго следить за соблюдением всех принципов закупок, начиная от конкуренции и заканчивая распределением ресурсов. Это включает проведение открытых конкурсов на поставку товаров и услуг, установление честных и прозрачных процедур закупок, контроль за

соответствием предлагаемых товаров и услуг требованиям и стандартам, а также обеспечение равных возможностей для всех поставщиков.

Принципы правительственных закупок помогают защитить интересы государства и налогоплательщиков, обеспечить эффективное использование государственных ресурсов и повысить качество предлагаемых товаров и услуг. Кроме того, это способствует укреплению доверия общества к государственным институтам и повышению уровня прозрачности и открытости в государственном управлении.

Раскрыв содержание принципов реализации системы правительственных закупок, можно сделать следующие выводы:

- соблюдение принципов правительственных закупок является необходимым условием для эффективности и прозрачности процесса закупок;
- нарушение этих принципов может привести к недобросовестным практикам и коррупции, что негативно сказывается на качестве товаров, работ и услуг, а также на финансовых ресурсах государства.

1.2 Особенности правового регулирования правительственных закупок в зарубежных государствах

Эффективно построенная и функционирующая система правительственных закупок приносит благо как с позиции стимулирования и развития малого, среднего и крупного предпринимательства, так и с позиции простого потребителя таких услуг [33]. Посредством правительственных закупок государство выполняет свою социальную и экономическую роль. Построение эффективно работающей системы государственных закупок, безусловно, связано с рядом трудностей как методологического, так и технического характера; требует внушительных затрат ресурсов и времени. В этой связи нелишним будет анализ накопленного опыта развитых стран в части построения высокоэффективной системы государственных закупок. На сегодняшний день система правительственных закупок может быть организована, основываясь на использовании следующих моделей [34, с.75]:

- централизованная - организация и осуществление закупочных функций централизованно через центральный офис компании или центральный закупочный государственный институт. Условия, освещенные в контрактах, одинаковы как для местных отделений компаний, дочерних компаний, подразделений, так и для местных государственных органов и государственных заказчиков (Великобритания, Канада) [35, с.3];
- децентрализованная - закупочные процедуры осуществляются самостоятельно, отсутствует делегирование закупочных функций, в связи с этим отсутствует централизация (Германия) [36, с.63];
- смешанная - централизованно осуществляются стратегические и политические функции, а также выбор единых процедур и универсальных механизмов закупок, функция обучения персонала и кадров. Децентрализованно

проводятся закупки и управление административными аспектами (США) [37, с.27].

Централизованная и децентрализованная модели имеют широкое распространение в государствах-членах ЕС. Каждая модель имеет как положительные аспекты, так и недостатки. В.В. Кушнарев считает, что «централизация содействует сокращению затрат на закупку ресурсов и обеспечивает оптимизацию транзакционных издержек, однако централизованная модель закупок менее мобильна, не всегда гибко реагирует на изменения рыночной ситуации. Децентрализованная модель закупок, хотя и отличается большей гибкостью и оперативностью, но для неё характерны и более высокие затраты. Как правило, выход из такой ситуации состоит в комбинировании вышеприведённых моделей госзакупок, когда централизованно осуществляется общее руководство закупочной деятельностью (нормативная база; планирование; бюджетирование; контроль; координация закупок и др.), а конкретные закупки выполняются специальными подразделениями компаний» [38].

Центральные органы власти играют важную роль в осуществлении правительственных закупок, так как это позволяет государству приобретать необходимые товары, работы, услуги для выполнения своих функций и обеспечения потребностей населения.

Основные функции государства в этой области включают:

- разработку и утверждение законодательных актов, регулирующих процедуру правительственных закупок;
- организацию и контроль закупок;
- выработка требований к товарам, работам и услугам, которые должны быть закуплены, в соответствии с потребностями государства и населения;
- определение критериев выбора поставщиков, а также методов оценки качества предложений;
- определение бюджетных ограничений на правительственные закупки и др.

В некоторых государствах оно само также может выполнять функции поставщика товаров, работ, услуг, особенно в области социальных услуг, здравоохранения и образования.

Таким образом, участие государства в осуществлении правительственных закупок играет важную роль в обеспечении эффективности и прозрачности процесса, а также в обеспечении потребностей населения.

Централизация экономики оказывает сильное влияние на содержание законодательства, регулирующего правительственные закупки. «На уровне национального законодательства происходит уточнение, конкретизация международных положений с учетом особенностей экономической политики государства. В ряде стран выпускаются отраслевые нормативные акты, позволяющие на базе общего национального законодательства сформулировать конкретные положения, отражающие специфику той или иной отрасли» [39].

Великобритания имеет строгие правила и процедуры в отношении правительственных закупок, которые установлены Законом «О государственных закупках» 2015 г. [40]. Он регламентирует закупки, проводимых государственными органами и организациями, а также органами местного самоуправления.

В Великобритании существуют несколько видов процедур закупок, которые используются в зависимости от объема и типа закупок. Эти процедуры включают в себя открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, запрос котировок, конкурс на идеи и диалоговую процедуру. В этой стране также существуют специальные требования к участникам государственных закупок. Например, они должны соответствовать определенным стандартам качества и безопасности, а также иметь соответствующий опыт и финансовую стабильность.

Органы государственной власти в Великобритании также обязаны публиковать информацию о проводимых закупках на специальных порталах, таких как Contracts Finder [41]. Это обеспечивает прозрачность в проведении государственных закупок и позволяет потенциальным поставщикам получить доступ к информации о возможностях участия в закупках.

В целом, государственные закупки в Великобритании подчиняются строгим правилам и процедурам, которые направлены на обеспечение конкуренции, прозрачности и эффективности в проведении закупок.

В Австралии и Новой Зеландии существует ряд требований и процедур для аккредитации участников государственных закупок.

В Австралии, чтобы участвовать в государственных закупках, необходимо зарегистрироваться в Australian Business Register и получить Australian Business Number [42]. Кроме того, в зависимости от размера и характера закупок, могут потребоваться дополнительные сертификаты и лицензии, например, сертификаты соответствия стандартам качества, здоровья и безопасности, а также лицензии на определенные виды деятельности, такие как строительство.

В Новой Зеландии, участники государственных закупок должны зарегистрироваться в New Zealand Business Number [43] и обладать необходимой квалификацией и опытом работы. Для участия в определенных видах закупок, например, в закупках в области здравоохранения, также могут потребоваться дополнительные сертификаты и лицензии.

Кроме того, в обеих странах в зависимости от размера и характера закупок, участники могут потребовать предоставления дополнительной документации, такой как банковские гарантии, бухгалтерские отчеты, референсы и т.д.

Основным законом, регулирующим государственные закупки в Китае, является Закон «О государственных закупках» 2002 г., Закон «О торгах» 2011 г. Местные органы власти в большинстве провинций, муниципалитетов и автономных регионов издали местные административные правила для реализации данных правовых актов в своих местных юрисдикциях.

Правительство Китая также поощряет участие малых и средних предприятий (МСП) в государственных закупках. Министерство финансов и Министерство промышленности и информационных технологий совместно

издали Временные меры по содействию МСП в государственных закупках в 2011 г., в соответствии с которыми физические или юридические лица не могут каким-либо образом предотвращать или ограничивать участие данных предприятий в государственных закупках. в своих конкретных отраслях и юрисдикциях. Департаменты, ответственные за бюджетирование государственных закупок, должны резервировать не менее 30% общего годового бюджета на закупки у МСП. Китайское правительство призывает крупный бизнес объединяться с малым и средним бизнесом. Крупные предприятия могут получить корректировку цен от 2% до 3%, если они образуют консорциум с предприятиями для выполнения не менее 30% всей работы [44]. Чтобы предотвратить злоупотребление этим статусом требуется, чтобы все участвующие субъекты МСП выдали письмо-обязательство для подтверждения статуса. Любая компания, злоупотребляющая своим статусом МСП, будет подвергнута административному или судебному преследованию со стороны властей.

В Китае не только огромный частный рынок предоставляет возможности для ведения бизнеса. В различных секторах на государственные расходы приходится наибольшая доля инвестиций, что открывает интересные возможности для бизнеса. Поэтому выход на китайский рынок закупок кажется заманчивым. Однако доступ на этот рынок ограничен различными законами, нормативными актами и политикой КНР [44]. Хотя Китай вступил в ВТО в 2011 г., он еще не завершил свое присоединение к Соглашению ВТО о государственных закупках. Поэтому, прежде чем выходить на рынок КНР, компании должны тщательно оценить, позволяет ли их организация бизнеса успешно конкурировать в Китае.

Китайские законодатели предпринимают широкий спектр мер по сдерживанию коррупции в сфере государственных закупок. Эти меры, например, запрещают злостный сговор различных участников тендеров. Такие действия могут привести к тюремному заключению лиц, непосредственно отвечающих за них, на срок до трех лет. Кроме того, согласно Закону «О государственных закупках» и Закону «О торгах», Закону «О борьбе с недобросовестной конкуренцией» и Уголовному закону, подкуп закупающих организаций участниками торгов является наказуемым и может привести к конфискации незаконно полученной прибыли, штрафам, включению в официальный список поставщиков с нарушениями ("черный список", т.е. определенная информация о соответствующем предприятии и его руководстве будет доступна общественности), отстранению от участия в государственных закупках на срок до трех лет, а в серьезных случаях - к отзыву лицензии на ведение бизнеса участника торгов.

Также в соответствии с китайским законодательством, должностные лица, занимающиеся государственными закупками, должны соответствовать определенным квалификационным требованиям. В частности, для занимаемых должностей устанавливаются следующие квалификационные требования:

- Образование: кандидат на должность закупщика должен иметь степень не ниже бакалавра (или эквивалент) в области государственного

управления, экономики, юриспруденции, инженерии, а также соответствующий сертификат, выданный уполномоченным государственным органом.

- Опыт работы: кандидат должен иметь не менее 3 лет опыта работы в области закупок, финансов, управления проектами, юриспруденции или инженерии.

- Навыки: кандидат должен обладать хорошими навыками управления, коммуникации и общения, а также знанием законодательства и нормативных актов, регулирующих государственные закупки в Китае.

- Профессиональный уровень: кандидат должен проходить регулярное профессиональное обучение и повышение квалификации, включая сдачу соответствующих экзаменов.

Для того чтобы заниматься государственными закупками в Китае, кандидат должен также пройти специальную процедуру сертификации и получить соответствующий сертификат. Эти требования помогают обеспечить высокий уровень профессионализма и эффективности в области государственных закупок.

Изучая опыт проведения правительственных закупок зарубежных государств можно заметить, что многие государства используют разные способы защиты внутреннего рынка и устанавливают ограничения для поставщиков из иностранных государств. Однако система закупок ЕС является ярким примером либерализации рынка госзакупок, запрещающей отдавать предпочтение отечественным поставщикам.

В.А. Шаховой отмечает, что «согласно законодательству Германии, государство, выступая в роли хозяйствующего субъекта, обязано соблюдать те же юридические и экономические принципы, что и представители частного сектора экономики. В качестве покупателя (потребителя) оно конкурирует с представителями частного сектора, вместе с ними отслеживает изменения на рынке, а также информирует рынок о своих потребностях, объявляя конкурсы на закупку товаров, работ и услуг» [39].

В.В. Мельников отмечает «ряд специфических особенностей при организации закупочной деятельности в процессе расходования средств в процессе размещения государственного заказа в практике Германии. Особенность немецкого законодательства в его каскадности. Последовательность и подчиненность нормативных предписаний такова: сначала принимается базовый закон о государственных закупках – это «Закон против ограничения конкуренции», который часто называют основным законом рыночной экономики, поскольку он регулирует конкуренцию. Следующим уровнем идут подзаконные акты» [45]. И если положение в законе не меняются десятилетиями, то, как точно помечают Д.В. Грызоглазов и И.А. Давыдов, подзаконные акты непрерывно модернизируются. Федеральные земли при этом имеют и собственное законодательство по госзакупкам. Большое внимание в Германии уделяется привлечению к участию в конкурсах субъектов малого бизнеса, которые часто выигрывают крупные заказы [46, с.130]. Этому способствует, по мнению Р.А. Джабраилова и В.К. Малолитневой, и используемая здесь модель ограничения монополизации, когда часть заказа

крупной фирмы, выигравшей конкурс, предлагается конкурентам по ценам, предложенным монополистом [47]. Согласно утверждению С.И. Лекар, это имеет два положительных последствия: во-первых, государство ничего не теряет, делая уступку малому бизнесу; во-вторых, малые фирмы не разоряются в долгосрочном периоде [48].

Неформально существует правило о недопустимости того, чтобы монополист-заказчик породил бы монополиста-исполнителя. В Германии действует жесткое государственное регулирование ценообразования, целью деятельности государственных учреждений и контролирующих органов является борьба с демпингом. Парламент Германии принял Закон об учреждении так называемого «Регистра соревнований» в июле 2017 г. Закон устанавливает регистр, который содержит информацию, например, про уголовные приговоры за такие преступления, как отмывание денег, мошенничество, коррупционные правонарушения или уклонение от уплаты налогов, которые касаются компаний [49].

Действующая во Франции и Бельгии схема организации государственных закупок предусматривает контроль над государственными расходами на всех этапах (принятие решения, расчет сметы расходов, анализ соответствия планируемых расходов возможностям бюджета, визирование расходных документов, контроль оплаты контрактов). Для Франции характерно создание специальных комиссий, которые выборочно проверяют правильность заключения контрактов. Каждое ведомство и местный орган власти формируют собственное подразделение по закупкам, в функции которого входит заключение контрактов и контроль их исполнения.

Система государственных закупок Республики Корея является одним из наилучших примеров централизованных закупок, так как получила высокую оценку ОЭСР в 2016 г. [50] и получила награду в области государственных услуг ООН. Система широко используется в Азии и была принята многими странами, в частности Вьетнамом, Коста-Рикой, Монголией, Тунисом, а также регионами Африки и Латинской Америки [51].

Служба государственных закупок Республики Корея выполняет разнообразные обязанности, связанные с приобретением и управлением ресурсами, необходимыми для государственного управления. Все эти обязанности выполняются с упором на прозрачное и эффективное предоставление услуг, способствуя при этом экономии за счет объединения и централизации, а также содействуя экономическому развитию Кореи. В 2002 г. данный орган создал Корейскую систему электронных закупок (Korea Online E-Procurement System, KONEPS), которая была положительно оценена международным сообществом, включая ООН и Всемирный банк. В июне 2003 г. ООН вручила Службе государственных закупок награду за государственную службу, признав ее инновации в системе закупок прозрачными и эффективными. Кроме того, в 2004 г. ООН выбрала KONEPS в качестве модели лучшей практики в области электронных закупок, а в 2005 г. признала процедуры электронных закупок KONEPS в качестве международных стандартов [52]. Все процедуры госзакупок проводятся на данном портале, в ней доступна вся информация о

закупках для нужд государства, что направлено на повышение их открытости, борьбу с коррупцией.

В рамках централизованной системы закупок первая и главная цель внутренних закупок – обеспечить удовлетворение потребностей правительства экономически эффективным способом, а также помочь государственным учреждениям хорошо работать и эффективно управлять, своевременно поставляя качественную продукцию. Масштабы государственных расходов на закупки, которые ежегодно исчисляются миллиардами долларов, создают возможности для реализации отдельных национальных политик. Бюро закупок стремится повысить качество закупаемых товаров и достичь социально-экономических целей в своих закупочных процедурах. С этой целью большое внимание уделяется развитию малых и средних предприятий, которые являются основой национальной экономики, а также поддержке реализации национальной экологической политики.

С момента вступления Кореи в Соглашение ВТО о правительственных закупках закупки стоимостью выше порога, указанного в Соглашении, с 1 января 1997 г. проводятся на международной конкурсной основе. Основными товарами, которые попадают в эту категорию, являются готовые бетонные смеси, стальные прутки, цемент, транспортные средства, оборудование связи.

Зарубежные закупки направлены на приобретение иностранных товаров, имеющих сравнительные преимущества перед отечественными товарами, с приглашением иностранных участников торгов. Таким образом, типы товаров, приобретаемых в рамках процедур зарубежных закупок, имеют тенденцию меняться, удовлетворяя меняющиеся потребности правительства.

С устойчивым экономическим ростом и все более сложной промышленной структурой, тенденции импорта изменились от простых машин и оборудования к высокотехнологичным товарам, которые не всегда можно приобрести в Корее.

Ожидается, что продолжающееся расширение корейской экономики приведет к увеличению импорта, что неизбежно повлечет за собой рост иностранных закупок в государственном секторе. Служба государственных закупок стремится создать базу данных для всей информации, необходимой для закупки иностранных товаров. Она также отвечает за пересмотр спецификаций закупаемых товаров с целью повышения международной конкуренции, при условии, что такой пересмотр существенно не повлияет на цель закупки.

Основные закупаемые товары включают самолеты; машины; медицинское оборудование; подвижной состав и его части; электрооборудование, радиовещание и связь; оборудование для лабораторий физики и химии; мебель и освещение; публикации и печатные материалы и т.д. [52].

В Корее центральные государственные органы могут осуществлять закупки как сами, так и через единого организатора в лице Службы государственных закупок. При повышении стоимости закупок определенного порога закупки должны проводиться только единым организатором.

Закупки в Канаде организованы централизованно на федеральном уровне Министерством государственных услуг и закупок Канады - органом, ответственным за координацию закупок для всей федеральной власти. С 1997

г. в стране функционирует электронная система закупок. Министерство устанавливает общие правила и процедуры для закупок, разрабатывает и согласовывает контракты и предоставляет поддержку государственным организациям в проведении закупок. Проведение закупок Министерством осуществляется конкурентным и неконкурентным способами. Конкурентный процесс, который включает в себя использование постоянных предложений, договоренностей о поставках или контрактов. Неконкурентный процесс с использованием контракта с единственным источником [53].

Министерством государственных услуг и закупок обслуживает около 120 агентств и подразделений государственного (муниципального) сектора, на его долю приходится около 80% общей стоимости государственных закупок и 20% всех контрактов, заключаемых правительством Канады [54].

Одним из главных преимуществ централизованных закупок в Канаде является увеличение эффективности и снижение издержек благодаря объединению потребностей различных государственных организаций. Это позволяет снизить стоимость закупаемых товаров и услуг, а также уменьшить время и ресурсы, необходимые для проведения процедур закупок. Кроме того, централизованные закупки обеспечивают соблюдение общих принципов и правил проведения закупок, что повышает уровень прозрачности и снижает риск коррупции и других недобросовестных практик.

Однако, хотя централизованные закупки обычно сопровождаются меньшим количеством ошибок и нарушений, они также могут вызвать определенные проблемы, такие как ограничение конкуренции или замедление процесса принятия решений. Кроме того, некоторые критики утверждают, что централизованные закупки могут препятствовать развитию местной экономики и малых бизнесов.

Тем не менее, в целом, централизованные закупки в Канаде являются эффективным инструментом для обеспечения прозрачности, эффективности и экономии средств при проведении государственных закупок.

Система государственных закупок РК строилась на децентрализованной модели, которая предполагает передачу части полномочий по закупкам от центральных органов власти на местный уровень. Суть данной системы заключается в том, что большинство заказчиков, действующих в сфере государственных закупок, осуществляют их самостоятельно через свои структурные подразделения (департаменты, управления, отделы), наделенные соответствующими полномочиями [55]. В 2019 г. в докладе ОЭСР отмечалось, что только 20 % государственных закупок осуществляются на центральном уровне, а 80 % приходятся на регионы [56].

Однако в соответствии со ст. 8 Закона «О государственных закупках» централизованные государственные закупки осуществляются едиными организаторами государственных закупок [8]. Следовательно, определенные закупки в РК осуществляются едиными организаторами. Данное положение касается только таких способов государственных закупок, как конкурс и аукцион и определенного перечня товаров, работ и услуг, установленных законодательством. Так, в 2018 г. был принят Приказ Министра финансов РК

«Об определении перечня товаров, работ, услуг, по которым государственные закупки осуществляются едиными организаторами государственных закупок» [57]. Данным приказом единым организатором государственных закупок республиканского значения определен Комитет казначейства, городов республиканского значения и столицы – Управления государственных активов, также единые организаторы областей, районов области, городов областного значения, районов в городах областного значения. Передача проведения закупок товаров, работ и услуг данных органов единым организаторам ставится в зависимость от стоимости закупок, т.е. при превышении стоимости закупок установленного порога, государственные закупки должны осуществляться едиными организаторами. Например, когда заказчиком являются центральные исполнительные и иные центральные государственные органы, если сумма лота, выделенного на проведение конкурса или аукциона будет превышать 8000 МРП, установленного на соответствующий финансовый год, то государственные закупки должны осуществляться единым организатором.

Единый организатор государственных закупок – это юридическое лицо, определенное Правительством РК, акиматом области, городов республиканского значения и столицы или акиматом района, города, района в городе, в соответствии с пунктом 1 статьи 8 Закона «О государственных закупках», осуществляющее выполнение процедур организации и проведения централизованных государственных закупок [58]. Основная цель введения данного института – оптимизация и упрощение процедуры осуществления госзакупок, посредством формирования единообразного подхода проведения государственных закупок, а также экономия бюджетных средств за счет оптимального и эффективного их использования.

Однако централизация закупок на сегодняшний день не дает желаемых результатов. Некоторые заказчики указывают на то, что «неофициально» основная часть работы продолжает выполняться ими самими. Другие заказчики отмечают, что ценовой критерий при установлении передачи проведения закупок единому организатору не является правильным, так как должностные лица, осуществляющие госзакупки от имени единого организатора, являются специалистами узкой направленности. В определенных сферах при проведении закупок должна учитываться специфика деятельности закупающей организации. Например, из-за содержания технической спецификации с указанием специфических оборудования, «непонятных» единому организатору, закупки могут не проводиться вовремя или вовсе не осуществиться, что иногда приводит к остановке производства на объектах. Таким образом, срывается план государственных закупок заказчика, который ведет к неосвоению бюджетных средств.

Таким образом, по нашему мнению, эффективность централизации может быть повышена в случае создания отдельного государственного органа или ведомства, отвечающего за государственные закупки в стране, в структуру которого будут входить подразделения, отвечающие за организацию закупок, их проведение, аудит и оценку, обучение и подготовку специалистов по закупкам, повышение их квалификации и др.

Практика госзакупок РК может учесть такие элементы организации и проведения закупок иностранных государств, как:

- введение полноценной централизованной модели осуществления закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд;
- усовершенствование контрольного механизма государственных закупок, в том числе внедрение мобильного приложения, позволяющего участникам закупок контролировать и отслеживать процесс осуществления закупок;
- улучшение, а также усиление работы электронного портала государственных закупок;
- вовлечение представителей малого и среднего бизнеса и граждан государства в процесс совершенствования информационно-телекоммуникационных систем их потенциальных потребителей на добровольной основе.

При этом необходимо учесть, что заимствование зарубежного опыта основываться на тщательном анализе его практического применения и должно иметь системный характер, исключив «фрагментарность».

Законодательства государств о правительственных закупках имеют определенные различия, которые зависят от экономических приоритетов конкретной страны [59], от ее правовой системы. Общие различия могут включать следующее:

- Объем применения: в разных странах законодательство о государственных закупках может применяться к различным категориям закупок, таким как товары, услуги и строительные работы, а также к различным видам организаций, в том числе государственным, муниципальным и частным.
- Порядок проведения закупок: в разных странах могут существовать различные способы проведения закупок, такие как открытый конкурс, запрос котировок, запрос предложений и т.д.
- Требования к участникам: государства могут устанавливать различные требования к участникам государственных закупок, такие как опыт работы, наличие сертификатов качества, финансовые гарантии и т.д.
- Процедуры оспаривания: в разных государствах могут существовать различные процедуры оспаривания решений, принятых в рамках государственных закупок. Некоторые страны могут иметь специальные органы для разрешения споров, связанных с государственными закупками.
- Прозрачность: некоторые страны могут устанавливать требования к прозрачности в проведении государственных закупок, такие как обязательная публикация информации о процедурах закупок, официальных решениях и финансовых документах.

Это только некоторые из возможных различий между законодательством государств о государственных закупках, и конкретные различия могут зависеть от конкретной страны.

Рассмотрев опыт зарубежных государств в области осуществления правительственных закупок, можно отметить, что повышение эффективности закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд, в том числе и

противодействия коррупции в данной сфере требует системного подхода, сочетающего в себе множество взаимосвязанных факторов. При этом важное место занимает совершенствование правового регулирования и развитие институциональных составляющих системы правительственных закупок.

2 МЕЖДУНАРОДНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ) ЗАКУПОК

2.1 Международные механизмы правового регулирования правительственных закупок на универсальном уровне

2.1.1 Типовой закон ЮНСИТРАЛ: правовая основа для реформирования правительственных закупок

Правительственные закупки представляют собой один из основных видов экономической деятельности для всех государств, и разработка правового режима, который сбалансирует часто противоборствующие соображения о конкурентной политике, мерах обеспечения прозрачности и требованиях, предъявляемых к эффективности, является важной задачей.

Унификация правовых норм путем установления единых стандартов и норм в определенной сфере сотрудничества, принятия унифицированных конвенций, типовых договоров или других международно-правовых актов является одним из важнейших элементов интеграции между государствами. Общее стремление к унификации правовых норм как посредством заключения международных договоров универсального и регионального характера в пределах интеграционных группировок стран, так и путем принятия типовых законов отдельными государствами на сегодняшний день является характерным почти для всех государств [60, с.189].

Для многих развивающихся стран реформа правительственных закупок является ключевым вопросом, занимающим важное место в повестке дня по вопросам надлежащего управления [61]. Политика в сфере закупок в нынешнее время занимает одно из приоритетных мест в планах проведения реформ в растущем числе стран, находящихся на разных этапах экономического развития. Этот всплеск интереса к формированию “правильной государственной политики в сфере закупок” вызван рядом взаимосвязанных факторов. Одним из них являются текущие громадные и всевозрастающие потребности в инфраструктурных инвестициях у крупных стран с новой и переходной экономикой. Другой фактор обусловлен важностью задачи не допустить распыления скудных государственных ресурсов из-за неграмотно выстроенных процессов осуществления закупок, коррупции или сговора между поставщиками в ходе торгов. Еще один фактор обусловлен важным значением данной сферы как одной из областей, где правительствами многих стран принимаются меры для стимулирования выхода из экономического кризиса и преодоления его последствий.

Одним из документов, определяющих признанные мировым сообществом подходы к нормам осуществления правительственных закупок является Типовой закон о публичных закупках, выработанный Комиссией ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) [7]. Посредством применения данного документа государства могут сформировать свои национальные

законодательства. Он служит образцом для национальных правительств, которые хотят принять или реформировать законодательство о правительственных закупках для своих национальных рынков, а также обеспечивает все существенные процедуры и принципы для проведения различных типов закупочных процессов в национальной системе. Типовой закон был принят на сорок четвертой сессии Комиссии ООН по праву международной торговли в июле 2011 г. Он заменил собой действовавший ранее Типовой закон о закупках товаров (работ) и услуг 1994 г. [62].

Мандат ЮНСИТРАЛ заключается в модернизации и гармонизации права международной торговли посредством выпуска и использования правовых документов, таких как Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках, с целью поддержки экономического и социального развития [63].

А.А. Ажибаева, Н.Е. Жазыкбаев отмечают, что «Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках считает желательным регламентировать закупки в целях:

- обеспечения максимальной экономичности и эффективности закупок;
- расширения и стимулирования участия в процедурах закупок поставщиков и подрядчиков независимо от их государственной принадлежности, содействуя тем самым международной торговле;
- развития конкуренции между поставщиками и подрядчиками в отношении поставки объектов закупок;
- обеспечения справедливого, равного и беспристрастного отношения ко всем поставщикам и подрядчикам;
- содействия объективности и беспристрастности процесса закупок и общественному доверию к нему;
- обеспечения открытости процедур, связанных с закупками» [64].

Содержание Типового закона 1994 г. и 2011 г.

а) Типовой закон ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ) и услуг 1994 г.

Основной причиной принятия Комиссией ЮНСИТРАЛ Типового закона о закупках товаров (работ) и услуг 1994 г. [62] явилось то, что национальные законодательства о публичных закупках некоторых государств были устаревшими и не соответствовали существовавшим требованиям рынка закупок, что, в свою очередь, отражалось на низкой эффективности закупок этих государств. Так появилась необходимость разработки модельного закона, обеспечивающего государства новыми эффективными нормами и принципами, регламентирующими публичные закупки, которые можно было бы применять с учетом особенностей правовой системы и специфики рынка закупок конкретного государства. Установленные Типовым законом правила закупок были нацелены на повышение эффективности закупок, устранение злоупотреблений с рассматриваемой сфере, предоставление заказчикам возможности приобретения качественных товаров, работ и услуг по адекватной цене. Основной целью Типового закона о закупках товаров (работ) и услуг было обеспечение гармонизации правил, регулирующих публичные закупки.

Одним из главных достоинств Закона была его универсальность. Он может применяться как в государствах с развитыми рыночными экономиками, так и в развивающихся странах. Кроме того, Закон не налагает жестких требований к процедурам закупки, что позволяет государствам гибко реагировать на изменяющиеся условия. Однако наиболее острая потребность в подобном Типовом законе возникла в развивающихся государствах и государствах с переходной экономикой. Именно эти страны наиболее активно пользовались текстом данного закона. В государствах, находящихся на этих уровнях развития, большинство закупок производится публичным сектором, и существенная доля валового внутреннего продукта также приходится на закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд. Значительная часть общих закупок может осуществляться в рамках определенных проектов, которые реализуются в процессе экономического и социального развития, и целью закупок может являться ускорение такого развития и создание потенциала. В государствах с переходной экономикой принятие закупочного законодательства также является частью процесса, необходимого для ускорения перевода на рыночную экономику.

В Ежегоднике ЮНСИТРАЛ 2003 г. отмечается, что Типовой закон ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ) и услуг отражает различные правовые традиции широкого круга членов Комиссии, включая государства из всех регионов и с любым уровнем экономического развития, и в результате является приемлемым для многих и различных правовых систем. Будучи "рамочным законом", Типовой закон о закупках ЮНСИТРАЛ устанавливает минимально необходимое содержание эффективной системы закупок, но не содержит всех правил и положений, которые могут потребоваться для осуществления процедур закупок, поскольку предполагается, что принимающие Закон государства будут издавать подзаконные акты о закупках с учетом конкретных и, возможно, меняющихся национальных условий. Кроме того, включение в Типовой закон ЮНСИТРАЛ о закупках вариантов обеспечивает гибкость в реализации вопросов, которые на практике в разных государствах рассматриваются по-разному [65, с.716].

Согласно данным веб-сайта ЮНСИТРАЛ [66], законы, разработанные на базе Типового закона 1994 г. о закупках товаров (работ) и услуг, были приняты примерно в 30 государствах, в том числе и в Республике Казахстан.

Что касается развитых стран, многие из которых приняли закупочное законодательство до разработки Типового закона, то гибкие, не носящие предписательного характера положения Типового закона могли использоваться в качестве инструмента для оценки и модернизации действующих систем и ранее принятых законодательных актов, а также для повышения результативности публичных закупок [67].

Как отмечает А.С. Комаров, «Типовой закон ЮНСИТРАЛ о закупках содержит процедуры, направленные на обеспечение конкуренции, прозрачности, справедливости, экономии и эффективности в процессе закупок, и является важным международным ориентиром в деле реформирования правового регулирования закупок. Использование Типового закона привело к

широкой унификации закупочных правил и процедур» [68]. Внимание Комиссии было обращено в этой связи на опыт проведения правовой реформы на основе Типового закона ЮНСИТРАЛ о закупках, а также на проблемы, возникшие в ходе его практического применения [69, с.45].

Хотя текст закона 1994 г. был признан важным международным ориентиром в деле реформирования правового регулирования закупок, в нем существовали и некоторые недостатки. Например, он не регулировал вопросы, связанные с использованием предварительного квалификационного отбора поставщиков, не устанавливал четких правил отмены процедуры закупки в случае ее нарушения. Кроме того, в некоторых случаях могла возникнуть необходимость в привлечении дополнительной экспертизы для оценки качества товаров, работ и услуг. Таким образом, «в 2004 г. ЮНСИТРАЛ согласилась с тем, что этот закон может быть с пользой обновлен для учета новых видов практики, особенно тех из них, которые обусловлены использованием электронных сообщений при осуществлении публичных закупках, и опыта, накопленного при использовании этого Типового закона в качестве основы реформирования законодательства. Тем не менее принципы и основные процедуры, закрепленные в тексте 1994 г. и являющиеся основой его успеха, остались неизменными» [70].

б) Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках 2011 г.

В 2011 г. был принят новый Типовой закон о публичных закупках. Как отмечается в Руководстве по принятию Типового закона о публичных закупках 2014 г., «в соответствии со своим общим подходом, предусматривающим достижение межправительственного консенсуса, ЮНСИТРАЛ при разработке Типового закона и Руководства использовала опыт стран всего мира в области регулирования правительственных закупок. Такой подход также служит гарантией того, что тексты отражают передовую практику, а положения Типового закона имеют универсальное применение» [71, с.3].

Новый Типовой закон о публичных закупках более точно отвечает реалиям времени, вводя в правовое поле устоявшиеся новые закупочные технологии, а также совершенствуя отношения между субъектами в области закупок в соответствии с актуальными общественными тенденциями. В нем отмечается широкое распространение интернета, развитие электронных форм торговли и автоматизированных электронных торговых процедур [72].

Особенностью обновленного Типового закона явилось то, что он был разработан с учетом положений таких международных актов, как Соглашение ВТО по правительственным закупкам, Директив Европейского Союза, Конвенции ООН по борьбе с коррупцией и др.

Как отмечает секретарь Рабочей группы ЮНСИТРАЛ по закупкам К. Николас, «главные тематические направления внесенных в закон изменений сводились к следующему:

- 1) электронные закупки;
- 2) заведомо низкие цены в конкурсных заявках;
- 3) рамочные и аналогичные им соглашения, а также использование списков поставщиков;

- 4) оценка и сравнительный анализ заявок, использование процесса закупок в целях проведения промышленной, социальной и экологической политики;
- 5) услуги и альтернативные методы осуществления закупок;
- 6) упрощение и стандартизация содержания Типового закона о закупках товаров (работ) и услуг;
- 7) средства правовой защиты и их применение;
- 8) устранение коллизий интересов» [73, с.160].

Главной целью Типового закона является обеспечение свободной конкуренции и предотвращение коррупционных схем в процессе государственных закупок. Для этого в Законе определены основные принципы государственных закупок, такие как равенство участников, конкуренция, прозрачность и открытость процедур, а также требования к квалификации поставщиков и качеству продукции. Особое внимание в Законе уделяется контролю за соблюдением требований закона, решению споров. Для этого законом предусмотрены механизмы обжалования решений и действий поставщиков, а также возможность привлечения поставщиков к ответственности за нарушение требований Закона.

В ст. 1 Типового закона 2011 г. указывается, что область применения закона распространяется на все публичные закупки [7]. Ст. 1 Типового закона 1994 г. исключала закупки в области обороны и разрешала государствам освобождать от его применения другие секторы экономики [62]. Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках 2011 г. содержит положения, относящиеся к особым случаям проведения закупок, таким как закупки в области национальной обороны и безопасности, а также государственные закупки в случае чрезвычайных ситуаций и катастроф. Таким образом, он представляет собой значительное достижение с точки зрения охвата. Данный закон позволяет принимающему его государству решать свои внутренние политические задачи, такие как оказание содействия экономическому развитию, в той степени, в которой это допускается международными обязательствами правительства.

Типовой закон о публичных закупках имеет шесть главных целей, изложенных в его преамбуле:

1. Доведение до максимума экономии и эффективности в области закупок.
2. Содействие и стимулирование участия в процедурах закупок поставщиков и подрядчиков независимо от национальности, содействуя, таким образом, развитию международной торговли.
3. Содействие конкуренции среди поставщиков и подрядчиков в области поставок закупаемых товаров, работ или услуг.
4. Обеспечение справедливого и беспристрастного отношения ко всем поставщикам и подрядчикам.
5. Содействие честности, справедливости и доверию общественности в процессе закупок.
6. Достижение прозрачности процедур, касающихся закупок [66].

В Типовом законе отражены перемены в общественных требованиях к закупкам, в соответствии с которыми выросло значение оправданности, целевого

характера закупок. Практически во всех ведущих странах граждане и законодатели предъявили запрос на обоснованность направляемых на закупки средств налогоплательщиков, на их бюджетную эффективность при повышении значения реализуемости обеспечиваемых закупками проектов. Кроме того, при постановке вопросов наблюдаемости и аудита выразилось расширение форм и методов гражданского контроля [74, с.1].

После принятия Типового закона 1994 г. были приняты другие касающиеся публичных закупок международные документы, которые устанавливают обязательства, создающие последствия для национального закупочного законодательства в государствах, являющихся сторонами соответствующих актов. Согласно ст. 3, действие Типового закона прямо оговаривается соблюдением любых международных соглашений, заключенных принимающим его государством [7], причем ЮНСИТРАЛ стремилась в максимально возможной степени обеспечить соответствие с этими международными текстами и общими положениями региональных текстов, с тем, чтобы Типовой закон мог использоваться участниками этих документов без необходимости во внесении сколь-либо значительных поправок.

В Конвенции ООН против коррупции вопросы предупреждения коррупции посредством установления обязательных минимальных стандартов для закупок рассматриваются в ст. 9, согласно которой от каждого государства-участника требуется принять «необходимые меры для создания надлежащих систем закупок, которые основываются на прозрачности, конкуренции и объективных критериях принятия решений и являются эффективными, среди прочего, с точки зрения предупреждения коррупции» [75]. Хотя Типовой закон сам по себе не является документом, направленным на противодействие коррупции, предусмотренные в нем процедуры преследуют цель, в том числе, предотвратить злоупотребления, что позволяет многим принимающим Закон государствам, для которых Конвенция против коррупции имеет обязательную силу, выполнить свои обязательства, возлагаемые этой Конвенцией.

В Типовой закон включены процедуры и гарантии, направленные на содействие объективности в процессе закупок, что, в свою очередь, способствует расширению участия, конкуренции, справедливому режиму и прозрачности. Эти концепции представляют собой ключевые принципы, способствующие выполнению базовых задач Типового закона, которые состоят в обеспечении оправданности затрат и недопущении злоупотреблений. И Конвенция против коррупции, и Соглашение ВТО по правительственным закупкам (СПЗ) также основываются на декларировании принципов столь же высокого уровня: в Конвенции использованы такие слова, как прозрачность, конкуренция и объективные критерии принятия решений, а в СПЗ – недискриминация и прозрачность.

Большое внимание в Типовом законе ЮНСИТРАЛ уделяется способам осуществления закупок и условиям их применения. Закон предусматривает различные способы закупок, при этом он определяет порядок проведения каждой из процедур, а также требования к уведомлениям и планированию

государственных закупок. Каждый из методов имеет свои особенности и применяется в зависимости от конкретных условий и потребностей заказчика.

Запрос котировок. Этот метод применяется для закупки небольших объемов товаров, работ или услуг, когда стоимость закупки не превышает определенную сумму. При этом заказчик отправляет запрос котировок на поставку товаров или выполнение работ нескольким поставщикам, которые могут предоставить свои предложения. Выигрывает поставщик, предложивший наиболее выгодные условия.

Запрос предложений. Этот метод применяется для закупки более крупных объемов товаров, работ или услуг, когда стоимость закупки превышает определенную сумму. Заказчик отправляет запрос предложений на поставку товаров или выполнение работ всем заинтересованным поставщикам, которые могут предоставить свои предложения. Заказчик может выбрать поставщика, предложившего наилучшие условия, с учетом таких факторов, как стоимость, качество, сроки выполнения работ и т.д.

Запрос предложений с квалификационным отбором. Этот метод применяется для закупок более крупных объемов товаров, работ или услуг, когда требуются высокие квалификационные стандарты от поставщиков. Заказчик отправляет запрос предложений и запрос на квалификационный отбор, на основе которого он отбирает поставщиков, имеющих достаточный уровень квалификации и опыта, чтобы выполнить работу.

Аукцион. При аукционе заказчик объявляет аукцион, на котором участники должны представлять свои предложения, начиная с высшей цены, которая постепенно снижается до тех пор, пока не будет выбран победитель аукциона.

Двухэтапные торги. Этот метод закупок применяется в случаях, когда заказчику необходимо получить наиболее качественное предложение, но у него нет полной информации о возможных решениях. В этом случае закупочная процедура проходит в два этапа. На первом этапе заключается предварительное соглашение с участниками о закупочной процедуре. На втором этапе участники представляют более детальные предложения, и на основе этих предложений выбирается лучшее.

Запрос предложений с проведением диалога. Этот метод закупок применяется в случаях, когда у заказчика нет возможности определить технические требования и характеристики товаров или услуг, которые ему необходимы. В этом случае заказчик может провести диалог с потенциальными поставщиками для определения наиболее подходящих вариантов.

Запрос предложений с проведением последовательных переговоров. Данный метод закупок применяется в случаях, когда заказчику нужна дополнительная информация от участников закупочной процедуры. В этом случае заказчик проводит переговоры с участниками, которые подали наиболее привлекательные предложения на первом этапе.

Конкурентные переговоры. Этот метод закупок применяется в случаях, когда заказчику нужна специализированная информация от поставщиков, чтобы определить наиболее подходящий вариант. В этом случае заказчик приглашает

участников закупочной процедуры на переговоры, которые проводятся в открытой конкурентной среде.

Закупки из одного источника. Этот метод закупок применяется в случаях, когда существует только один поставщик, который может удовлетворить требования заказчика.

Эффективность методов закупок в соответствии с Типовым законом ЮНСИТРАЛ о публичных закупках 2011 г. зависит от конкретной ситуации и контекста, в которых они используются. Каждый метод имеет свои преимущества и недостатки, и выбор определенного метода должен быть обоснован исходя из конкретных требований и целей закупки.

Двухэтапные торги и запрос предложений с проведением диалога могут быть эффективными методами для закупки сложных и технически сложных товаров и услуг, где необходимо провести подробные консультации с поставщиками. Эти методы также могут способствовать повышению конкуренции и улучшению качества предложений.

Запрос предложений с проведением последовательных переговоров и конкурентные переговоры могут быть эффективными методами в случаях, когда необходимо провести переговоры с поставщиками для достижения оптимальных условий закупки. Эти методы могут использоваться при закупке товаров и услуг, которые не могут быть определены заранее или имеют особенности, требующие уточнения в процессе закупки.

Закупки из одного источника могут быть эффективными, если требуется закупить уникальный товар или услугу, которую предоставляет только один поставщик. Однако, при использовании этого метода необходимо обеспечить прозрачность и справедливость процесса закупки.

В целом, эффективность методов закупок в соответствии с Типовым законом зависит от тщательной оценки рисков и преимуществ каждого метода и выбора наиболее подходящего для конкретной ситуации. Также важно обеспечить соблюдение всех правил и процедур, установленных законодательством, для обеспечения прозрачности и справедливости процесса закупки.

Наряду с этим, ЮНСИТРАЛ применяет антидемпинговые нормы, согласно которым демпинг считается нарушением принципов добросовестной конкуренции, и применяющие демпинг организации изгоняются с рынка общественных закупок, а их представления подлежат безусловному отклонению [72].

Понятие оправданности затрат при закупках включает как экономию (в смысле разумности транзакционных и административных расходов на закупки и функционирование закупочных систем), так и эффективность (в смысле оптимального соотношения между расходами и иными факторами, к числу которых относится качество объекта закупок). В зависимости от характера конкретных закупок единственным или основным критерием выбора выигравшего предложения может быть цена или же основную роль могут играть факторы качества либо иные соображения. При оценке того, какие затраты будут оправданными применительно к тем или иным конкретным закупкам,

закупающая организация может использовать широкий диапазон элементов, таких как расходы в течение жизненного цикла (которые могут включать затраты на окончательное распоряжение имуществом (продажу или списание)) и последствия согласованных изменений в ходе администрирования договора о закупках. Уместными могут быть также сочтены и такие концепции, как устойчивость – затраты и выгоды для общества в целом, а не только для самой покупающей организации, которые могут включать социальные и экологические аспекты закупок.

Так как при осуществлении закупок принятие решений от имени правительства на всех уровнях происходит по собственному усмотрению, то характер закупок обязательно включает риск, связанный со злоупотреблением, и размер рынка показывает, что потенциальные убытки могут быть значительными, но закупки также предполагают реализацию важных проектов в области здравоохранения, образования и развития инфраструктуры, и все это оказывает большое воздействие на экономику и развитие государства в целом. Следовательно, достижение оптимального соотношения цены и качества в области закупок и исключение злоупотреблений являются решающими. Л.Г. Каранатова отмечает, что «Типовой закон ЮНСИТРАЛ является инструментом межгосударственной интеграции, который аккумулировал весь имеющийся международный опыт и практические наработки в области государственных закупок в условиях рыночной экономики» [13].

Ненадлежащее законодательное регулирование закупок на государственном уровне создает препятствия для международной торговли, так как значительная доля ее приходится на закупки. Способность правительств воспользоваться теми преимуществами, которые создают конкурентные цены и качественные выгоды в случае международных закупок могут быть частично ограничены расхождениями в национальных правовых режимах, регулирующих закупки, и неопределенность в отношении таких режимов. В то же время отсутствие во многих странах надлежащего национального закупочного законодательства и расхождения в законодательном регулировании представляют собой препятствия с точки зрения способности и готовности поставщиков и подрядчиков продавать свою продукцию иностранным правительствам.

Эффективное достижение целей в области осуществления государственных закупок может быть обеспечено только с помощью взаимосвязанных и последовательных процедур, основывающихся на этих базовых принципах, в условиях, когда проводится оценка соблюдения этих процедур и, в случае необходимости, обеспечивается их принудительное исполнение. Включив описанные в Типовом законе процедуры в свое национальное законодательство, принимающее государство создаст тем самым такие условия, при которых общественность будет заверена в том, что правительственные закупочные организации будут расходовать публичные средства ответственно и подотчетно. Затраты денежных средств будут в результате этого оправданными. Эти условия будут также способствовать уверенности сторон, предлагающих свои товары и услуги правительству, в том,

что они будут пользоваться справедливым режимом в отсутствие каких-либо злоупотреблений.

Широкое участие поставщиков в закупках как на внутригосударственном, так и на международном уровнях является необходимым условием для конкуренции, и, соответственно, обеспечение такого международного участия согласно Типовому закону является правилом для закупок, применяемым в субсидиарном порядке в случаях, когда прямо не указывается иное. В Типовом законе устанавливаются обстоятельства, при которых международное участие прямо или косвенно может быть ограничено. При включении этих положений в свое внутреннее законодательство принимающему Закону государству потребуются, возможно, учесть любые соответствующие международные торговые обязательства применительно к международному участию в их закупках.

Стоит отметить, что в Типовом законе ЮНСИТРАЛ о публичных закупках нет прямого указания на участие иностранных лиц в процедурах публичных закупок. Однако он содержит общие принципы и требования, которые должны быть соблюдены при проведении процедур правительственных закупок. Эти принципы и требования могут применяться к участию иностранных лиц в процедурах публичных закупок, чтобы обеспечить равные возможности для всех участников. Кроме того, он устанавливает требования к квалификации участников, условиям договора и процедурам оспаривания решений о проведении публичных закупок. Эти требования также могут применяться к иностранным лицам, участвующим в закупках. Таким образом, данный документ не исключает участие иностранных лиц в процедурах публичных закупок, а устанавливает принципы и требования, которые должны быть соблюдены для обеспечения равных возможностей для всех участников.

Из всего вышеизложенного можно сделать вывод о том, что целью Типового закона ЮНСИТРАЛ является оказание государствам помощи в деле разработки современного законодательства о закупках. Посредством принятия данного документа, происходит интеграция государств, преследующих данные цели, которые считают желательным регламентировать закупки товаров и услуг.

Если все группы государств будут использовать Типовой закон, то его потенциал в качестве инструмента согласования в области международной торговли может быть реализован в полной мере. Его текст не предназначался для какой-либо конкретной группы государств или государств, находящихся на определенном уровне развития; он также не преследует цели способствовать распространению опыта и подходов, используемых в каком-либо одном регионе, следовательно, носит универсальный характер.

2.1.2 Международно-правовое регулирование правительственных закупок в рамках ВТО

Важнейшей движущей силой экономического развития мирового сообщества является международная торговля. «Всемирная торговая

организация (ВТО) является единственной международной организацией, которая регулирует, а также координирует деятельность государств в сфере международной торговли, создает правила регулирования торговых отношений между ними. Ее основой являются соглашения ВТО, принятые и подписанные большей частью государств-участников международной торговли» [76, с.77].

Данная организация была создана в 1995 г. в результате Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров и заменила Генеральное соглашение по тарифам и торговле [9], оказывающее значительное влияние на международную торговлю [77, с. 195]. «Уругвайский раунд завершился 15 апреля 1994 г. Марракешским протоколом, который открыл к подписанию Соглашение об учреждении ВТО» [78].

С.Ж. Айдарбаев отмечает, что «Соглашение об учреждении ВТО является всеобъемлющим документом, к которому приложены 27 соглашений, регулирующих широкий спектр вопросов относительно:

- торговли товарами;
- торговли услугами;
- торговых аспектов прав интеллектуальной собственности» [76, с.79].

Многосторонние соглашения, входящие в ВТО, содержат правовые нормы, которыми должны руководствоваться правительства во взаимной торговле товарами и услугами [76, с.79]. В этом качестве они заменяют более 30 000 двусторонних соглашений и создают правовую основу современной международной торговли [79].

Всемирная торговая организация выполняет регулирование многосторонней торговой системы, осуществляет поддержку торговых сделок вследствие стимулирования недискриминационной, прогнозируемой торговой политики в странах-членах ВТО, уничтожает торговые ограничения с помощью проведения всеобъемлющих переговоров, отвечает за проведение сложных процедур разрешения торговых конфликтов между странами, входящими в нее.

Приоритетным направлением функций ВТО выступает либерализация международной торговли, ликвидация дискриминационных преград на пути передвижения огромного количества товаров и услуг, беспрепятственный доступ к государственным рынкам и источникам продукции. Достижение этой цели даст возможность повысить уровень мировой экономики, приведет к увеличению инвестиций, улучшит рыночные взаимоотношения, увеличит возможность уменьшения уровня безработицы и укрепит доходы.

В обязанности всех стран-членов ВТО входит выполнение главных соглашений и юридических документов, которые объединяются понятием «Многосторонние торговые соглашения». Соглашения ВТО имеют комплексную структуру. «Каждое вступающее в ВТО государство принимает пакет обязательных документов, в число которых входят многосторонние соглашения ВТО» [76, с.77]. В его составе пребывают международные соглашения (ГАТТ, ГАТС, Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности – ТРИПС), которые приемлемы для всех членов ВТО. Но также ему присущи и многосторонние соглашения с ограниченным количеством участников, которые выполняют действия в

отношении тех государств, которые их подписали. Такие многосторонние сделки принято называть плюрилатеральными, т.е. необязательные для принятия соглашения ВТО, которые означают, что государства самостоятельно определяют целесообразность присоединения к таким соглашениям.

Плюрилатеральные соглашения выступают инструментом международного регулирования сферы правительственных закупок в системе ВТО. Для таких соглашений, как подчеркивает Е.Н. Никулин, характерно наличие нормативных специфик ВТО [80]. Они предусматривают, что государства-члены ВТО самостоятельно решают вопрос присоединения к ним. Иными словами, делает вывод А.В. Дорофеев, участие в плюрилатеральных соглашениях факультативно [81].

В рамках ВТО существует четыре плюрилатеральных соглашения, а именно (приложение 4 к Марракешскому соглашению):

- о торговле гражданской авиатехникой;
- о правительственных закупках;
- по молочным продуктам;
- о торговле мясом.

Таким образом, Соглашение о правительственных закупках (СПЗ), которое на сегодняшний день является весьма значимым международным документом в сфере правительственных закупок, является плюрилатеральным [82].

В свою очередь, рынки правительственных закупок представляют интерес, как для иностранных, так и для внутренних поставщиков. В этом отношении все принципы осуществления закупок, в равной степени актуальны и в международном контексте. Тем не менее, в прошлом госзакупки фактически исключались из применения основных правил многосторонней торговли в соответствии с Генеральным соглашением по тарифам и торговле и ВТО. «Следует отметить, что международные правила данного вида торговли начали развиваться только к концу прошлого столетия, поскольку в ГАТТ, первоначально согласованном в 1947 г., правительственные закупки были явно исключены из основного обязательства по национальному режиму. Тем не менее, по мере развития международных экономических отношений подобные закупки становились частью мировой торговой системы. В связи с этим появилась необходимость разработки общих правил, которые обеспечивали бы прозрачность, конкурентоспособность и недопущение дискриминации в данном сегменте рынка и не противоречили бы интересам самих государств» [82].

В течении длительного времени члены ГАТТ и ВТО искали пути решения проблемы правительственных закупок в международной торговой системе. В 1979 г. на Токийском раунде многосторонних торговых переговоров было подписан Кодекс по правительственным закупкам, который вступил в силу 1981 г. 15 апреля 1994 г. в Марракеше одновременно, но официально независимо от переговоров в рамках Уругвайского раунда Генерального соглашения о тарифах и торговле, было подписано Соглашение о правительственных закупках 22 правительствами, главным образом между Соединенными Штатами Америки и странами-членами Европейского Союза [82]. Данный документ вступил в силу 1 января 1996 г. и охватывал закупки в соответствии с соглашением Токийского

раунда. В среднем объемы закупок, к примеру, в странах ЕС составляют от 8% в Швейцарии до 25% ВВП в Нидерландах [83].

Одним из основных принципов, закрепленных в СПЗ, является недискриминация. По мнению Г.В. Матвеевой «данный принцип нацелен на развитие международной торговли, ограничение дискриминации иностранных поставщиков и обеспечение прозрачности национального законодательства и применяемых процедур закупок. В то же время, правовые документы ВТО содержат жесткие правила использования многочисленных мер нетарифного регулирования внешней торговли. Вместе с тем, все страны мира активно применяют их в своей внешнеторговой практике» [84, с. 4].

С.Ж. Айдарбаев отмечает, что «согласно Соглашению ВТО по правительственным закупкам 1994 г. государства должны были предоставлять поставщикам из всех других участниц организации равные с отечественными поставщиками условия, права и возможности для участия в своих закупках. Положения Соглашения не позволяли органам-заказчикам, проводящим госзакупки, предоставлять льготы, привилегии или преференции каким-то конкретным поставщикам для получения заказов. Также Соглашением запрещено препятствование участию иностранных поставщиков в закупках товаров, работ и услуг для государственных нужд путем необоснованного ужесточения квалификационных требований, технических регламентов и иными способами» [76].

Таким образом, основной целью Соглашения было обязать правительства использовать коммерческие соображения при закупке товаров и услуг для государственного использования, не проводя различий между иностранными и национальными поставщиками. Тем самым правительственные закупки должны быть основаны на либерализации участия в них зарубежных поставщиков из государств-участников. Ключевым аспектом международно-правового режима закупок в рамках СПЗ является предоставление компаниям, находящимся под юрисдикцией государств-участников Соглашения, права участвовать в закупках на правительственные закупки, проводимые в государствах-участниках Соглашения.

Однако Соглашение ВТО по правительственным закупкам не предполагало полной либерализации рынка госзакупок. Прежде всего, правила Соглашения не охватывали закупки, связанные с обеспечением национальной обороны и безопасности государства. К тому же, все выгоды, предусмотренные в Соглашении, предоставлялись только для его членов, и не было требования о предоставлении благоприятного режима для третьих стран [85].

При присоединении к СПЗ четко оговаривались все принимаемые государствами обязательства, которые документально отражались в виде отдельных для каждой страны Приложений к Соглашению [85]. И.А. Кирсаинова отмечает, что «Приложение каждого государства состояло из пяти разделов. В разделах 1-3 представлялись перечни организаций, совершающих правительственные закупки согласно нормам, предписанным Соглашением. В первом разделе указывался список центральных государственных органов, во втором - перечень местных органов, и в третьем - список других организаций-

субъектов правительственных закупок (например, государственные компании). Разделы 4 и 5 включали перечень услуг и строительных услуг соответственно. Правила и нормы СПЗ распространялись только на правительственные закупки тех услуг, которые включены в данные разделы» [86].

В приложении к Соглашению перечислены организации, которые могут осуществлять правительственные закупки. Соглашение распространяется на все закупки, производимые данными организациями:

- министерства, департаменты и другие центральные правительственные учреждения;
- подчиненные им организации и органы местной власти;
- в федеративных государствах – органы власти субъектов, агентства регионального уровня;
- коммунальные предприятия-поставщики электроэнергии, питьевой воды, предприятия, управляющие городским транспортом, аэропортами, морскими и речными портами [87].

Правительственные закупки военных ведомств были выведены из-под действия Соглашения, однако, их закупки невоенного характера включались в Соглашение.

Присоединяясь к Соглашению, каждое государство определяло на какие товары и услуги будет распространено его действие. В отличие от услуг, перечень товаров в Соглашении не оговаривался, однако за государством оставалось право введения определенных ограничений в отношении закупки товаров.

Участники Соглашения обязаны были следовать следующим процедурным требованиям:

- производить закупки, используя только механизм торгов;
- обеспечить справедливое участие иностранных поставщиков в торгах;
- считать победившим в торгах поставщика, представившего лучшие условия контракта и который признается способным выполнить его [87].

В 2012 г. на смену СПЗ 1994 г. пришел обновленный текст Соглашения ВТО по правительственным закупкам [6] с учетом современных условий рынка правительственных закупок. Официально документ вступил в силу в апреле 2014 г. после того, как был одобрен двумя третями стран-членов ВТО. Соглашение дает возможность открывать национальные рынки правительственных закупок, способствует формированию соответствующих мировых рынков. Новый текст Соглашения содержит положения, отражающие положительные современные тенденции в сфере закупок, такие как борьба с коррупцией, приобретение технологий по защите окружающей среды и использования систем электронных закупок.

Внесенные изменения нацелены на создание новых возможностей для закупок, согласно которым появилась возможность ежегодно проводить либерализацию потенциальных рынков, предоставляя компаниям сторон Соглашения возможность участвовать в тендерах на правительственные закупки [88, с. 83].

Как и в самой ВТО, в Соглашении ВТО по правительственным закупкам есть несколько базовых правил, а остальные устанавливаются путем переговоров.

Были внесены изменения в нормы, касающиеся коррупции. Члены ВТО, участвующие в новой редакции СПЗ, взяли на себя обязательство не только признать важность недопущения проявлений коррупции (согласно преамбуле Соглашения), но и осуществлять правительственные закупки в своих государствах, «предотвращая коррупционные практики». Последняя формулировка содержится в тексте Соглашения и является общим обязательным принципом.

В последующих параграфах сначала кратко описываются отношения между правительственными закупками и либерализацией торговли с одной стороны и коррупцией с другой, а затем рассматриваются наиболее примечательные аспекты новой редакции Соглашения, которые касаются борьбы с коррупцией [89].

Действие новой редакции документа распространяется на большее количество субъектов, оно покрывает большее количество товаров и услуг. Включены новые, более простые правила, призванные препятствовать коррупции и протекционизму.

Основные направления работы ВТО в сфере правительственных закупок дополняют друг друга, однако они также показывают некоторые существенные различия. Каждая область работы имеет свои отличительные характеристики, например, с точки зрения типа выполняемой работы, основных принципов, сферы применения (охвата) и характера участия членов ВТО. Однако, как подчеркивает С.И. Лекар [48], объем этих закупок не всегда свидетельствует об их эффективности, поскольку данный сектор в каждой стране имеет свои коррупционные составляющие. По мнению А. Олефир [90], устранение коррупционных рисков является предпосылкой осуществления закупок, а не целью закупочной политики. Коррупция в закупках означает, что деньги используются неэффективно и цели, на достижение которых могло быть направлено финансирование, не достигаются.

Всемирная торговая организация - это международная организация со сбалансированной, жестко урегулированной системой, направленной на сохранение торгового баланса между своими членами. Соответственно, любые действия, которые могут нарушить или даже повлиять на такой баланс, автоматически подпадают под действие механизмов и процедур, направленных на его восстановление. Как развивающиеся, так и развитые экономики все больше осознают необходимость создания и обновления инфраструктуры, чтобы способствовать экономическому росту и процветанию. В то же время, бюджетное давление подчеркивает жизненно важную роль эффективных закупок Соглашения, которое может играть значительную роль в удовлетворении этих потребностей.

Учитывая значимость Соглашения о правительственных закупках и ВТО в целом, необходимо охарактеризовать механизмы осуществления международно-правового регулирования правительственных закупок в рамках ВТО. В

настоящее время в ВТО к наиболее актуальным темам в сфере госзакупок относятся:

- реализация перспектив увеличения числа участников Соглашения;
- присоединение к нему развивающихся стран и стран с переходной экономикой;
- расширение обязательств, которые подпадают под положения Соглашения [91].

В результате решения данных вопросов, по мнению М.В. Шугурова [92], Соглашение способно приобрести характер подлинного инструмента глобального управления соответствующего сектора мировой торговли.

Среди основных направлений работы ВТО в сфере правительственных закупок можно выделить следующие:

1. Многостороннее соглашение о правительственных закупках по типу работы представляет собой администрирование действующего соглашения ВТО. Основные принципы включают прозрачность и недискриминацию [93]. Объем работ характеризуется товарами и услугами, в том числе строительными услугами. Участие в соглашении является открытым (не все члены ВТО являются Сторонами).

2. Генеральное соглашение о торговле услугами - рабочие переговоры проводятся на основе статьи XIII: 2 ГАТС. К основным принципам можно отнести прозрачность и, возможно, недискриминацию. Для объема работ характерны только услуги. Участие многостороннее (все участвующие члены ВТО).

3. Рабочая группа по прозрачности в правительственных закупках изучает и разрабатывает элементы для включения в соответствующее соглашение. Стоит отметить, что данная Рабочая группа была сформирована Конференцией министров Сингапура в 1996 г. В структуре СПЗ содержится информация, касающаяся законов, нормативных актов и процедур, согласно которым все стороны должны в обязательном порядке обеспечить режим по товарам, услугам и поставщикам других сторон не менее подходящий, чем тот, который предоставляется национальным товарам, услугам и поставщикам, а также товарам, услугам и поставщикам любой другой стороны. Можно сказать, что СПЗ служит более широким целям, связанным с надлежащим управлением и достижением соотношения цены и качества в национальных системах закупок.

Н.А. Акимов и М.А. Конайков подчеркивают, что «основными составляющими рассматриваемого документа являются следующие:

1) гарантии обеспечения национального режима и запрета дискриминации для поставщиков из стран-участниц Соглашения в отношении закупок товаров и услуг в соответствии с установленными каждым государством-членом перечнями;

2) положения, касающиеся доступа к Соглашению развивающихся стран (в том числе самых бедных), а также их право на особое к себе отношение и дифференцированный подход;

3) детально прописанные процедурные требования к осуществлению закупок, направленные на обеспечение следующих условий: чтобы та или иная

проводимая в соответствии с положениями Соглашения закупка осуществлялась в атмосфере прозрачности; обеспечение конкуренции; поставки товаров, подрядчики и исполнители других стран участниц не подвергаются дискриминации;

4) дополнительные требования к информации о закупках (например, требования к соответствующим законам и правилам);

5) требования к доступности и характеру национальных инструментов обжалования, которые должны применяться всеми сторонами Соглашения;

6) нормы, касающиеся применения Договора ВТО о правилах и процедурах разрешения споров;

7) «встроенная» повестка дня по улучшению Соглашения, расширению территории охвата и устранению ещё существующих дискриминационных практик посредством дальнейших переговоров» [94, с. 37].

Не менее важным является осуществление закупок в электронном формате. По мнению С.Б. Нилсена, электронная коммуникация обеспечивает прослеживаемость диалога между участниками тендерного процесса, а использование электронных заявок и шаблонов гарантирует их своевременную подачу и наличие всей необходимой информации с целью предотвращения злоупотреблений и внесению незаконных изменений в заявки [95].

Концептуальные рамки являются принципиальной основой СПЗ, предусматривающей регулирование госзакупок из зарубежных источников на многосторонней основе. СПЗ закладывает международно-правовой режим регулирования правительственных закупок, нацеленный на повышение качества управления закупочным процессом, следовательно, на повышение эффективности удовлетворения общественных потребностей.

Стоит отметить, что участие в СПЗ связано с соблюдением двух формальных требований:

1. Первое требование содержит информацию о том, что вступающий член ВТО должен достичь соглашения с существующими Сторонами относительно спектра своих закупок, которые должны регулироваться пересмотренным СПЗ 2012 г. Это включает в себя рассмотрение всего спектра вопросов, которые учтены в приложениях СПЗ, т.е. охват закупающих организаций на центральном и субцентральных правительственных уровнях; освещение коммунальных предприятий и/или государственных предприятий; охват товаров, услуг и строительных услуг, пороговые значения, применимые в каждом случае; и любые исключения, которые будут применяться.

2. Во-вторых, каждая Страна должна обеспечить, чтобы ее законы, правила и административные процедуры, в дополнение к правилам, процедурам и практике, применяемым ее закупающими организациями, соответствовали Положениям Соглашения. Как правило, это оценивается с помощью ответов на «Контрольный перечень вопросов» по законодательным и институциональным системам закупок кандидата.

Таким образом, вступление в силу пересмотренного Соглашения и рост диверсификации состава участников СПЗ является выражением усиления роли государственных закупок и СПЗ в мировой экономике.

Для государств, входящих в ВТО, наиболее приемлемыми в современных реалиях существуют два способа разрешения проблем правительственных закупок в системе законодательства:

1. В ситуации, когда государство входит в состав ВТО, но не подписывало Соглашение ВТО по правительственным закупкам, государственные закупки осуществляются за счет общих требований ВТО. Можно привести следующие примеры: 1) Статья III:8(a) ГАТТ 1994 г. [9], смысл которой состоит в соблюдении правил национального режима относительно внутренних налогов, сборов; 2) Статья III:8(b) ГАТТ 1994 г. [9], содержание которой заключается в наличии требования о национальном режиме не создавать помех в субсидировании внутригосударственных производителей через институт правительственных закупок [9].

2. В ситуации, когда страна, входящая в ВТО, подписывает СПЗ, используются положения данного Соглашения. Следует сделать акцент на том факте, что, как было указано выше, данное Соглашение необходимо относить к соглашениям с ограниченным числом участников и применять, соответственно, только между государствами-членами ВТО, которые поставили свою подпись под данным Соглашением [91].

Согласно мнению Дж.Г. Мюррэй, в любом государстве независимо от уровня развития, закупки должны обеспечивать решение тактических и стратегических задач. Тактические – это качество, своевременность, низкая цена, минимизация предпринимательских, финансовых, технических рисков, рост конкуренции. К стратегическим, в свою очередь, ученый отнес такие как: экономическая политика (поддержка местных или национальных предприятий), защита окружающей среды и «зеленые» закупки (поощрение использования продуктов переработки), социальная политика (поддержка социально уязвимых слоев населения) и др. Соответственно, актуализируется вопрос дальнейшего развития системы правительственных закупок и повышения эффективности использования государственных средств с целью обеспечения общества качественными товарами и услугами [96].

В Соглашении ВТО по правительственным закупкам значительная часть общих правил и обязанностей касается процедур проведения конкурсных торгов. Статья VII Соглашения предусматривает три вида тендерных процедур:

- открытая, при которой все заинтересованные поставщики могут предоставить свои предложения;
- выборочная тендерная процедура, является такой процедурой, когда только приглашенные поставщики могут представить свои предложения;
- ограниченная тендерная процедура, при которой организация обращается к поставщикам индивидуально [6].

К открытой тендерной процедуре не предъявляются значительные требования, но при выборочной тендерной процедуре в соответствии со ст. X Соглашения организации должны, для каждого случая возможной закупки, приглашать к тендеру максимальное количество национальных поставщиков и поставщиков других сторон [6]. Учитывая размер и глобальный характер многих фирм, способных удовлетворить потребности правительства, государственные

закупки также представляют собой экономическую деятельность, которая в значительной степени подвержена вредным искажениям в результате дискриминационной политики. В частности, правительства, которые предпочитают навязывать поставщикам внутренние требования к контенту без учета качества или цены, могут истощать государственные ресурсы, так же как фирмы могут в итоге тратить больше, чем необходимо для удовлетворения тендерных предпочтений. Исправление этой неэффективной практики закупок, известной как «взаимозачет», по мнению Д. Коллинса, является одной из наиболее важных, но часто игнорируемых целей Соглашения о правительственных закупках ВТО [97].

Правительственные закупки - это большой рынок с точки зрения объема и стоимости сделок, при этом существуют споры относительно открытости рынка закупок. Однако количество споров, которые были подняты в рамках процедур разрешения споров ВТО и органах по разрешению споров, созданных сторонами относительно небольшое.

Соглашение ВТО по правительственным закупкам предусматривает два независимых механизма разрешения споров, связанных с закупками:

- 1) «внутренние механизмы рассмотрения» на национальном уровне;
- 2) и механизм разрешения споров ВТО.

В статье XVIII СПЗ содержится требование о том, чтобы все стороны Соглашения создали внутренние системы проверки, которые были бы своевременными, эффективными, независимыми, прозрачными и недискриминационными [6]. Эти системы позволяют поставщикам оспаривать нарушения СПЗ и/или национального законодательства, обеспечивающего действие Соглашения. Контрольный орган, который может быть административным органом или судом, должен иметь право принимать меры по исправлению положения и/или обеспечивать компенсацию за убытки или ущерб, понесенные поставщиком. Также должны быть предусмотрены оперативные временные меры для сохранения возможности поставщика участвовать в соответствующей закупочной деятельности, где это уместно [98].

Статья XX СПЗ предусматривает, что договоренность ВТО о правилах и процедурах, определяющих урегулирование споров («Договоренность об урегулировании споров»), также применяется к спорам в рамках СПЗ [6]. Любая сторона Соглашения может инициировать судебное разбирательство против другой стороны в обстоятельствах, когда она считает, что другая сторона нарушает свои обязательства по данному акту.

На сегодняшний день существует три спора, инициированных в соответствии с положениями СПЗ, а именно: спор о закупке навигационного спутника Японии; жалоба Европейского сообщества в отношении принятия Закона Содружеством Массачусетса о запрете на закупки товаров или услуг у любых лиц, ведущих бизнес с Бирмой; дело о корейском аэропорте в Инчхон, в котором Группа ВТО интерпретировала и применила положения СПЗ 1994 г.

1. Этот запрос от 26 марта 1997 г. относится к объявленному Министерством транспорта Японии тендеру на закупку многофункционального спутника для управления воздушным движением, где заявителем явился

ЕС. Европейская комиссия утверждает, что спецификации тендера не были нейтральными, а прямо ссылались на спецификации США. Это означало, утверждает ЕК, что европейские участники торгов фактически не могли участвовать в тендере. ЕК заявляет о несоответствии этого тендера к обязательствам Японии по Приложению I к Соглашению по правительственным закупкам. ЕК также заявляет о нарушениях статей VI(3) и XII(2) СПЗ.

31 июля 1997 г. ЕС уведомил Секретариат о том, что в этом споре с Японией было достигнуто взаимоприемлемое решение. Европейская комиссия и Министерство транспорта Японии достигли урегулирования путем установления сотрудничества между Европейской трехсторонней группой (состоящей из Европейской комиссии, Европейского космического агентства и Евроконтроля), с одной стороны, и Министерство транспорта Японии - с другой, в области совместимости между Многофункциональной системой дифференциальной коррекции спутникового базирования (MSAS) и Европейской геостационарной службой навигационного покрытия (EGNOS). Это сотрудничество направлено на совместное содействие внедрению глобальной бесперебойной навигационной службы для конечных пользователей авионавигации посредством операционной совместимости между MSAS, EGNOS и другими эквивалентными системами.

Также было решено, что требования к операционной совместимости будут упомянуты в документации MSAS и EGNOS для всех будущих закупок в 1998 г. и после него, при условии, что обе стороны при условии, что обе стороны придут к выводу, что операционная совместимость осуществима.

19 февраля 1998 года обе стороны передали текст своего соглашения в Орган по разрешению споров.

2. Жалоба Европейского сообщества от 20 июня 1997 г. касается Закона, принятого Содружеством Массачусетса 25 июня 1996 г. и озаглавленного "Закон, регулирующий государственные контракты с компаниями, ведущими дела с Бирмой (Мьянма)". Закон предусматривает, по существу, что государственным органам Содружества Массачусетса не разрешается закупать товары или услуги у любых лиц, ведущих бизнес с Бирмой. Европейская комиссия утверждает, что, поскольку Массачусетс, являясь штатом США, подпадает под действие СПЗ. Принятие такого Закона нарушает статьи VIII(B), X и XIII СПЗ. Европейская комиссия также утверждает, что эта мера аннулирует преимущества, получаемые ею в соответствии с СПЗ, а также препятствует достижению целей Соглашения, в том числе поддержанию баланса прав и обязанностей.

8 сентября 1998 г. Европейские сообщества обратились с просьбой о создании комиссии. На своем заседании 21 октября 1998 г. Орган по разрешению споров учредил комиссию. Япония сохранила за собой права третьей стороны. 10 февраля 1999 г. председатель комиссии проинформировал Орган по разрешению споров о том, что по просьбе заявителей комиссия согласилась в соответствии со статьей 12.12 Правил разрешения споров ВТО приостановить разбирательство. Председатель комиссии отметил, что этот запрос был сделан в

контексте вынесения решения суда в США, запрещающего применение рассматриваемой меры.

Поскольку комиссии не было предложено возобновить свою работу в соответствии со статьей 12.12 Правил разрешения споров ВТО, полномочия на создание комиссии истекли 11 февраля 2000 г.

3. В дело, касающегося строительства международного аэропорта Инчхон в Южной Корее изначально за строительство отвечали Министерство транспорта и Группа по развитию нового аэропорта, которая находилась под юрисдикцией Министерства. В соответствии с Актом об аэропорте Сеула, полномочия по строительству аэропорта были переданы Корейскому управлению аэропортов. а впоследствии - Корпорации международного аэропорта Инчхон.

16 февраля 1999 г. США запросили консультации с Кореей в отношении определенных методов закупок Корейского управления строительства аэропортов и других организаций, занимающихся закупками строительства аэропортов в Корее. США заявили, что такая практика несовместима с обязательствами Кореи по СПЗ. К ним относится практика, связанная с квалификацией для участия в торгах в качестве генерального подрядчика, внутренним партнерством и отсутствием доступа к процедурам оспаривания, нарушающим положения Соглашения. США утверждали, что Корейское управление строительства аэропортов и другие организации входят в список корейских органов центрального правительства, как указано в Приложении 1 к обязательствам Кореи в рамках СПЗ.

США потребовали создания комиссии. В ответ на просьбу США о создании комиссии Орган по урегулированию споров учредил комиссию на своем заседании, где Европейское сообщество и Япония сохранили за собой права третьей стороны.

Группа установила, что:

- организации, осуществляющие закупки для рассматриваемого проекта, не подпадали под действие Приложения I Кореи к СПЗ и не подпадали под действие обязательств Кореи по Соглашению.

- основываясь на менее чем полных ответах Кореи на некоторые вопросы США во время переговоров о присоединении Кореи к СПЗ, первоначально со стороны США была допущена ошибка в отношении того, какой корейский орган отвечал за рассматриваемый проект. Однако в свете всех фактов комиссия сочла, что об ошибке было сообщено, и США должны были, по крайней мере, провести дополнительные расследования в этом отношении до завершения переговоров.

- США не продемонстрировали, что выгоды, разумно ожидаемые в соответствии с СПЗ, или в ходе переговоров, приведших к присоединению Кореи к Соглашению, были аннулированы или уменьшены мерами, предпринятыми Кореей (независимо от того, противоречили ли они положениям СПЗ), по смыслу статьи XXII:2 [99].

Небольшое количество зарегистрированных спорных случаев может быть связано с тем, что СПЗ является одним из многосторонних соглашений, в котором присоединение или неприсоединение к нему является факультативным,

а число сторон относительно невелико. Возможно, что дела по спорам, рассматриваемые национальными судами и другими органами по урегулированию споров не получают широкой огласки и не известны [100].

Несмотря на вышеперечисленные значимые преимущества от участия в ВТО, в последнее время, с учетом введения различных торговых ограничений ведущих экономических игроков мира, все чаще возникает вопрос об эффективности работы организации и её роли в разрешении торговых споров между странами. О. Кудайбергенов на Астанинском экономическом форуме, в мае 2018 г. акцентировал внимание на том, что в последние 10 лет в мире наблюдается тренд изменения внешнеторговой политики стран-лидеров глобальной экономики в сторону протекционизма [101]. В частности, ведущие экономики мира начали применять все больше торговых барьеров. К примеру, по данным ВТО, на сегодняшний день в Южной Корее действует 306 торговых ограничений, в Китае – 269, в Швейцарии – 127. На перспективу в этих странах предполагается инициирование 1247, 2161 и 292 торговых ограничений соответственно приведенному порядку стран. Наибольшее количество торговых барьеров наблюдается в сельскохозяйственной и химической отраслях [102].

Р.А. Джабраилов и В.К. Малолитнева подчеркивают, что, в соответствии с Приложением США относительно сферы охвата СПЗ на субцентральной уровне, из 50 штатов включено только 37, и для этих штатов в качестве исключения сохраняется право применять преференции для реализации программ по содействию развитию бедных территорий и субъектов хозяйствования, принадлежащих женщинам, ветеранам-инвалидам и тому подобное [47]. Штат Индиана вообще не включен в Приложение США из сферы охвата СПЗ [103]. Помимо этого, растет количество и охват санкций, которые негативно сказываются не только на странах с санкционными предприятиями, но и на их постоянных торговых партнерах. Такие тенденции в мировой торговле указывают на недостаточную эффективность действующей модели ВТО и необходимость ее реформирования [102].

Н.А. Акимов, М.А. Конайков отмечают, что «требование одновременного членства в ВТО и участия, собственно, в Соглашении правомерно, поскольку не все государства-участники ВТО присоединились к Соглашению по правительственным закупкам, некоторые страны имеют по отношению к данному международному договору статус наблюдателей. Однако особую дискуссию в данном контексте вызывает практика реализации правительственных закупок различными государствами и гармонизация последними национального законодательства» [94].

В настоящее время 48 членов ВТО (включая ЕС и его 27 государств-членов) связаны Соглашением ВТО о правительственных закупках. Еще 36 членов/наблюдателей ВТО и несколько международных организаций участвуют в Комитете по государственным закупкам в качестве наблюдателей. Одиннадцать из этих членов со статусом наблюдателя находятся в процессе присоединения к Соглашению [104]. Как видно государств-участников Соглашения ВТО по правительственным закупкам не такое большое количество. По нашему мнению есть несколько причин, по которым некоторые государства

не присоединились к нему:

- Национальные законодательства. Некоторые государства имеют свои собственные национальные законы и правила, которые регулируют государственные закупки. Эти законы могут отличаться от требований СПЗ, и поэтому государства не видят необходимости присоединяться к этому соглашению.

- Недостаточная привлекательность для участия. СПЗ является добровольным соглашением, и его применение не является обязательным для государств-членов ВТО. Некоторые государства могут считать, что присоединение к данным Соглашению не приносит достаточных выгод и не является привлекательным для участия.

- Необходимость сохранения национальных интересов. Некоторые государства могут опасаться, что присоединение к СПЗ может привести к ущемлению национальных интересов и открытию своих рынков для иностранных компаний. Это может привести к конкуренции со стороны зарубежных поставщиков и ухудшению положения местных производителей.

- Сложности в присоединении. Присоединение к СПЗ может быть сложным процессом, требующим согласования с другими государствами-членами ВТО и выполнения определенных требований и обязательств. Это может привести к трудностям для некоторых государств в присоединении к Соглашению.

В целом, причины, по которым мало государств подписали Соглашение ВТО по правительственным закупкам, могут быть разными и зависят от национальных интересов и политических обстоятельств каждого государства.

С 30 ноября 2015 г. Казахстан официально стал 162-м государством-членом ВТО [105]. В 2015 г. был подписан Закон РК «О ратификации Протокола о присоединении Республики Казахстан к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.» [106]. Несмотря на то, что РК не является участницей Соглашения ВТО по правительственным закупкам, она, во-первых, в 2019 г. изъявила своё желание начать вести переговоры о присоединении, а во-вторых, с 2016 г. имеет по отношению к данному документу статус наблюдателя. Это подчеркивает стремление государства провести реформы собственных режимов закупок и содействовать развитию торговли и экономики. В 2020 г. Казахстан проинформировал Комитет по правительственным закупкам ВТО на его заседании о прогрессе, достигнутом им в начале переговоров [107]. Возможности для иностранных участников торгов участвовать в рынке государственных закупок Казахстана были расширены благодаря созданию нового портала для государственных закупок и принятию электронных форм в соответствии с новым Законом о государственных закупках.

«В целом, вступление Казахстана в ВТО и предпринимаемые в рамках этого меры позволили стране получить благоприятные условия доступа на мировые рынки товаров и услуг, поддержку устранения дискриминации в торговле путем доступа к механизму по разрешению споров, а также дополнительный импульс для притока иностранных инвестиций. Для обычных

потребителей открывается доступ к более широкому ассортименту выбора товаров и услуг за счет прихода новых поставщиков и усиления конкуренции среди отечественных производителей» [102]. Изначально объективная оценка свидетельствовала о сравнительно низком экономическом и инфраструктурном потенциале слабо диверсифицированной экономики Казахстана. Но перспективная ориентация на дальнейшую реализацию рыночных преобразований, осуществление масштабных для страны государственных программ развития были серьёзным основанием для этого важного шага. Руководство государства постоянно проявляет стремление к взаимовыгодным экономическим интеграционным процессам. В целом это объективно с учетом занимаемого Казахстаном геостратегического положения. Наше государство активно участвует в системе международного экономического сотрудничества, в т. ч. строительстве через свою территорию важнейших международных стратегических магистралей, выгодно формирующих ранее неперспективные через данный регион торгово-экономические связи. В сравнении с участием в ЕАЭС в ВТО Казахстан имеет более низкие таможенные ставки по целому ряду товаров легкой, пищевой, фармацевтической промышленности, а также машинного оборудования, аппаратов и некоторых других товаров промышленного назначения [108].

Перед каждым государством, которое рассматривает вступление в Соглашение ВТО по правительственным закупкам, встает вопрос, какие главные преимущества и негативные последствия дает участие в нем.

«В качестве преимуществ для Республики Казахстан можно указать следующие:

- Соглашение ВТО по правительственным закупкам требует наибольшей прозрачности, и это значительно ограничивает распространение коррупции, которая является одной из главных проблем в системе правительственных закупок любой страны.

- Открытие рынка госзакупок предполагает увеличение числа поставщиков, что ведет к усилению конкуренции. В итоге государство получит более качественную продукцию и услуги, тем самым способствуя оптимальному расходованию бюджетных средств.

- На внешнем рынке СПЗ обеспечит отечественным компаниям недискриминационный режим со стороны государств-партнеров, то есть полноправное участие в их закупках, что предполагает увеличение сферы рынков сбыта для экспортеров» [82].

- Участие в СПЗ может повысить репутацию Республики Казахстан как страны, которая придерживается международных стандартов и принципов, что может привести к большему доверию со стороны зарубежных инвесторов и партнеров.

С другой стороны, либерализация означает отказ от защитных мер, которые, обычно, ярко выражены в секторе правительственных закупок государств, в том числе и в законодательстве РК о государственных закупках. После присоединения к СПЗ государство должно сократить меры поощрения отечественного бизнеса и предоставления преференций категориям, которые

нуждаются в поддержке со стороны государства. Участие в ГРА может привести к тому, что местные компании будут вынуждены конкурировать с более крупными и опытными зарубежными компаниями. Таким образом, такая мера негативно повлияет на отечественных поставщиков, которые в большей степени или полностью зависят от закупок товаров и услуг для государственных нужд.

Таким образом, учитывая, что преимуществ больше, можно сделать вывод, что Республике Казахстан необходимо ускорить процесс подписания Соглашения ВТО о правительственных закупках с целью расширения экспортных возможностей и улучшения конкурентоспособности казахстанских товаров и услуг на мировом рынке. Присоединение к Соглашению в перспективе приведёт к снижению стоимости и повышению качества государственных услуг в стране, а также позволит казахстанским компаниям получить доступ на рынок государственных закупок других государств-членов ВТО. Это позволит значительно повысить прозрачность проведения государственных закупок в нашем государстве. При этом необходимо учесть, что для подписания Соглашения ВТО о правительственных закупках РК должна выполнить определенные требования и стандарты, установленные ВТО, включая соблюдение правил и процедур, связанных с проведением государственных закупок.

Следует отметить, что в сфере правительственных закупок наиболее значительными сделками являются те, которые заключены в рамках ВТО. Такие закупки являются важной составляющей деятельности по либерализации торговли в мире. Таким образом, в рамках ВТО создана всеобъемлющая подробная регулятивная база для осуществления правительственных закупок, стоимость которых превышает определенные пороговые показатели. Все государства-члены должны вносить положения Соглашения в собственное национальное законодательство. Анализ особенностей СПЗ дает возможность сделать вывод о том, что плюрилатеральные соглашения, в частности Соглашение о правительственных закупках в рамках ВТО, могут существовать и развиваться внутри многосторонней торговой системы, эффективно встраиваясь в нее и, тем самым, развивая ее. Число участников плюрилатеральных сделок со временем растет, охватывая все больший круг вопросов правового регулирования, в частности, правительственных закупок. Также важно отметить, что СПЗ содержит ряд подробных процедурных обязательств, которые закупающие организации должны выполнять для обеспечения эффективного применения его основных принципов. Во многих отношениях эти положения кодифицируют признанную передовую практику в области государственных закупок, направленную на обеспечение эффективности и соотношения цены и качества. В контексте СПЗ они также служат цели обеспечения того, чтобы доступ к покрываемым закупкам был открытым, и чтобы предоставлялись равные возможности как местным, так и иностранным поставщикам в борьбе за государственные контракты.

2.2 Международные механизмы правового регулирования государственных закупок на региональном уровне

2.2.1 Правовое регулирование государственных закупок в Европейском союзе

Помимо универсальных международных организаций существуют и интеграционные объединения, в рамках которых также регулируется вопрос организации и проведения государственных закупок. Таковым можно назвать Европейский союз.

Становление и развитие института государственных закупок в рамках ЕС берет свое начало в 50-е и 60-е гг. прошлого столетия. Основной причиной формирования норм европейского права, регулирующих закупки, стала экономическая интеграция между государствами-членами Европейского экономического сообщества (ЕЭС), а именно с решения Бельгии, Германии, Италии, Люксембурга, Нидерланд и Франции создать общий рынок между государствами данного региона. Такая идея была закреплена в Договоре об учреждении Европейского объединения угля и стали 1951 г. [109]. Данный договор является одним из первых документов, положивших основу ЕС. Он установил цели создания общего рынка и свободного перемещения товаров, услуг, капитала и людей.

В 1957 г. был подписан Договор об учреждении Европейского экономического сообщества [110] (также известный как Римский договор) с целью установления единого рынка. В соответствии с ним, создание общего рынка должно было стимулировать экономический рост и содействовать повышению уровня жизни и занятости в государствах-участниках. Под общим рынком понималось пространство, где гарантируется свобода передвижения факторов производства [111]. Он устанавливал общие правила конкуренции и свободного движения товаров и услуг на всей территории ЕЭС.

Для достижения этих целей Договор предусматривал следующие меры:

- установление таможенного союза между странами-участниками, что означало снятие таможенных пошлин и прочих ограничений на торговлю между ними;
- установление общих правил конкуренции, чтобы предотвратить появление монополий и дискриминации на рынке;
- свободное перемещение рабочей силы между странами-участниками;
- создание общей политики в области сельского хозяйства, транспорта и других областей, чтобы обеспечить более эффективное функционирование общего рынка.

Эти меры стали важным этапом в процессе европейской интеграции и дали начало формированию единого рынка в регионе.

А.П. Пучкова в своей диссертации отмечает, что «каждая государственная закупка представляет собой возможность для государства повлиять на рынок и конкуренцию на нем, в том числе проводить протекционистскую политику с

целью защитить национального производителя и ограничить права участников закупок из других стран. Во избежание реализации таких сценариев стала очевидной необходимость регулировать организацию закупочного процесса на общеевропейском уровне. Необходимо понимать, что, хотя государственные закупки могут быть использованы как средство ограничения конкуренции и создания нетарифных ограничений, но при правильно выстроенной системе правового регулирования данной сферы они могут стать эффективным инструментом осуществления общей экономической политики, создания прозрачной системы расходования бюджетных средств и стимулирования экономического развития в целом. Ведь совершенствование системы государственных закупок товаров, работ и услуг является главным фактором повышения эффективности расходования государственного бюджета» [112]. Поэтому, чтобы государственные закупки стимулировали рост экономического развития региона, возникла необходимость в создании правового регулирования данной отрасли путем установления единых норм, принципов осуществления государственных закупок на территории всех государств-участников Сообщества. Так как институт государственных закупок является основной составляющей экономики государств «европейские законодатели пошли по пути гармонизации национальных систем осуществления государственных закупок. Это было самым удобным способом приведения национальных законодательств государств в данной сфере в соответствие с едиными общеевропейскими стандартами» [112].

Государственные закупки представляют собой специализированную, но важную область практики в европейской и международно-правовой среде бизнеса и коммерции [113]. Поэтому при проведении торговых операций между участниками определенного интеграционного объединения следует найти правильный подход, удовлетворяющий не только интересы государства, но и подходящий условиям общего внутреннего рынка в рамках такой организации, а также всех его государств-участников (в данном случае членов ЕС).

В отношении государственных закупок в государствах Европейского союза действует политика либерализма, которая основана на праве свободного и открытого доступа к государственным закупкам государств-участников союза, снижении барьеров для участия частных компаний в торгах и повышении конкуренции [114, с.141]. Государственные организации и учреждения должны проводить торги и закупки в открытом конкурсе, чтобы обеспечить равные возможности для всех заинтересованных компаний и предотвратить любые формы дискриминации.

Более того, в ЕС существуют механизмы защиты прав участников государственных закупок, например, возможность подачи жалоб на решения государственных организаций по проведению закупок [115, с.97].

Для эффективного роста экономики государствам при совершении государственных закупок необходимо придерживаться основных подходов и принципов их осуществления. Главным источником европейского права в области государственных закупок является Договор об учреждении ЕЭС 1957 г., а также Директивы ЕС. По мнению П.Г. Крадинова «при рассмотрении правовых

основ государственных закупок необходимо анализировать не только регулирующие их Директивы, но и контекст, в котором они были приняты. Наряду с Директивами используются общие положения, содержащиеся в Договоре 1957 г., которые характеризуют основные принципы правового регулирования государственных закупок» [116].

Основные принципы осуществления закупок товаров, работ и услуг, содержащиеся в Договоре об учреждении ЕЭС были дополнены общими принципами права, вытекающими из практики Европейского суда. «Эти общие принципы важны, поскольку они часто используются в Европейском суде при наличии пробелов в законодательстве и представляют собой варианты решений для сложных ситуаций. Наиболее важные из них в контексте закупок:

- равноправие;
- прозрачность;
- взаимное признание;
- пропорциональность» [117].

Применение данных принципов не зависит от Директив ЕС, так как даже в случае неприменения Директив, использование общих принципов к договорам о государственных закупках остается возможным.

А.М. Камалян отмечает, что «из двух основных видов европейских законодательных актов, предусмотренных учредительными документами ЕС (регламент как европейский «закон» прямого действия и директива как европейские «основы законодательства», подлежащие имплементации в национальное право), в области правового регулирования государственных закупок, преимущественно, используется второй (директива)» [117].

Анализ правового регулирования государственных закупок в ЕС показывает, что основным методом является гармонизация, заключающаяся в установлении общих правил и процедур госзакупок для всех государств-членов, чтобы обеспечить свободный и открытый доступ на рынок Союза.

Гармонизация государственных закупок в ЕС предполагает, что государства-члены ЕС могут самостоятельно устанавливать правила госзакупок, не противоречащие Директивам организации. Все члены ЕС должны соблюдать общие правила и процедуры для закупок, которые установлены в Директивах ЕС по государственным закупкам.

Гармонизация государственных закупок в ЕС осуществляется через регулярное обновление директив ЕС по государственным закупкам и сотрудничество между странами-членами для обмена лучшими практиками и опытом в обозначенной области.

Для регулирования сферы закупок товаров, работ и услуг между членами ЕЭС приняло ряд Директив о закупках. В 1971 г. была принята Директива 71/305/ЕЭС, которая впервые установила правила организации государственных закупок. Она была заменена в 1977 г. Директивой 77/62/ЕЭС. С 1990-х гг. институт государственных закупок в ЕС начал развиваться более интенсивно. В 1992 г. был подписан Европейский договор, который включал положения о государственных закупках.

Далее в 2004 г. были приняты Директива 2004/18/ЕС относительно координации процедур заключения государственных контрактов на выполнение работ, поставку товаров и предоставление услуг [118] («classical public sector directive») и Директива 2004/17/ЕС относительно координации процедур заключения государственных контрактов в сфере водоснабжения, энергетики, транспорта и почтовых услуг [119] («utilities directive»). Обе директивы являются изменениями предыдущих директив в области государственных закупок.

В сравнении с предыдущими директивами в области государственных закупок Директива 2004/18/ЕС и Директива 2004/17/ЕС включают:

- большую гармонизацию правил – установление единых правил для госзакупок в ЕС, что упрощает процедуру закупки для всех участников.
- большую прозрачность – обязывание организаций, проводящих закупки, публиковать информацию о процессе закупки, включая критерии отбора и выбора поставщиков.
- большую конкуренцию – установление правил, которые обеспечивают более широкий доступ к процедуре закупки, что способствует увеличению конкуренции и снижению цен.
- большую гибкость – предоставление более гибких правил для различных типов закупок, что позволяет учитывать особенности различных отраслей и типов закупок.
- лучшую защиту прав поставщиков – установление правил, которые обеспечивают защиту прав поставщиков в процессе закупки, включая право обжалования решения организации, проводящей закупку.
- более экологически и социально ориентированные правила – установление правил, которые способствуют учету экологических и социальных критериев при принятии решений о государственных закупках.

В 2004 г. Европейская комиссия выпустила отчет о функционировании рынков госзакупок в ЕС [120]. В отчете говорится, что директивы ЕС по государственным закупкам, принятые в 1970-х гг., в значительной степени способствовали повышению конкуренции и прозрачности, а также увеличению трансграничной активности посредством требования о приглашениях на участие в тендерах и уведомлениях о присуждении контрактов выше определенного порога. В отчете также указывается, что прямые трансграничные закупки остаются на низком уровне, примерно на уровне 3% от общего числа заявок. Уровень непрямых трансграничных государственных закупок, то есть заявок, выигранных иностранными фирмами через их местные дочерние компании, выше и составило около 30% от общего числа заявок. Применению правил ЕС также способствовало:

- снижение цен, уплачиваемых национальными, региональными и местными властями за товары, работы и услуги примерно на 30%; и
- растущая конкуренция внутри ЕС, и более низкие цены, уплачиваемые государственными органами за товары, продаваемые между государствами-членами. Например, что касается небольших железных и стальных рельсов, продаваемых между странами ЕС, экспортные цены упали примерно с 21% в 1988–1992 гг. до более 7% в 1998–2002 гг. [121].

26 февраля 2014 г. Совет Европейского Союза и Европейский парламент приняли две директивы, направленные на упрощение процедур государственных закупок и повышение их гибкости. Страны ЕС должны были до апреля 2016 г. перенести новые правила в национальное законодательство (за исключением электронных закупок, где крайним сроком был октябрь 2018 г.) [122]. К этой дате государства-участники ЕС должны были принять национальное законодательство, соответствующее нормам новых директив.

Старые директивы (директива 2004/18/ЕС - 'классическая директива государственного сектора' - и директива 2004/17/ЕС - "директива коммунального хозяйства") были заменены следующими:

- Директива 2014/24/ЕС о государственных закупках [123], а также
- Директива 2014/25/ЕС о закупках организациями, работающими в секторе водных, энергетических, транспортных и почтовых услуг [124].

Новые правила призваны обеспечить более широкое включение совместных общественных целей в процесс закупок. Эти цели включают охрану окружающей среды, социальную ответственность, инновации, борьбу с изменением климата, занятость, здравоохранение и другие социальные и экологические соображения [122].

Также вступившие в силу новые правила упростили и удешевили малым и средним предприятиям (МСП) участие в торгах на государственные контракты, обеспечили наилучшее соотношение цены и качества при государственных закупках. Чтобы способствовать прогрессу в достижении конкретных целей государственной политики, новые правила также позволяют учитывать экологические и социальные соображения, а также инновационные аспекты при заключении договора о госзакупках [125].

Новые Директивы направлены на упрощение правил осуществления государственных закупок. Также «новые правила, включая новое электронное самодекларирование участников торгов (ESPD), открывают путь к оцифровке государственных закупок, что значительно повысит эффективность данной системы. Например, только выигравшая компания должна предоставить всю документацию, подтверждающую, что она соответствует требованиям контракта. Это резко сократит объем документов, необходимых для выбора компаний» [125]. Директивы еще больше способствуют свободному перемещению товаров, работ и услуг, что повышает конкуренцию, помогает государствам принимать заявки с наилучшим соотношением цены и качества.

Директивы ЕС в области государственных закупок устанавливают пороговые значения для объявления конкурсов на участие в закупках. Если стоимость предмета закупки превышает пороговое значение, то закупка должна быть объявлена открытой для участия всех заинтересованных компаний, независимо от того, находятся ли они в ЕС или нет.

При проведении государственных закупок в ЕС требуется соблюдать принципы прозрачности, недискриминации и равноправия. Заказчик должен уведомлять о своих намерениях провести закупку и предоставлять информацию о процедуре, критериях оценки, сроках и т.д. Кроме того, участники должны иметь право на обжалование решений заказчика.

ЕС также разработала базу данных TED (Tenders Electronic Daily), которая является официальным информационным ресурсом Европейской комиссии для публикации информации о государственных закупках в ЕС. TED представляет собой базу данных, которая содержит информацию о государственных закупках и контрактах, объявленных на территории Союза и является инструментом, обеспечивающим прозрачность и конкуренцию участников госзакупок.

Таким образом, регулирование сферы государственных закупок ЕС осуществляется Договором об учреждении ЕЭС 1957 г. и Директивами, которые дают возможность государствам-участникам ЕС применять нормы национального права, не противоречащие основным принципам осуществления госзакупок, содержащимся в этих документах. Страны ЕС вправе сохранить или принять материально-правовые и процессуальные нормы, регламентирующие госзакупки, при этом приспособленные к положениям Директив.

Для того, чтобы произвести свой эффект в государствах-членах, Директивы должны быть введены в действие или преобразованы в национальное право. Следовательно, от государств-членов требуется принять необходимые меры, чтобы дать положениям Директив полную юридическую силу в национальном праве и обеспечить, чтобы никакие другие национальные положения не подрывали их применимости. Это обычно принимает форму преобразования Директив в национальное право и отмены всех противоречащих законодательных положений [126].

Одним из главных инструментов международного регулирования государственных закупок в рамках ЕС является принятые в рамках Всемирной торговой организации документа, направленного на либерализацию рынков государственных закупок, а именно Соглашения ВТО по правительственным закупкам [127], которое оказало значительное влияние на развитие права ЕС о госзакупках.

Европейский Союз является обособленным членом ВТО, однако 27 государств-участников Союза продолжают оставаться отдельными самостоятельными членами организации, поскольку не все вопросы, обсуждаемые в рамках ВТО, относятся к исключительной компетенции ЕС.

Соглашение ВТО по правительственным закупкам является актуальным для государств, стремящихся провести реформы своих режимов закупок и содействовать развитию торговли и экономики. Нормы данного соглашения не только устанавливают общие принципы и правила функционирования системы госзакупок и ее регулирования, но и включают обязательства по расширению доступа компаний из стран-партнеров к государственным закупкам.

В своей диссертационной работе А.М. Камалян отмечает, что «Европейский Союз, используя накопленный ранее опыт экономической интеграции по разным вопросам, одним из первых в мире приступил к разработке собственных подходов в этой сфере. В настоящее время ЕС является одной из немногих региональных интеграционных организаций в мире, руководящие органы (институты) которой уполномочены издавать юридически обязательные акты по вопросам государственных закупок, которые для вступления в силу не нуждаются в ратификации со стороны государств-членов и

даже могут приниматься без согласия отдельных из них. Тем не менее, издаваемые институтами Европейского Союза акты в области государственных закупок требуют имплементации в национальное законодательство каждого государства-члена, поскольку являются актами гармонизации, а не унификации» [117].

Таким образом, главная цель законодательства ЕС в области государственных закупок - обеспечение открытости и конкуренции на рынке, а также эффективного использования общественных ресурсов. Например, «во Франции сформированы и функционируют целостные национальные контрактные системы, включающие в себя механизмы управления всем жизненным циклом государственного заказа (планирование – размещение – исполнение)» [116]. Подобный процесс осуществления госзакупок имеется и в Великобритании (не является членом ЕС с 31 января 2020 г.). На сайте Европейской комиссии имеется информация, что ежегодно более 250 000 органов государственной власти в ЕС тратят около 14% ВВП (около 2 трлн евро в год) на покупку услуг, работ и расходных материалов. Во многих секторах, таких как энергетика, транспорт, управление отходами, социальная защита и предоставление услуг здравоохранения или образования, государственные органы являются основными покупателями [128]. Действующая правовая база помогла улучшить и еще больше интегрировать рынки закупок в государств-членов. Создание единого рынка закупок ЕС является большим достижением по сравнению с другими регионами в мире.

В нескольких государствах-членах в последние годы были предприняты обнадеживающие шаги по радикальному реформированию практики или структуры закупок. Например, как указано в Отчете Европейской комиссии, во Франции в марте 2016 г. было создано Государственное управление по закупкам для определения государственной политики в области закупок для определения государственной политики закупок и проведения обучения государственных закупщиков. В Ирландии в 2014 г. был создан Центральный закупочный орган с четким мандатом по улучшению управления государственными расходами путем широкого использования рыночных и других данных о закупках. В Италии средняя экономия в 23 % была достигнута за счет создания скоординированной системы определения потребностей и процедуры совместных закупок. Словакия ввела в действие реестр контрактов, который предоставляет общественности доступ ко всем контрактам, заключенным государственными органами в стране, что повышает прозрачность и позволяет осуществлять общественный контроль [129].

Правовое регулирование государственных закупок государствами, интеграционными объединениями, международными организациями отличаются друг от друга. Основным критерий, объединяющий регламентацию закупок на разных уровнях – применение принципа недискриминации.

Таким образом, сфера государственных закупок в странах ЕС регулируется на трех уровнях: международном, региональном и национальном. Регламентация сферы закупок едиными правилами, которые применяются во всех странах-членах ЕС, обеспечивает равные условия для всех поставщиков и

государственных заказчиков в ЕС и позволяет устранить препятствия для свободного перемещения товаров и услуг внутри ЕС. Все процессы государственных закупок в ЕС основаны на открытости и прозрачности. Государственные заказчики должны публиковать информацию о своих закупках в базе данных, доступном для всех участников рынка. Это обеспечивает конкуренцию и предотвращает коррупцию. Все поставщики имеют равные возможности участвовать в закупках, что способствует снижению цен и повышению качества товаров и услуг.

Проанализировав вышеизложенный материал, можно прийти к выводу о том, что система государственных закупок европейских государств прошла долгий путь становления и развития и на сегодняшний день является лучшим примером организации государственных закупок в рамках интеграционного объединения.

2.2.2 Регламентация государственных закупок в Евразийском экономическом союзе

С 2015 г. на Евразийском пространстве функционирует интеграционное объединение – Евразийский экономический союз. Правовой основой деятельности данного Союза является Договор о Евразийском экономическом союзе (Договор о ЕАЭС), который был подписан в 2014 г. и вступил в силу в 2015 г. [131, с.274]. Документ был разработан с целью создания единого экономического пространства внутри Содружества Независимых Государств и представляет собой правовую основу для реализации главных направлений экономического сотрудничества между государствами-участниками. Он направлен на основание единого рынка товаров, услуг, капитала и труда, а также для координации экономической и торговой политики государств-участников.

Таким образом, в Договоре о ЕАЭС содержатся все правила, регламентирующие интеграцию государств-членов Союза, в том числе сферу государственных закупок. На сегодняшний день государствами-членами данного интеграционного объединения являются Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика и Российская Федерация.

Создание ЕАЭС стало началом функционирования общего рынка госзакупок [132]. Регулированию данной области в рамках Союза посвящены ст. 88 Договора о ЕАЭС и Приложение № 25 к нему. Ст. 88 устанавливает следующие цели и принципы осуществления закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд членами интеграционного объединения:

- регулирование отношений в сфере закупок законодательством государства-члена о закупках и международными договорами государств-членов;
- обеспечение оптимального и эффективного расходования средств, используемых для закупок в государствах-членах;

- предоставление государствам-членам национального режима в сфере закупок;
- недопустимость предоставления третьим странам режима в сфере закупок более благоприятного, чем предоставляемый государствам-членам;
- обеспечение информационной открытости и прозрачности закупок;
- обеспечение беспрепятственного доступа потенциальных поставщиков и поставщиков государств-членов к участию в закупках, проводимых в электронном формате, путем взаимного признания электронной цифровой подписи, изготовленной в соответствии с законодательством одного государства-члена, другим государством-членом;
- обеспечение наличия уполномоченных регулирующих и контролирующих органов власти государства-члена в сфере закупок (допускается выполнение этих функций одним органом);
- установление ответственности за нарушение законодательства государств-членов о закупках;
- развитие конкуренции, а также противодействие коррупции и другим злоупотреблениям в сфере закупок [130].

С 2015 г. Республика Казахстан привела свое национальное законодательство о государственных закупках в соответствие с нормами Договора о ЕАЭС, а именно в отношении:

- обеспечения оптимального и эффективного расходования средств, используемых для государственных закупок;
- предоставления государствам-членам национального режима закупок;
- неприемлемость для третьих стран более благоприятного режима, чем тот, который предоставляется члену Союза;
- обеспечения открытости информации и прозрачности закупок;
- обеспечения беспрепятственного доступа потенциальных поставщиков и поставщиков из государств-членов для участия в закупках, проводимых электронным способом, посредством взаимного признания электронной подписи в соответствии с законодательством государства-члена [133].

Как отмечает Национальная палата предпринимателей «Атамекен», «в рамках создания нормативно-правовой базы Единого экономического пространства странами-участницами был заложен курс на либерализацию рынка государственных закупок. При этом одним из принципов создания было право равного доступа для предпринимателей всех стран ЕАЭС. Целью либерализации в данном случае является экономия бюджетных средств и повышение конкурентоспособности предпринимателей государств-членов Союза» [134].

В настоящее время, в соответствии с положениями Договора о ЕАЭС, рынок государственных закупок Союза регулируется на наднациональном уровне и предполагает введение национального режима в данной сфере, следовательно, потенциальные поставщики из государств-участников Договора должны пользоваться таким же объемом прав и возможностями, что и отечественные.

Под действие Договора в соответствии со ст. 88 не подпадают государственные закупки, сведения о которых составляют государственную тайну в соответствии с законодательством государства-участника. Также устанавливается определенный порядок осуществления закупок национальными банками [130].

Что касается Приложения № 25, то он содержит ряд норм, гармонизирующих законодательства государств-членов в области государственных закупок [135].

Как отмечает Камалян А.М., «особое внимание следует обратить на Соглашение о правительственных закупках, которое действует в рамках ВТО. Дело в том, что у участников ЕАЭС очень разное отношение к данному документу, и соответственно, закрепленным в нем обязательствам: Республика Армения является полноценным участником соглашения; Республика Казахстан, Кыргызская Республика и Российская Федерация являются наблюдателями (при этом эти государства ведут переговоры о присоединении); а Республика Беларусь не является членом ВТО. Такая ситуация создает ряд неопределенностей, поскольку Республика Армения при проведении государственных закупок должна руководствоваться не только нормами права ЕАЭС, но и ВТО, а значит допускать на свой рынок в соответствии с национальным режимом, например, потенциальных поставщиков из США, Японии и Европейского союза и др.» [117].

В соответствии с законодательством РК при осуществлении госзакупок в тех случаях, когда товары, работы и услуги соответственно производятся, выполняются и оказывают иностранным потенциальным поставщиком, должен применяться национальный режим, в соответствии с нормами международных договоров, ратифицированных Казахстаном. Согласно Закону РК «О государственных закупках» национальный режим – режим, предусматривающий допуск товаров, работ, услуг иностранного происхождения и потенциальных поставщиков, предлагающих такие товары, работы, услуги к участию в государственных закупках на равных условиях с товарами, работами, услугами отечественного происхождения и потенциальных поставщиков, предлагающих такие товары, работы, услуги, если требование о предоставлении такого режима установлено международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан [136].

Следовательно, сфера участия в закупках товаров, работ и услуг для государственных нужд РК может быть доступна не только для ее граждан, но и для физических лиц, являющихся гражданами иностранного государства, и юридических лиц, созданных на территории иностранного государства, осуществляющих свою деятельность в соответствии с иностранным законодательством.

Для участия в государственных закупках РК нерезиденты должны зарегистрироваться в качестве такового и получить электронную цифровую подпись. Данное требование не относится к закупкам квазигосударственного сектора.

К потенциальным иностранным поставщикам предъявляются такие же квалификационные требования, как и к резидентам, в вопросе подачи документации к участию в закупочном процессе, которые определяются Законом РК «О государственных закупках» и Правилами осуществления государственных закупок. Следовательно, нерезиденты представляют те же самые документы, что и резиденты, либо документы, которые подтверждают аналогичные сведения об их квалификации.

В данном случае Казахстан следует "положению о национальном режиме" в сфере государственных закупок в силу участия в Договоре о ЕАЭС. Это позволяет поставщикам из государств-членов Союза участвовать в государственных закупках на равных условиях с отечественными поставщиками в большинстве случаев.

На сегодняшний день в государственной системе электронных закупок РК зарегистрировано порядка 416664 участников госзакупок, из которых 1 участник резидент Республики Армении, 20 – Республики Беларусь, 17 - Кыргызской Республики, 818 – Российской Федерации [137]. Не существует централизованного закупочного органа, который бы осуществлял закупки от имени заказчиков, будь то путем объединения или через рамочные соглашения. Таким образом, ответственность за закупки лежит на каждом заказчике.

Правовое регулирование государственных закупок охватывает закупки любых товаров, работ и услуг, независимо от суммы соответствующего договора о государственных закупках, за исключением тех, которые прямо исключены законодательством. Так, п. 2 ст. 14 определяет, что «Правительство Республики Казахстан в целях защиты основ конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства, защиты внутреннего рынка, развития национальной экономики, поддержки отечественных товаропроизводителей вправе установить изъятия из национального режима на срок не более двух лет» [8]. Следовательно, исполнительный орган имеет право ограничить доступ иностранных потенциальных поставщиков к участию в закупках определенных отраслей экономики. Подобная норма закреплена в законодательствах всех государств-участников Союза. Например, ст. 14 Федерального Закона РФ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» содержит общий подход к установлению национального режима [32]. Однако, как отмечает А.А. Кобзарь, «Правительство РФ оставляет за собой право принимать решения, связанные с ограничением и запретом на допуск товаров иностранного производства, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд. Национальный режим носит отраслевой характер и регулируется специальными постановлениями Правительства РФ. Их достаточно много, и в данном случае именно они имеют решающее значение при осуществлении закупок» [138].

Таким образом, законодательство каждого члена ЕАЭС предполагает равное отношение к поставщикам, включая местных и иностранных. Однако, существующие на практике препятствия для участия иностранных поставщиков объясняются национальными интересами государств-членов Союза, и на самом

деле, как представляется, существует общее стремление поддержать местных поставщиков.

Сфера осуществления госзакупок на территории ЕАЭС имеет немало проблем, требующих разрешения для оптимального и эффективного расходования государственных средств, используемых для закупок. Основным вопросом, волнующим потенциальных поставщиков, является проблема попадания в реестр другого государства-члена ЕАЭС.

Потенциальные поставщики при попытках участвовать в государственных закупках государств-участниц Союза сталкиваются с такими барьерами, как:

- несовершенство порядка установления государствами-членами изъятий из национального режима в сфере государственных закупок;
- отсутствие возможности использования банковских гарантий, выданных банками-резидентами одного государства-члена, в качестве обеспечения заявки на участие в государственных закупках и обеспечения исполнения договора при проведении государственных закупок заказчиками другого государства-члена;
- технические и технологические требования;
- географические ограничения;
- местное содержание и пр., являющиеся элементами протекционистской направленности.

Однако государства-члены ЕАЭС предпринимают попытки устранения ограничений в отношении иностранных поставщиков. Так, например, на заседании Евразийского межправительственного совета в расширенном составе, прошедшего в Ереване в октябре 2022 г., Премьер-Министр РК А.А. Смаилов заострил внимание на необходимости решить вопрос функционирования национальных режимов в государственных закупках стран-участниц ЕАЭС. Также во время встречи Премьер-Министр отметил активную работу в рамках ЕАЭС, которая позволяет последовательно и системно решать задачи по расширению взаимной торговли и промышленной кооперации, развитию транспортной логистики и другие насущные вопросы населения и бизнеса. По его словам, несмотря на внешние вызовы, взаимная торговля Казахстана со странами ЕАЭС за 8 месяцев 2022 г. превысила \$17 млрд, что на 5% больше, чем за аналогичный период прошлого года. В целом же с момента создания объединения Казахстан увеличил экспорт обработанной продукции в страны Союза на 64%, при этом номенклатура со временем расширяется в пользу готовых товаров [139].

При этом отмечают определенные продвижения с целью усовершенствования данной системы. В настоящее время Евразийской экономической комиссией сформирован Евразийский реестр промышленных товаров. В него вносятся товары, соответствующие требованиям и условиям Правил определения страны происхождения отдельных видов товаров для целей государственных (муниципальных) закупок, утвержденных решением Совета Евразийской экономической комиссии от 23 ноября 2020 г. [140]. В документе установлены условия производства в отношении промышленных товаров отраслей промышленности (ж/д машиностроение, компрессорное и холодильное

оборудование, легкая промышленность, мебельная и деревообрабатывающая промышленность, специальное машиностроение, станкостроение, судостроение, автомобилестроение, химическая и нефтегазохимическая промышленность, энергетическое машиностроение, электротехническая и кабельная промышленность). Цель создания реестра – сформировать общий рынок государственных (муниципальных) закупок, на котором обеспечено предоставление национального режима товарам, происходящим из государств-членов [141].

По состоянию на 20 июля 2022 г. в данный Реестр включены сведения о 7813 промышленных товаров и их 64 производителях из государств-членов (Республики Беларусь, Республики Казахстан, Российской Федерации). Данный Реестр можно посмотреть на сайте Комиссии [142]. Основной целью его создания является предоставление более широкого доступа на рынки государств Союза и вовлечение производителей в производственные цепочки. Выписка из реестра подтверждает страну происхождения включенного в него товара при участии в госзакупках. Благодаря работе реестра обеспечивается прозрачность требований к осуществлению операций при производстве промышленных товаров государств-членов для их беспрепятственного участия в закупках, осуществляемых на территории государств Союза, усиление кооперационных связей, локализация производства, а также увеличение инвестиций. Таким образом, соблюдая Правила у потенциальных поставщиков появилась возможность равного и полного доступа к закупкам промышленных товаров для обеспечения нужд государств Союза и участвовать в конкурсе в равной конкурентной борьбе, где определяющим фактором является «цена-качество».

В Казахстане направление заявок в Евразийскую экономическую комиссию (ЕЭК) для включения товара в Евразийский реестр осуществляет Министерство индустрии и инфраструктурного развития РК на основании актов экспертизы, выдаваемых экспертными организациями. На октябрь 2021 г. 48 товаров казахстанского производителя аккумуляторов включены в данный реестр [143]. По нашему мнению это небольшой показатель для нашего государства. Также данный Реестр касается только промышленных товаров. Не существует Реестра, например, для потребительских товаров, которые также являются объектом госзакупок.

Необходимо отметить, что «в августе 2022 г. Распоряжением Коллегии Евразийской экономической комиссии был утвержден перечень мер по полноценной цифровизации государственных закупок в странах ЕАЭС. Вопрос рассмотрен в рамках реализации Стратегических направлений развития евразийской экономической интеграции до 2025 г., а также Перечня мер по повышению устойчивости экономик стран-участниц» [144]. Данный документ имеет своей целью: сформировать правовую основу для осуществления электронных государственных закупок с применением электронной цифровой подписи участников-нерезидентов; сократить процедурные сроки; сформировать реестр банковских гарантий и пр.

По словам бывшего Министра по конкуренции и антимонопольному регулированию ЕЭК А.А. Шаккалиева, документ обеспечит добросовестную конкуренцию между участниками госзакупок. «Цифровизация процедур госзакупок в ЕАЭС – важный элемент обеспечения полноценного доступа поставщиков всех стран ЕАЭС к участию в закупках друг друга. Перечень, который утвердила Комиссия, включает мероприятия по совершенствованию программно-аппаратных комплексов веб-порталов, на которых в государствах Союза осуществляются госзакупки. Для качественной реализации этих мероприятий мы договорились сформировать рабочую группу из представителей уполномоченных органов и операторов торговых систем. Хочу отметить, что мы совместно с экспертами стран уже работаем над правилами взаимного признания национальных ЭЦП, что является немаловажным для полной цифровизации в государственных закупках ЕАЭС», – прокомментировал документ А.А. Шаккалиев [144].

Для усовершенствования системы государственных закупок ЕАЭС предлагаем перенять достаточно хороший опыт Европейского союза в рассматриваемой области. Потому как в ЕАЭС одно государство уже является участником Соглашения ВТО по правительственным закупкам, 3 государства подали заявки на участие, изучение вопроса реформирования системы госзакупок ЕС становится необходимым в силу того, что ЕС является одним из лучших примеров применения норм данного Соглашения и приведения законодательств членов ЕС в соответствие с его положениями.

В связи с этим, стоит рассмотреть рекомендации Европейской комиссии [129] для усовершенствования системы государственных закупок, что могло бы быть полезным и для развития госзакупок ЕАЭС. Комиссия определила шесть приоритетных областей, в которых четкие и конкретные действия могут превратить государственные закупки в действенный инструмент экономической политического инструментария каждого государства-члена, что приведет к существенным преимуществам в результатах закупок, а именно:

1. Обеспечение более широкого использования стратегических государственных закупок, что подразумевает: предоставление руководства по определенным аспектам Директивы (в случае ЕАЭС – Договора о ЕАЭС (ст.88 и Приложение № 25 к нему)); создание периодических отчетов о применении определенных норм; обсуждение с государствами-членами вопросов правоприменения; продвижение инициатив по улучшению трансграничного доступа на рынок для МСП и субпоставщиков (рекомендации государствам-членам и взаимодействие с промышленностью).

2. Повышение профессионализма государственных закупщиков. Для осуществления изменений необходимы люди с соответствующим набором навыков. Государства-члены находятся на разных этапах своего пути к профессионализму, но важно, чтобы все они взяли на себя обязательства по повышению профессионализма на национальном уровне. Обмен опытом позволит улучшить свою практику закупок и повысит влияние и репутацию закупок в достижении целей государственной политики.

3. *Улучшение доступа к рынкам закупок.* Малые и средние предприятия играют ключевую роль в создании рабочих мест, росте и инновациях, однако им трудно получить доступ к закупкам на уровне интеграционного объединения, так и на международных рынках. Необходимо увеличить долю МСП в государственных закупках в соответствии с их общим весом в экономике. Одним из способов улучшения доступа является укрепление доверия участников рынка, включая МСП, к участию в процедурах закупок. Этого можно добиться, предлагая справедливые, эффективные возможности для решения проблем и независимого пересмотра решений о закупках. Необходимо следить за ситуацией в этой области, предоставлять рекомендации и активно содействовать сотрудничеству и обмену передовым опытом между государствами-членами, включая обзорные и апелляционные органы, с целью повышения эффективности и качества систем пересмотра дел во всем Союзе.

4. *Повышение прозрачности, целостности и совершенствование информации.* Необходимо предоставлять более качественные и доступные данные о закупках, поскольку они открывают широкие возможности для более точной оценки эффективности закупочной политики, оптимизации взаимодействия между системами государственных закупок и формирования будущих стратегических решений. Электронные системы закупок должны производить данные хорошего качества, но - что еще более важно - политические деятели должны использовать эти данные и делиться ими с другими заинтересованными сторонами. Они также предоставляют средства для выявления нарушений. Доступ к данным о государственных закупках должен способствовать диалогу с гражданским обществом и повышению подотчетности правительств. Таким образом, государственные органы будут владеть большей информацией, что даст возможность для борьбы с коррупцией. С этой целью рекомендуется создание общедоступных реестров договоров о государственных контрактах, обеспечивающих прозрачность заключенных контрактов и изменений к ним.

5. *Усиление цифровой трансформации закупок.* Новые цифровые технологии открывают широкие возможности для оптимизации и упрощения процесса закупок путем внедрения электронных государственных закупок. Однако все преимущества электронных закупок будут получены только в том случае, если весь процесс государственных закупок подвергнется цифровой трансформации. Этот процесс включает в себя множество этапов, начиная от планирования, уведомления и подачи заявок до выставления счетов, оплаты и архивирования.

Как справедливо отмечает А.М. Камалян, «изучение многолетнего опыта ЕС в области создания системы наднациональных норм, регулирующих государственные закупки, может составить теоретическую базу для совершенствования системы государственных закупок в ЕАЭС и, возможно, поможет ускорить процесс интеграции в данной сфере» [117]. Однако заимствование европейского опыта должно иметь комплексный характер и включать в себя грамотную законодательную базу и техническое оснащение.

В связи с этим, предлагаем создать единую электронную базу государственных закупок, которая будет обеспечивать беспрепятственный доступ потенциальных поставщиков-резидентов государств-членов ЕАЭС на основе национального режима, работа которой будет базироваться на принципах, содержащихся в Договоре о ЕАЭС, что позволит создать необходимые условия для расширения количества потенциальных участников государственных закупок из стран Союза, обеспечит равный доступ к публикуемой информации о проведении закупок. Для повышения профессионализма должностных лиц, занимающихся государственными закупками необходимо отрегулировать данный вопрос на национальном уровне, а также осуществлять обмен опытом, что позволит улучшить практику закупок. Для обеспечения прозрачности заключенных контрактов предлагаем создать общедоступный реестр договоров о государственных закупках стран ЕАЭС. Также, необходимо ускорить процесс принятия мер по полноценной цифровизации государственных закупок в странах ЕАЭС, которые обеспечат взаимное признание электронной цифровой подписи, изготовленной в соответствии с законодательством одного государства-члена другим государством-членом для целей государственных закупок, а также формирование цифрового реестра банковских гарантий.

Таким образом, государственные органы членов ЕАЭС в целом должны стремиться создать более справедливое общество, основанное на равных возможностях, устойчивом экономическом росте и широком участии рынка, обеспечивая при этом устойчивость государственных финансов. Государственные закупки останутся важнейшим инструментом реализации политики. Учитывая их значимость в государственных расходах, они могут расширить возможности правительств для достижения ключевых политических целей. Разумное использование государственных закупок может помочь в решении таких глобальных проблем, как изменение климата и нехватка ресурсов.

3 МЕХАНИЗМ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ) ЗАКУПОК В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

3.1 Концептуальные основы механизма правового регулирования государственных закупок в Республике Казахстан

Система государственных закупок в Республике Казахстан появилась в 1996 г. с принятием двух постановлений Правительства РК от 13 мая «О государственных закупках товаров, работ (услуг) в Республике Казахстан» [145] и от 24 июля «Об утверждении Типового положения о порядке организации государственных закупок товаров, работ (услуг) для обеспечения потребностей регионов» [146]. Данные правовые акты впервые определили процедуры осуществления государственных закупок в нашем государстве.

Далее в 1997 г. был принят первый Закон РК «О государственных закупках» [147]. Он введен в действие в 1998 г. и содержал такие два способа закупок, как конкурс и закупки из одного источника. Как отмечает Г.К. Кунанбаева, «одной из важных мер по повышению бюджетной дисциплины в Республике Казахстан стала разработка и внедрение в 1998 г. законодательства о государственных закупках, основанного на принципах прозрачности процессов осуществления закупок, эффективности в выборе поставщиков товаров, работ и услуг, а также обеспечения равных прав» [148]. Таким образом, принятие Закона явилось весомым шагом в вопросе влияния государства на экономику, так как стояла необходимость усиления эффективности использования государственного бюджета для удовлетворения государственных нужд посредством правового регулирования государственных закупок.

Принятые в 1997-2000 гг. меры позволили сформировать систему государственных закупок, которая в условиях значительного увеличения объемов закупок товаров, работ и услуг смогла обеспечить организацию процессов государственных закупок [149]. Однако она была направлена на централизацию госзакупок и нуждалась во внесении существенных доработок для усовершенствования механизма, который обеспечивал бы прозрачность процедур осуществления закупок, а также рационализацию финансовых ресурсов.

Далее с целью развития института государственных закупок в мае 2002 г. был принят новый Закон РК «О государственных закупках» [150]. Как отмечают эксперты, именно данная редакция стала широко критикуемой и противоречивой. По их мнению данный закон не регулировал систему госзакупок должным образом. У правоприменителей возникало множество проблем, связанных с практикой реализации закупок.

Поэтому в 2007 г. был подписан новый одноименный Закон РК «О государственных закупках» [151], целью которого было создание правовых условий для развития системы государственных закупок, способствующей повышению эффективности закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд.

«Сфера регулирования Закона 2007 г. стала несколько шире предыдущего закона, поскольку была направлена на регулирование не только процесса осуществления государственных закупок, т.е. взаимоотношений между заказчиком и потенциальным поставщиком, но и отношений субъектов системы государственных закупок при осуществлении ими деятельности, связанной с планированием и формированием годового плана государственных закупок, организацией и проведением государственных закупок» [152].

Позже, 20 ноября 2008 г., был принят Закон РК «О внесении изменений и дополнений в Закон РК «О государственных закупках» [153], согласно которому было введено понятие электронных государственных закупок, единого оператора в области электронных закупок, расширены полномочия Правительства в области определения порядка проведения электронных государственных закупок, а также полномочия Министерства финансов РК.

31 декабря 2008 г. было принято Постановление Правительства РК «Об определении единого оператора в сфере электронных государственных закупок» товарищества с ограниченной ответственностью «Центр электронной коммерции» [154]. А ранее, 14 апреля 2005 г. Первым Президентом РК Н.А. Назарбаевым был утвержден Указ "О мерах по усилению борьбы с коррупцией, укреплению дисциплины и порядка в деятельности государственных органов и должностных лиц" [155] и на антикоррупционном форуме НДП «Нур Отан» в ноябре 2008 года, Н.А. Назарбаев поставил задачу Правительству: «Шире использовать возможности электронного Правительства и в целом современных технологий в управлении. Главная задача создаваемого электронного Правительства - это максимальное исключение личных контактов граждан с чиновниками при оказании последними государственных услуг» [156].

С принятием соответствующих законов и своевременным внесением изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан правовое обеспечение деятельности в сфере регулирования государственных закупок заметно улучшилось.

В 2010 г. был введен обязательный электронный формат для закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд, осуществляемых способом запроса ценовых предложений, что способствовало развитию системы государственных закупок. Кроме того, с 1 июля 2012 г. заказчики стали обязаны проводить конкурсы в электронном формате, с данного периода также внедрен новый способ государственных закупок, проводимый в онлайн режиме [157, с.18]. Данным способом явился аукцион, суть которого состоит в том, что в ходе его проведения понижение цены поставщиками должно проходить в режиме реального времени [158].

В целом, как отмечает В.В. Тен, проведенная работа по переходу государственных закупок в электронный формат привела к экономии бюджетных средств на организацию бизнес-процесса и позволила существенно сократить сроки осуществления государственных закупок [157, с.18].

Некоторые международные эксперты отмечали, что в техническом плане электронные государственные закупки в Казахстане развиваются в прогрессивном направлении. Проведение госзакупок через электронный портал

способствует противодействию коррупции, повышению прозрачности процедур осуществления госзакупок и конкуренции в этой сфере.

Однако, несмотря на принятые новшества, которые должны были усовершенствовать систему госзакупок, продолжались злоупотребления государственными фондами. Члены конкурсных комиссий относились халатно к выполнению своих обязанностей, не присутствовали на заседаниях конкурсных комиссий. Допускались многочисленные нарушения законодательства со стороны заказчиков и организаторов конкурсов при проведении закупок, а именно:

- лоббирование интересов одних потенциальных поставщиков в ущерб интересам других;
- злоупотребление со стороны конкурсных комиссий, организаторов и заказчиков;
- ограничение конкурентной среды посредством предъявления требований непредусмотренных законодательством, а иногда и прямо запрещенных;
- публикация объявлений в средствах массовой информации с небольшим тиражом и территорией распространения либо не специализирующихся на публикации объявлений подобного рода [159].

Как отмечают эксперты, нарушения законодательства при осуществлении госзакупок чаще всего совершались в области строительства, реставрации дорог, закупок медицинских изделий и лекарственных препаратов, а также образовательной сфере. Существует несколько распространенных способов хищения денежных средств при госзакупках, но одним из самых частых является так называемый «раздутый контракт». Это происходит, когда поставщик завышает цену своих товаров, работ или услуг, чтобы получить более высокую сумму за контракт, а затем возвращает часть излишне выплаченных средств в виде взяток государственным служащим, причастным к заключению контракта. Это также может включать фиктивные контракты или услуги, которые никогда не были выполнены, но за которые были выплачены деньги. Другие способы хищения денег включают коррупцию, злоупотребление властью, нарушение процедур закупки и другие формы мошенничества.

На сегодняшний день законодательство РК о государственных закупках основывается на Конституции РК, состоит из норм Гражданского кодекса РК, Бюджетного кодекса РК, Предпринимательского кодекса РК, Закона РК «О государственных закупках», Приказа Министра финансов РК «Об утверждении Правил осуществления государственных закупок» и иных правовых актов РК.

С 1 января 2016 г. с введением в законную силу последнего Закона РК «О государственных закупках» начался новый этап системы госзакупок, который действует и по настоящее время. Действующий Закон был принят в 2015 г., в основном, для обеспечения соответствия с требованиями Договора о ЕАЭС.

Основными целями данного Закона являются упрощение государственных закупок, минимизация коррупционных рисков, защита прав и законных интересов потенциальных поставщиков, повышение ответственности участников государственных закупок, сокращение доли закупок, проводимых из одного источника [158].

В соответствии с законодательством РК процесс государственных закупок состоит из трех этапов:

- 1) разработка и утверждение годового плана государственных закупок;
- 2) выбор поставщика и заключение с ним договора о государственных закупках;
- 3) исполнение договора о государственных закупках.

Итак, одним из важных аспектов эффективности госзакупок является его правильное планирование. Заказчики, которыми являются государственные предприятия и юридические лица, пятьдесят и более голосующий акций которых принадлежат государству, имеют право на разработку и утверждение предварительного годового плана госзакупок, который помогает им сэкономить время на планирование закупок, а также служит для удобства заказчика. Предварительный план действует до утверждения годового плана, соответственно сведения, содержащиеся в первом переходят в последний. Согласно приказу Министра финансов РК «Об утверждении Правил осуществления государственных закупок» от 11 декабря 2015 г., годовой план государственных закупок утверждается заказчиком размещается на веб-портале в течение десяти рабочих дней со дня утверждения соответствующего бюджета (плана развития) или индивидуального плана финансирования [160]. Годовой план закупок заказчика должен содержать идентификационный код, сведения о товарах, работах и услугах, способах и сроках осуществления госзакупок, условия их осуществления, а также планируемые сроки и место поставки. Годовой план разрабатывается и утверждается самим заказчиком в установленной Законом форме.

Немаловажным аспектом планирования государственных закупок является поддержка отечественных производителей, который установлен на законодательном уровне. Цель данной политики состоит в предоставлении приоритетов казахстанским производителям товаров, работ и услуг. Можно выделить следующие приоритеты осуществления государственных закупок:

- 1) поддержка общественных объединений лиц с инвалидностью РК и их организаций, производящих товары, выполняющие работы и оказывающие услуги (ст.51 Закона);
- 2) закупки способом конкурса с предварительным квалификационным отбором (ст.31 Закона);
- 3) перечень изъятий из национального режима (ст.14 Закона).

Государственные закупки товаров, на которые решением Правительства РК в соответствии с Постановлением Правительства РК от 31 декабря 2015 г. «Об утверждении Правил установления изъятий из национального режима при осуществлении государственных закупок» [161] установлены изъятия из национального режима. То есть по определенным видам товаров, работ и услуг закупки осуществляются среди физических и юридических лиц, находящихся в реестре отечественных производителей товаров, работ и услуг либо представителей (дистрибьюторов или дилеров) производителей транспортных средств и сельскохозяйственной техники сроком на два года. Например, Постановлением Правительства с 25 ноября 2022 г. теплоизоляционный

материал из вспененного синтетического каучука – изделия из вулканизированной резины, кроме твердой резины (трубчатый, рулонный, пластина, лента) будет закупаться только у отечественного производителя [162].

Правилами осуществления государственных закупок установлено, что «документом, подтверждающим производство товара потенциальным поставщиком, находящимся в реестре отечественных производителей товаров, работ и услуг, является Индустриальный сертификат, выданный НПП РК «Атамекен»» [160].

Планирование закупок имеет важное значение для экономической эффективности всего изучаемого процесса. Как упоминает в своей диссертационной работе Д.Н. Есимова, ПРООН также отмечает, что планирование закупок больше, чем выбор метода закупок для самых разнообразных товаров, работ и услуг, объединяет правовые и институциональные рамки осуществления закупок [11].

Государственные закупки товаров (не касается работ и услуг) осуществляются из электронного каталога товаров. Электронный каталог товаров - информационная подсистема веб-портала государственных закупок, предназначенная для формирования унифицированного описания товаров с целью автоматизированной идентификации закупаемых товаров [163]. Государственные закупки из электронного каталога товаров осуществляются по перечню товаров, утвержденному уполномоченным органом в порядке, определенном Правилами осуществления государственных закупок. Приказом Министра финансов РК от 19 января 2022 г. «Об утверждении Перечня товаров, по которым государственные закупки осуществляются из электронного каталога товаров» [164] установлены четыре группы товаров, по которым государственные закупки осуществляются из электронного каталога товаров: канцелярские товары, хозяйственные товары, лекарственные средства и изделия медицинского назначения, электротовары. Иными словами, электронный каталог товаров представляет собой базу технических спецификаций для потенциального поставщика, объединяющих порядка шести тысяч кодов (KZTIN), созданный с целью оцифровать каждый товар, относящийся к перечисленным категориям.

Государственные закупки РК осуществляются на веб-портале, за исключением случаев, прямо предусмотренных Законом. Веб-портал государственных закупок goszakup.gov.kz - это государственная информационная система, позволяющая проводить государственные закупки в режиме реального времени, где на сегодняшний день порядка 17000 заказчиков осуществляют закуп. Как отмечается на сайте «Электронного Правительства», веб-портал обеспечивает публикацию информации о потребностях заказчиков на поставку товаров, работ, услуг, их консолидацию, проведение закупочных процедур, определение поставщика, заключение электронных договоров и их исполнение [165]. Данная платформа введена в эксплуатацию в 2016 г. в соответствии с требованиями действующего законодательства РК в области государственных закупок.

Для осуществления государственной закупки заказчики могут использовать различные способы их проведения, установленные законодательством. Выбор способа зависит от множества факторов, например, объекта закупки, которым может быть товар, работа или услуга, тип закупаемого товара, выполняемой работы или оказываемой услуги, их цена и объем. Однако самым приоритетным моментом должно оставаться соотношение цены и качества закупаемых объектов.

Закон РК «О государственных закупках» определил следующий перечень способов закупки:

- 1) конкурс;
- 2) аукцион;
- 3) запрос ценовых предложений;
- 4) из одного источника;
- 5) товарные биржи;
- 6) электронный магазин [8].

Все перечисленные способы осуществления государственных закупок применимы к закупкам товаров, тогда как закупки работ и услуг возможны только способом конкурса и запроса ценовых предложений.

Способ осуществления закупки является правом заказчика, однако существует перечень товаров, работ и услуг, по которым способ их закупок определяется уполномоченным органом. Данный перечень определяется Приказом Первого заместителя Премьер-Министра РК - Министра финансов РК от 29 июля 2019 г. [166]. К таковым товарам, работам и услугам относятся: товары, относящиеся к категориям (согласно классификатору объектов информатизации) программного обеспечения и продукции электронной промышленности; строительно-монтажные работы; работы относительно разработки технико-экономического обоснования, проектно-сметной документации и градостроительного проекта; работы по экспертизе проектов строительных объектов; инжиниринговые услуги в сфере архитектурной, градостроительной и строительной деятельности. Основной целью извлечения данных товаров, работ и услуг является недопущение необоснованного сдерживания процесса своевременного освоения выделенных бюджетных средств и выполнения запланированных отраслевых мероприятий.

Все вышеперечисленные способы, кроме способа из одного источника, являются конкурентными. Это означает, что в них могут принимать участие все желающие потенциальные поставщики.

В 2019 г. в Послании Президента К.К. Токаева народу Казахстана было отмечено, что в 2018 г. объем государственных закупок составил 4,4 трлн. тенге, из которых 3,3 трлн. тенге или 75% осуществлены неконкурентным способом из одного источника [167]. В связи с чем было поручено сократить количество закупок, осуществляемых неконкурентным способом. Следовательно, каждый заказчик при определении способа закупок должен стремиться выбрать конкурентный вид.

Одним из популярных конкурентных способов осуществления государственных закупок является конкурс. Сущность конкурса состоит в том,

что этим способом могут закупаться все товары, работы и услуги, содержащиеся в государственном заказе. При конкурсе победителя закупки выбирают по таким характеристикам, как цена, качество, а также опыт поставщика. При этом побеждает потенциальный поставщик, соответствующий всем положениям конкурсного документа и предложивший наиболее выгодные условия исполнения договора.

По мнению Д.Н. Есимовой «конкурс в большинстве случаев является наиболее эффективным механизмом стимулирования конкуренции и, соответственно, снижения расходов». Кроме того, многие международные организации считают открытый международный конкурс в качестве предпочтительного метода закупок с общей способностью достижения всех главных целей закупок – лучшее соотношение цены и качества [11].

Законом определены такие виды конкурса, как:

- 1) «открытый конкурс;
- 2) конкурс с использованием двухэтапных процедур;
- 3) конкурс с предварительным квалификационным отбором;
- 4) конкурс с использованием рамочных соглашений;
- 5) конкурс с использованием рейтингово-балльной системы;
- 6) конкурс с использованием расчета стоимости жизненного цикла» [8].

Открытый конкурс является способом осуществления закупки, который объявляется в отношении всех товаров, работ и услуг вне зависимости от суммы и в котором могут участвовать все желающие потенциальные поставщики. Данный вид конкурса предполагает выполнение участниками следующих процедур:

- определение организатора мероприятия;
- предоставление ему всей необходимой документации (включая проект договора на русском и казахском языках) для организации и проведения закупки;
- утверждение состава конкурсной комиссии, включая секретаря;
- размещение на портале объявления о будущем проведении отбора и сопутствующей конкурсной документации;
- подача заявок потенциальными поставщиками, их рассмотрение конкурсной комиссией на соответствие квалификационным и конкурсным требованиям;
- доработка заявок (при необходимости);
- повторное их изучение представителями комиссии;
- определение победителя;
- заключение договора [168].

Конкурс с использованием двухэтапных процедур установлен для закупки товаров, работ и услуг, перечень которых установлен уполномоченным органом. Данный вид применяется в случаях возникновения сложностей с формулированием технической спецификации; необходимости проведения дополнительных работ, связанных с исследованием, проведением экспериментов и разработок; приобретения высокотехнологичных и инновационных товаров, работ и услуг, а также товаров, имеющих

инвестиционную составляющую. Конкурс с использованием двухэтапных процедур является «неработающим» с 2018 г. и самым мало востребованным видом конкурса.

Конкурс с предварительным квалификационным отбором распространяется на товары программного обеспечения и продукции электронной промышленности, а также 31 октября 2022 г. были добавлены информационно-коммуникационные услуги по временному использованию данных товаров [169]. В конкурсе с предварительным квалификационным отбором в качестве потенциальных поставщиков могут участвовать только те, которые включены в перечень квалифицированных потенциальных поставщиков. Данный перечень формируется квалификационным органом в сфере обеспечения информационной безопасности автоматически на основе данных информационных систем.

Конкурс с использованием рамочных соглашений и конкурс с использованием рейтингово-балльной системы являются новыми в системе госзакупок, так как вступили в силу с 1 июля 2022 г. Так, конкурс с использованием рамочных соглашений касается услуг фиксированной телефонной связи, сотовой связи и по доступу к Интернету, а также бензина (АИ-92, АИ-95, АИ-98), дизельного топлива (летнего, зимнего, арктического) [170]. На первом этапе данный вид конкурса проводится единым организатором государственных закупок района области, города областного значения, района в городе областного значения, города республиканского значения и столицы, например, в городе Алматы единым организатором является Управление государственных активов, который обеспечивает заключение рамочного соглашения до начала предстоящего финансового года с количеством участников, не превышающих пяти. На втором этапе заказчик заключает договор о государственных закупках с участником рамочного соглашения (потенциальным поставщиком), предложившим наименьшую цену.

Конкурс с использованием рейтингово-балльной системы относится только к строительно-монтажным работам и работам по проектированию [171]. Конкурс с использованием расчета стоимости жизненного цикла вступил в силу с 1 января 2023 г. и относится только к закупкам многофункциональных устройств и принтеров [172].

Осуществление государственных закупок способом аукциона регулируется ст.32 Закона РК «О государственных закупках», в соответствии с которым аукцион проводится в режиме реального времени на электронном портале государственных закупок [8]. Предметом данного способа является только товар, соответственно к закупкам работ и услуг применить аукцион невозможно. В аукционе участвуют только те потенциальные поставщики, которые соответствуют квалификационным требованиям, а также требованиям аукционной документации. Победителем становится участник, предложивший наименьшую стоимость за товар.

Запрос ценовых предложений – самый первый и самый популярный способ осуществления государственных закупок. Первая закупка данным способом на портале была объявлена в 2009 г. Многие эксперты отмечают простоту и

удобность применения данного способа закупок. Запросом ценовых предложений можно осуществлять закупку однородных товаров, работ и услуг, годовой объем которых не превышает 8000 МРП. Проведение закупок в этом случае занимает небольшое количество времени, а также документации. Потенциальные поставщики предлагают свое ценовое предложение на закупку, размещенную на веб-портале, а также считаются согласными с требованиями, указанными в технической спецификации. По истечению срока принятия заявок, веб-портал автоматически выбирает поставщика, предложившего наименьшее ценовое предложение. При осуществлении закупки невозможно проведение переговоров между заказчиком и поставщиком. При этом потенциальный поставщик должен внести обеспечение заявки на участие в размере 1 % от суммы, выделенной на закупку, через электронный кошелек или банковской гарантией.

В соответствии со ст. 42 Закона РК «О государственных закупках» государственные закупки товаров через товарные биржи осуществляются в соответствии с законодательством РК о товарных биржах по перечню биржевых товаров в режиме двойного встречного аукциона [8]. Данным способом могут закупаться только товары, перечень которых установлен Приказом Министра национальной экономики РК от 26 февраля 2015 г. «Об утверждении перечня биржевых товаров» [173]. В Приказе содержится минимальный размер товаров, относящихся к группе энергоносителей, сельскохозяйственной продукции, минеральных продуктов и нефтепродуктов, при равенстве или превышении которого, закупки должны осуществляться только посредством товарной биржи. Необходимо отметить, что закупки товаров для государственных нужд через товарные биржи не регламентированы Правилами осуществления государственных закупок.

1 января 2022 г. вступили в силу изменения и дополнения в Закон РК «О государственных закупках», которые определили такой новый способ осуществления госзакупок, как электронный магазин, позволяющий приобретать товары на конкурентной основе за один день. На сегодняшний день в РК существует только единственный электронный магазин «OMarket.kz» – электронный каталог для государственных закупок товаров до 4000 МРП (ранее до 100 МРП) [174]. Особенностью электронного магазина является то, что данный способ осуществления государственных закупок предоставляет заказчику свободу выбора товара. Поставщик товара определяется на основе предложенной наименьшей цены, при этом необходимо наличие не менее двух ценовых предложений.

Неконкурентный способ закупок подразумевает размещение заказа на приобретение товара, выполнение работ или оказание услуг у заранее установленного исполнителя. Такие закупки называются прямыми, поскольку поставщик определяется без конкурсного отбора, а контракт с ним подписывается напрямую. Таковым является способ закупки из одного источника. Данный способ подразумевает приобретение товаров, работ и услуг заказчиком напрямую у определенного потенциального поставщика – ему направляют приглашение на участие, а сама закупка проводится в соответствии

с правилами тендерной площадки. На сегодняшний день закупки способом из одного источника осуществляются в 47 случаях, установленных законодательством. Например, приобретения услуг, относящихся к сферам естественных монополий, приобретение результатов интеллектуальной собственности у лица, обладающего авторским правом в отношении приобретаемого товара или услуг и др. Законодательством регламентированы два вида государственных закупок способом одного источника, такие как по несостоявшимся государственным закупкам и путем прямого заключения договора о государственных закупках. Основным условием осуществления закупки данным способом является обоснование заказчиком необходимости приобретения товаров у конкретного поставщика.

Введены нормы о персональной ответственности первого руководителя заказчика по закупкам из одного источника, о приоритетном осуществлении заказчиком конкурентных способов закупок.

Также важной частью государственных закупок в целом являются отношения, связанные с приобретением товаров, работ, услуг, необходимых для обеспечения функционирования, а также выполнения уставной деятельности 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 национальным управляющим холдингам, национальным холдингам, национальным компаниям, а также социально-предпринимательских корпораций, за исключением юридических лиц, пятьдесят и более процентов голосующих акций (долей участия в уставном капитале) которых прямо или косвенно принадлежат национальному управляющему холдингу, национальному холдингу, национальным компаниям, переданных в доверительное управление физическим лицам или негосударственным юридическим лицам с правом последующего выкупа. Другими словами, данные отношения называются закупками квазигосударственного сектора. Примерами субъектов квазигосударственного сектора являются АО «ФНБ «Самрук Казына», НУХ «Байтерек», АО «Холдинг «КазАгро», их дочерние компании и др.

Предприятия, входящие в структуру квазигосударственного сектора, долевое участие государства в котором составляет пятьдесят и более процентов уставного капитала, могут выполнять задания, которые также оплачиваются из государственного бюджета, причем без конкурсной основы.

Созданный с участием государства квазигосударственный сектор имеет ключевое значение для экономики. Квазигосударственный сектор - это важнейшая для РК структура, однако на нее распространяются те же требования законодательства, что и на другие предприятия. Следовательно, закупки квазигосударственного сектора являются частью государственных закупок в целом [175].

Квазигосударственный сектор - это структура, созданная с участием государства. В него объединены структуры, которые фактически являются участниками рынка, но при этом обладают рядом отличительных черт в силу

прямого участия государства. Они включены в сектор юридического лица, где государство выступает как учредитель, акционер или участник с решающей долей акций [175].

Для регулирования закупок квазигосударственного сектора 8 июня 2021 г. был принят Закон РК «О закупках отдельных субъектов квазигосударственного сектора» [176]. До принятия данного закона закупки ФНБ «Самрук Казына» регулировались Законом РК «О Фонде национального благосостояния», закупки НУХ «Байтерек», НИХ «Зерде» и других национальных компаний регулировались Законом РК «О государственном имуществе», закупки ТОО «СК-Фармация» и других медицинских организаций регулировались Кодексом РК «О здоровье народа и системе здравоохранения».

Новый закон регулирует закупки ФНБ «Самрук Казына», национальных холдингов и национальных компаний. Как отметил Министр финансов «законопроектом будут охвачены более 250 национальных компаний с учетом их дочерних организаций на сумму около 3,4 трлн тенге. При этом регулирование закупок государственных предприятий, АО, ТОО при центральных и местных исполнительных органах предлагается сохранить в рамках Закона «О государственных закупках» [177].

По словам Министра финансов «принятие Закона «О закупках отдельных субъектов квазигосударственного сектора» обусловлено спецификой деятельности фонда и его статуса, а также необходимостью сохранения инвестиционной привлекательности компаний фонда при проведении IPO и иных формах приватизации. Кроме того, гибкое регулирование закупок национальных управляющих холдингов и национальных компаний обосновано тем, что у них разные цели и направления деятельности» [177]. На сегодняшний день закупки квазигосударственного сектора осуществляются на платформе eep.mitwork.kz и goszakup.gov.kz, а закупки ФНБ «Самрук-Казына» на skc.kz. Однако в Послании Главы государства народу Казахстана в сентябре 2022 г. К.К. Токаев указал на необходимость объединения закупок государственного и квазигосударственного секторов в единую платформу и, в целом, принять новый закон, регламентирующий государственные закупки [178]. Это объясняется неэффективностью правового регулирования закупок квазигосударственного сектора, что обосновывается возникновением множества вопросов практического характера. Среди них можно назвать: отсутствие надлежащего контрольного механизма, так как закупки квазигоссектора проверяются Департаментом методологии, контроля и мониторинга закупок, который является структурным подразделением фонда; отсутствие достаточно открытой информации на некоторых электронных площадках; разные платформы закупок, что создают неудобства для участия потенциальных поставщиков и др.

К моменту завершения диссертационного исследования был принят проект нового Закона. Он направлен на регулирование и государственного, и квазигосударственного сектора одним нормативным актом, а также на уменьшение детализации процедуры закупок товаров, работ и услуг. Нужно отметить, что проект находится на стадии рассмотрения и обсуждения и его содержание еще может быть трансформировано.

По словам Директора фонда "Цифровое общество" Н. Рахманова, «хотя нынешний закон о госзакупках и имеет свои недостатки, он более проработан, нежели документы, по которым работает "Самрук-Казына". И также портал госзакупок с точки зрения функциональности и прозрачности намного превосходит аналогичный портал фонда "Самрук-Казына" zakup.sk.kz» [179]. В связи с этим, объединение закупок государственного и квазигосударственного секторов является хорошим шагом на пути повышения совершенствования системы госзакупок в целом.

Также по оценке Всемирного банка «система государственных закупок в Казахстане не охватывает закупки всех товаров, работ и услуг, производимых за счет государственных средств, поскольку существуют отдельные правила закупок для квазигосударственного сектора, а также для Фонда национального благосостояния «Самрук-Казына». Такое отсутствие единообразия и универсальности охвата правовой базы не позволяет повысить предсказуемость, эффективность и экономию в работе системы государственных закупок» [180]. Таким образом, основная рекомендация оценки заключается в улучшении единого охвата.

Таким образом можно сделать вывод о том, что система госзакупок в нашем государстве находится в постоянном развитии и показывает значительные продвижения. Законодательство Республики Казахстан о государственных закупках содержит международные нормы о правительственных закупках, а также адаптировано к нуждам казахстанского рынка государственных закупок, учитывает специфику их осуществления в нашем государстве. Оно обеспечивает нужды государства, государственных органов в лице заказчиков в приобретении товаров, работ и услуг, для выполнения функций государства, а также регулирует участие всех поставщиков на конкурентной основе без каких-либо дискриминаций. Республика Казахстан активно работает над совершенствованием системы государственных закупок и максимальной реализацией ее потенциала, учитывая важную роль закупки товаров, выполнения работ и оказания услуг в осуществлении государственных функций, в том числе в таких сферах, как здравоохранение, образование, инфраструктура и общественная безопасность. Рост, достигший прогресса в улучшении государственной системы закупок в Казахстане, имеет преимущественное распространение в сфере электронных закупок.

3.2 Практические вопросы применения законодательства Республики Казахстан о государственных закупках

В последние годы законодательство Республики Казахстан в области государственных закупок претерпевает значительные и частые изменения и дополнения, направленные в основном на повышение эффективности и упрощение процессов государственных закупок. Но в то же время экспертами отмечается, что частые изменения в законе, вероятно, увеличат количество ошибок, совершаемых специалистами по закупкам, поскольку они не всегда

могут знать об изменениях или вовсе не знать, как применять вводимые новые правила. Также, в Законе о государственных закупках содержатся вопросы, не получившие должной регламентации, поэтому чаще всего заказчикам в подобных случаях приходится восполнять данные пробелы собственным толкованием норм или обращаться в уполномоченный орган за разъяснениями.

Участники государственных закупок, а также эксперты-практики отмечают как положительные стороны развития нормативно-правовой базы осуществления закупок товаров, работ и услуг для удовлетворения государственных нужд, так и недостатки.

Большую роль в развитии системы государственных закупок играет НПП РК «Атамекен», которая «представляет интересы малого, среднего и крупного бизнеса, охватывая своей деятельностью все сферы предпринимательства, включая внутреннюю и внешнюю торговлю. Ее главная задача – защита прав и интересов бизнеса и обеспечение широкого охвата и вовлеченности всех предпринимателей в процесс формирования законодательных и иных нормативных правил работы бизнеса» [181]. Национальная палата предпринимателей, сотрудничая с представителями бизнеса (потенциальными поставщиками), имеет возможность обсуждать проблемы осуществления государственных закупок на правительственном уровне, а также вносить предложения для совершенствования законодательства в данной сфере.

В сфере государственных закупок НПП «Атамекен» активно работает на двух направлениях:

- Предоставление информации и консультаций по вопросам государственных закупок. Она проводит обучающие мероприятия и консультации для своих членов и других предпринимателей по вопросам участия в государственных закупках, а также информирует о новых требованиях и изменениях в законодательстве.

- Защита интересов предпринимателей в сфере государственных закупок. Национальная палата предпринимателей выступает в качестве посредника между предпринимателями и государственными заказчиками, представляет интересы своих членов в органах государственной власти и защищает их права в случае нарушений со стороны заказчиков.

Также «Атамекен» активно участвует в разработке и совершенствовании законодательства в сфере государственных закупок, выступая за улучшение условий участия предпринимателей в закупочных процедурах и прозрачности этих процессов.

Совершенствование системы государственных закупок необходимо, так как «на рынке государственных закупок расходуются колоссальные бюджетные средства, а именно на эту сферу в среднем приходится порядка 40-45 % всей расходной части республиканского бюджета. В этой связи, государственные закупки занимают важное место в решении социально-экономических задач государства. Очевидно, что от их эффективного и профессионального управления зависит благополучие общества» [182, с. 8].

Государственные закупки и их законодательная база, а также последовательное выполнение нормативных актов являются одними из наиболее

значимых барьеров нецелевого расходования бюджетных средств, что требует высоких стандартов как в отношении качества процедур государственных закупок, так и профессионализма их участников.

Профессионализм в сфере государственных закупок позволяет обеспечить функциональность, прозрачность и значительную экономию государственных средств. В системе госзакупок РК существует проблема, связанная с некомпетентностью некоторых заказчиков, их неудовлетворительными знаниями законодательства, а также неуспеваемостью за изменениями нормативно-правовой базы осуществления закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд.

От незнания закона и/или неправильного его применения заказчиками растет число административных правонарушений в сфере государственных закупок, предусмотренных ст. 207 КоАП РК.

Стоит отметить, что законодательство РК о государственных закупках не устанавливает никаких квалификационных требований к должностным лицам, занимающимся закупками. Чаще всего в государственных органах, государственных учреждениях, а также государственных предприятиях, юридических лицах, пятьдесят и более процентов голосующих акций которых принадлежат государству, и аффилированных с ними юридических лицах закупками занимаются не специально обученные специалисты, а бухгалтеры, у которого есть прямые функциональные обязанности, стоящие в приоритете, а осуществление столь важного сектора как государственные закупки, становится на второй план. Тем самым происходит совмещение функциональных обязанностей одного должностного лица, что, чаще всего, приводит к неэффективности их осуществления. Работодатели не могут установить определенные квалификационные требования к лицам, занимающимся госзакупками, так как они законодательно не регламентированы. В этом заключается основная проблема, которая не будет решена, пока не изменится законодательство.

Упоминание квалификационных требований содержится в Приказе Министра труда и социальной защиты населения РК «Об утверждении Квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и других служащих». Согласно п. 204 данного правового акта к менеджерам государственных закупок предъявляются такие требования квалификации, как необходимость иметь высшее (или послевузовское) образование по соответствующему направлению подготовки кадров, стаж работы по специальности не менее 3 лет [183].

Как видно из содержания статьи, в данном нормативно-правовом акте устанавливается «абстрактное» требование – иметь высшее образование – к квалификационным требованиям, предъявляемым к должностным лицам, занимающимся государственными закупками.

С.С. Молдабаев и Н.А. Катаев, проанализировав данную проблему, справедливо отмечают, что:

1) «в правовом акте не указано, в какой именно сфере нужно иметь высшее образование;

2) в Республике Казахстан еще нет специального образовательного учреждения, осуществляющего подготовку специалистов данного профиля, не разработан государственный образовательный стандарт высшего образования. Ни в частных, ни в государственных образовательных высших учебных заведениях не выпускаются узкопрофильные специалисты «государственный закупщик»;

3) в правовом акте отсутствует требование иметь сертификаты соответствия. Специалисты данного профиля постоянно должны поддерживать и повышать свой профессиональный уровень, учитывая, что действующее законодательство довольно нестабильное. Наличие сертификатов должно быть обязательным и их должно быть не один и не два, т.к. практически каждый месяц в действующее законодательство вводятся новшества;

4) в законодательстве нет уточнений и нет исчерпывающей нормы, которая прямо запрещала бы совмещение должностей в этой сфере;

5) квалификационные требования должны быть отражены в самом Законе, а не в Приказах Министра труда и социальной защиты населения» [182, с.9].

По мнению авторов, с чем мы полностью соглашаемся, проблемы, связанные с непрофессионализмом, на сегодняшний день являются актуальными и требуют своего разрешения.

Для обеспечения государственной подотчетности и эффективности использования денежных средств в рамках закупочных операций необходимо профессиональное обучение и подготовка персонала, ответственного за процесс и управление закупками [184]. Профессионализм зависит от кадрового состава, знаний, навыков и возможностей человеческих ресурсов, а также контроля в системе, влияющей на поведение человека [185].

«Профессионализм в сфере государственных закупок позволяет обеспечить функциональность, прозрачность и значительную экономию государственных расходов, и это отчасти объясняет, почему ему следует уделять должное внимание» [186].

Как отмечают К. Лисонс и Б. Фаррингтон «закупки, как профессия, должны быть квалифицированными, основываться на теоретических знаниях, длительном обучении и образовании лиц, занимающихся закупками, их компетентности. Должностные лица должны проходить аттестацию, проверку компетентности с помощью тестов и экзаменов» [187].

Существует несколько организаций, которые поддерживают профессионализм в области закупок. Некоторые из них:

- Институт закупок и материального управления, США - профессиональная организация, которая объединяет специалистов в области закупок, материального управления и логистики. Институт предоставляет обучение, сертификацию и инструменты для профессионального развития в этой области.

- Международная федерация закупок - международная организация, которая занимается стандартизацией профессиональных практик и развитием профессиональных стандартов в области закупок.

- Американская ассоциация закупок и поставок - профессиональная организация, которая предоставляет обучение, сертификацию и инструменты для профессионального развития в области закупок и поставок. Ассоциация также занимается разработкой профессиональных стандартов в этой области.

Большинство экспертов сходятся во мнении, что для того, чтобы лицо, занимающееся закупками товаров, работ и услуг для государственных нужд, стало профессионалом, необходимо сочетание образования и опыта работы с данной сфере. Также на совершенствование профессионализма закупщиков влияют такие факторы, как грамотная законодательная база, модернизация закупочных процедур.

В связи с этим, на основе анализа опыта Китайской Народной Республики в отношении данного вопроса, предлагаем внести изменения в п. 204 Приказа Министра труда и социальной защиты населения РК «Об утверждении Квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и других служащих», устанавливающий требования квалификации к менеджерам государственных закупок. А именно:

- кандидат должен иметь степень не ниже бакалавра в области государственного управления, экономики, юриспруденции, а также обладать соответствующим сертификатом, подтверждающим прохождение профессиональных курсов, выданным уполномоченным государственным органом;

- кандидат должен иметь не менее 3 лет опыта работы в области закупок, финансов, управления проектами или юриспруденции и обладать знанием законодательства о государственных закупках;

- кандидат должен проходить регулярное профессиональное обучение и повышение квалификации, включая сдачу соответствующих экзаменов.

Принимая во внимание важность и растущую роль сектора государственных закупок, необходимо отметить, что профессиональная подготовка заказчиков может привести к улучшению эффективности и действенности закупок, осуществляемых ими для нужд государства, повышению их качества, снижению количества процедурных нарушений, быстрой адаптации к частым изменениям законодательства и применению их на практике.

Следующим немаловажным практическим вопросом с обозначенной сфере является антидемпинговое регулирование. Увеличение рынка государственных закупок приводит к усилению конкуренции среди поставщиков товаров, работ и услуг, закупаемых для нужд государства. Несмотря на это, повышенная конкуренция не всегда обеспечивает эффективность государственных закупок. Следствием данного процесса иногда является то, что поставщики искусственно занижают цены на объект закупки для того, чтобы выиграть закупку, то есть предлагают демпинговую цену.

По мнению Г. Омаровой, демпинговая цена – цена, предложенная участником конкурса на работы, услуги, которая является заведомо низкой по сравнению с ценами, действующими на аналогичные работы, услуги, в целях заключения договора о государственных закупках [188, с.61].

Законом установлено, что «демпинговой ценой признается цена, предложенная потенциальным поставщиком, которая является ниже порогового значения, определяемого правилами осуществления государственных закупок» [8]. Демпинговые цены значительно/гораздо ниже цен которые существуют/присутствует на рынке, такие цены экономически не обоснованы и зачастую ниже себестоимости товара, работ и услуг [189].

Антидемпинговое регулирование является одним из важных аспектов повышения эффективности государственных закупок. Отсутствие должных антидемпинговых мер отрицательно сказывается на работе заказчика, так как следствием демпинга может являться снижение качества закупаемых товаров, работ и услуг, несоблюдение сроков поставки, более того, исполнение договора ставится под угрозу. Для устранения подобных проблем необходимо действие антидемпинговых мер.

Законодательство РК установило антидемпинговые меры при осуществлении государственных закупок способом конкурса, запроса ценовых предложений и через электронный магазин.

Правила осуществления государственных закупок устанавливают следующий порядок определения демпинговой цены для закупок, осуществляемых способом конкурса:

1. Работы с технико-экономическим обоснованием, проектно-сметной документации, средний ремонт автомобильных дорог общего пользования – 5% (пункт 73);
2. Работы по разработке технико-экономического обоснования, проектно-сметной документации и градостроительных проектов – 10% (пункт 74);
3. Работы по комплексной вневедомственной градостроительной экспертизе проектов строительства объектов – 0% (пункт 75);
4. Инжиниринговые услуги в сфере архитектурной, градостроительной и строительной деятельности – 10% (пункт 76);
5. Оказание услуг, предусмотренных государственным социальным заказом -10% (пункт 76-1);
6. Все «товары» – 20% (пункт 77);
7. Остальные «услуги» – 20% (пункт 77);
8. Остальные «работы» – 20% (пункт 77) [160].

Ценовое предложение потенциального поставщика, участвующего в государственных закупках способом запроса ценовых предложений, признается демпинговым, если оно более чем на тридцать процентов ниже среднеарифметической цены всех представленных ценовых предложений (пункт 80) [160].

Ценовое предложение потенциального поставщика на товар, размещенный в электронном магазине, признается демпинговым, если оно более чем на пятьдесят процентов ниже среднеарифметической цены всех ценовых предложений потенциальных поставщиков, разместивших информацию на указанный товар (пункт 81) [160].

Демпинговая цена высчитывается автоматически электронным порталом госзакупок и/или электронным магазином и такое ценовое предложение подлежит отклонению также самим порталом/электронным магазином.

Однако законодатель не регулирует участие потенциальных поставщиков с так называемыми «однотенговыми» предложениями. В таких случаях, просчитывая количество участников, некоторые поставщики умудряются просчитать среднеарифметическую стоимость предложенного товара, работы или услуги, что приводит к неэффективности антидемпинговых мер в случае осуществления закупок способом запроса ценовых предложений и через электронный магазин. В связи с чем мы считаем, что необходимо максимально снизить разброс цен до десяти процентов в указанных способах осуществления закупок.

Как отмечалось выше, одним из популярных конкурентных способов осуществления государственных закупок является конкурс. Законодательством установлено, для проведения конкурса заказчик определяет организатора для его проведения или обращается к единому организатору в зависимости от суммы закупаемых товаров, работ и услуг.

После определения организатора закупок он создает конкурсную комиссию и секретаря конкурсной комиссии. Члены данной комиссии рассматривают заявки и принимают участие в голосовании. Состав комиссии, создаваемой организатором, должен составлять нечетное количество членов, но не менее трех, количество членов комиссии, создаваемой единым организатором – не менее пяти. Также определяется председатель конкурсной комиссии, который руководит деятельностью комиссии и выполняет иные функции, определенные законодательством. Решения конкурсной комиссии принимаются голосованием через веб-портал, для принятия которого необходимо большинство голосов. Голос председателя имеет приоритет при равенстве голосов.

Организация деятельности конкурсной комиссии осуществляется секретарем, который выбирается из числа должностных лиц структурного подразделения организатора закупок. В функции секретаря входит формирование и размещение проектов конкурсной документации, объявления о проведении конкурса и других документов на портале электронный закупок. Правила осуществления государственных закупок устанавливают, что секретарь конкурсной комиссии не является его членом и не имеет права голоса. Следовательно, секретарь не принимает участия в голосовании членов комиссии и не влияет на результат голосования. В соответствии со ст.207 Кодекса об административных правонарушениях «несвоевременное рассмотрение заявок потенциальных поставщиков на участие в конкурсе (аукционе), а равно несвоевременное размещение протокола предварительного допуска и (или) протокола итогов – влекут штраф на должностных лиц в размере 30 МРП [190]. При этом, под должностными лицами в данном случае являются председатель конкурсной комиссии (аукционной комиссии), а также члены и секретарь конкурсной комиссии (аукционной комиссии) [191].

Согласно Правилам осуществления государственных закупок (п.221) по результатам рассмотрения заявок на участие в конкурсе на предмет соответствия потенциальных поставщиков квалификационным требованиям и требованиям конкурсной документации оформляется протокол предварительного допуска на участие в конкурсе, который подписывается председателем и всеми членами конкурсной комиссии, а также секретарем конкурсной комиссии в день принятия решения о предварительном рассмотрении заявок на участие в конкурсе [160]. Следовательно, в соответствии со ст. 207 КоАП секретарь конкурсной комиссии несет одинаковую ответственность с членами и председателем конкурсной комиссии, при том, что Правилами установлено неучастие секретаря в принятии решений комиссией и в голосовании. Тем самым, мы предлагаем разграничить ответственность секретарей от ответственности председателя и членов конкурсной комиссии. Штраф в размере 30 МРП является несоизмеримым с заработными платами секретарей.

Процедура проведения аукциона является одинаковой с проведением конкурса до окончания сбора заявок, на которое выделяется 15 календарных дней. Далее начинаются торги в день и время, указанные в аукционной документации. Поэтому все вышеизложенное относится и к секретарям аукционной комиссии.

Следующей проблемой, вызывающей определенные трудности в практике осуществления госзакупок является вопрос с применением электронного каталога товаров. Согласно Приказу Министра финансов существует утвержденный перечень товаров, по которым государственные закупки осуществляются из электронного каталога товаров [164]. К таковым относятся канцелярские, хозяйственные товары, лекарственные средства и изделия медицинского назначения, а также электротовары.

В соответствии с Правилами осуществления государственных закупок по закупкам товаров способами конкурса, аукциона, запроса ценовых предложений, электронного магазина и из одного источника путем прямого заключения договора потенциальный поставщик должен предоставить техническую спецификацию предлагаемого им товара. Данная техническая спецификация формируется из электронного каталога товаров по установленной форме. Однако практическое осуществление данного правила возможно только при закупках способом конкурса, аукциона, а также электронного магазина. Применение данного функционала в способах запроса ценовых предложений и из одного источника путем прямого заключения договора технически не предусмотрены.

Также существует проблема с несвоевременным присвоением KZTIN – это такой уникальный код, который присваивается каждому товару, входящему в перечисленные категории. Назначение данного кода – идентификация товара в процессе закупок, а также автоматическое заполнение технической спецификации. Координатором создания и функционирования электронного каталога товаров является единый оператор в сфере госзакупок АО «Центр электронных финансов» [192]. Несвоевременное присвоение KZTIN приводит к

невозможности участия потенциальных поставщиков в закупках, так как у них отсутствует возможность заполнения технической спецификации из-за отсутствия присвоенного кода определенному товару. Обращение потенциальных поставщиков в АО «Центр электронных финансов» с просьбой о механическом внесении товара в базу и присвоения ему кода занимает немалое время, тогда как сроки заполнения заявки для участия в закупке уже могут истечь. В связи с чем предлагается усовершенствовать систему работы электронного магазина товаров, оцифровав все канцелярские, хозяйственные товары, лекарственные средства и изделия медицинского назначения, а также электротовары.

Одним из нововведений в Закон «О государственных закупках» является введение термина «согласительная комиссия». Данная комиссия создается заказчиками с целью возможности обращения потенциальных поставщиков, которые включены в реестр недобросовестных участников закупок вследствие уклонения от заключения договора о государственных закупках.

Реестр недобросовестных поставщиков состоит из:

- поставщиков или потенциальных поставщиков, предоставивших недостоверную информацию о себе или неверную документацию, влияющие на конкурсное ценовое предложение;
- потенциальных поставщиков, которые были признаны победителями в конкурентном способе осуществления государственной закупки, но не заключили договор;
- поставщиков, которые не исполнили или ненадлежащим образом исполнили свои обязательства по договору.

Лица, включенные в реестр отстраняются от участия в госзакупках на двадцать четыре месяца. Порядок формирования и ведения реестров определяется Законом, а также Приказом Министра финансов РК «Об утверждении Правил формирования и ведения реестров в сфере государственных закупок» [193].

На сегодняшний день сектор государственных закупок в РК регламентирован рядом нормативно-правовых актов, а также в данной области действует ряд эффективных технологических решений. Несмотря на это, проанализировав действующее законодательство, можно выделить следующие проблемы, которые требуют законодательного решения для обеспечения эффективности и действенности закупок:

- недоработки портала, связанные с частыми изменениями законодательства, т.е. техническое обеспечение осуществления закупок не успевает адаптироваться к новым правилам, связанным с введением изменений и дополнений в законодательство о государственных закупках;
- несвоевременное присвоение идентификационного кода товара, что приводит к невозможности участия потенциальных поставщиков в закупках, так как у них отсутствует возможность заполнения технической спецификации из-за отсутствия присвоенного к определенному товару кода;
- электронным порталом не исключено допущение ошибок при заполнении технической спецификации организатором закупок;

- неэффективное антидемпинговое регулирование при осуществлении государственных закупок способом запроса ценовых предложений и через электронный магазин;
- неустановление должных квалификационных требований к должностным лицам, осуществляющим государственные закупки.

3.3 Коррупция как основная проблема системы государственных закупок в Республике Казахстан

В 2022 г. Указом Президента РК «Об утверждении Концепции антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022 – 2026 годы и внесении изменений в некоторые указы Президента Республики Казахстан» [194] была утверждена Концепция антикоррупционной политики на 2022-2026 гг., в которой делается акцент на профилактику коррупционных уголовных правонарушений при осуществлении государственных закупок. Предпосылкой для принятия данного документа стало Послание Главы государства К.К. Токаева народу Казахстана от 1 сентября 2021 г. «Единство народа и системные реформы – прочная основа процветания страны» [195]. В своем обращении Глава государства отметил положительную динамику в экономическом развитии нашего государства. Однако подчеркнул, что «чрезмерное присутствие государства в экономике (удельный вес достигает 60-80%) серьезно сдерживает ее рост и конкурентоспособность, приводит к коррупции и незаконному лоббированию; госпредприятия по-прежнему доминируют во многих секторах, пользуются монопольными льготами; следует продолжать эффективную борьбу с коррупцией» [195].

Высокие коррупционные риски в области закупок товаров, работ и услуг, для обеспечения нужд государства связаны с тем, что это сфера кооперации и циркуляции огромных денежных ресурсов и способности взаимосвязи и взаимодействия должностных лиц государственных органов с представителями частного бизнеса.

Коррупция в системе государственных закупок является большой общественной проблемой, отрицательно влияющей на развитие экономики государства. Она оказывает серьезное негативное влияние на систему государственных закупок: приводит к искажению конкурсных процедур, нарушению правил и принципов закупок, а также к неэффективному использованию государственных средств. Коррупция может проявляться в различных формах в системе государственных закупок, например:

- незаконное предоставление информации об условиях проведения закупок, чтобы один из участников мог предоставить более выгодное предложение;
- сговор между участниками закупок или между участниками закупок и членами комиссии по их проведению, чтобы договориться о выигрыше определенного участника и обеспечить ему контракт;

- недобросовестное поведение контрагентов, связанное с некачественной поставкой товаров или оказанием услуг;
- вымогательство взяток со стороны членов комиссии по проведению закупок;
- системность завышения цен и пр.

Все это приводит к искажению конкуренции и нарушению прозрачности процедур, что может повлечь за собой выбор неэффективных решений, потерю доверия общества и ущерб экономике.

В целях борьбы с коррупцией в данной сфере государством были предприняты различные меры.

Одна из основных мер – это создание единой электронной площадки для государственных закупок, где все процессы проводятся онлайн и прозрачно. Вводятся жесткие правила и требования для участников закупок, которые обязаны предоставлять информацию о своих финансовых и производственных возможностях, а также предоставлять отчеты о выполненных работах.

В соответствии с законодательством, регламентирующим государственные закупки, поставщики обязаны предоставлять информацию о своих финансовых и технических возможностях в рамках процедуры подачи заявок на участие в торгах или конкурсах.

При подаче заявки на участие в государственных закупках поставщик должен предоставить следующую информацию:

- финансовая отчетность за последние 3 года, подтвержденная аудиторской фирмой;
- информацию о наличии собственных или арендованных производственных мощностей, используемых для выполнения работ;
- информацию о наличии необходимых кадров, их квалификации и опыта работы;
- справку о наличии сертификатов и лицензий на выполнение соответствующих видов работ.

Эта информация помогает органам, ответственным за проведение государственных закупок, определить квалификацию и возможности поставщика для выполнения работ, а также защитить процедуру закупок от коррупции и мошенничества.

Поставщики, которые не предоставляют необходимую информацию, могут быть исключены из участия в государственных закупках.

В соответствии со ст. 18 Закона «О государственных закупках», «контроль за соблюдением законодательства Республики Казахстан о государственных закупках осуществляется уполномоченным органом, т.е. органом государственного аудита и финансового контроля» [8]. Таковым является Комитет внутреннего государственного аудита Министерства финансов РК, который занимается контролем и аудитом финансово-хозяйственной деятельности органов государственной власти, а также учреждений, предприятий и организаций, находящихся в государственной собственности. В частности, Комитет внутреннего государственного аудита осуществляет

контроль за выполнением требований законодательства о государственных закупках.

Для этого Комитет проводит регулярные проверки деятельности заказчиков и исполнителей государственных контрактов. В ходе проверок аудиторы оценивают соответствие процедур закупок законодательству, правильность и полноту документации, а также соблюдение требований к качеству и объему предоставляемых услуг или товаров. При выявлении нарушений аудиторы выносят соответствующие рекомендации и предписания для устранения выявленных нарушений. Таким образом, деятельность Комитета внутреннего государственного аудита Министерства финансов РК в сфере госзакупок нацелена на обеспечение прозрачности, эффективности и законности процедур государственных закупок в стране.

Важную роль в борьбе с коррупцией в сфере государственных закупок играет Агентство Республики Казахстан по противодействию коррупции. Оно занимается проверкой закупочных процедур, выявляет факты коррупционных нарушений и принимает меры по их пресечению [196, с.35]. В частности, Агентство осуществляет мониторинг процедур госзакупок, а также контроль за выполнением требований законодательства в этой области, проводит проверки закупочных процедур и выявляет случаи несоблюдения закона. При выявлении подобных случаев Агентство принимает меры по пресечению коррупции и других нарушений в закупках товаров, работ и услуг для государственных нужд, например, может привлекать нарушителей к ответственности.

В частности, в Национальном докладе о противодействии коррупции за 2021 г. представлены принятые законодательные и практические меры по антикоррупционному просвещению, превенции коррупции, партнерству с обществом, неотвратимости ответственности, а также предложения по дальнейшему совершенствованию антикоррупционной политики с учетом положений Конвенции ООН против коррупции, руководящих принципов Группы государств по борьбе с коррупцией Совета Европы (ГРЕКО) и рекомендаций ОЭСР. Так, путем мониторинга государственных закупок за 2021 г. предотвращено нерациональное использование бюджетных средств на сумму 46,6 млрд тенге [197].

Кроме того, Агентство по противодействию коррупции проводит информационно-разъяснительную работу с заказчиками и поставщиками, организует обучающие семинары и конференции, на которых обсуждаются вопросы совершенствования процедур госзакупок и борьбы с коррупцией.

Таким образом, деятельность Агентства в рассматриваемой сфере направлена на предотвращение коррупционных нарушений, обеспечение прозрачности и эффективности процедур государственных закупок в стране.

Одним из механизмов предупреждения коррупционных правонарушений, в частности в сфере государственных закупок, является международное сотрудничество. В настоящее время Казахстан присоединился к Группе государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО). На данном этапе государство ратифицировало четыре конвенции Совета Европы. Целью данной организации является оценка и улучшение мер по борьбе с коррупцией в государствах-членах.

Она осуществляет мониторинг противодействия коррупции в политике, правоохранительных органах, судебной власти, выборной системе, а также в частном секторе.

В случае Казахстана, не являющегося членом Совета Европы, механизмы мониторинга будут применяться, только если государство станет договаривающейся стороной соответствующих конвенций.

ГРЕКО проводит регулярные проверки и представляет рекомендации по улучшению законодательства и практик в борьбе с коррупцией в Казахстане. Проекты по сотрудничеству призваны помочь стране посредством конкретных мер, принятых в контексте этих проектов и реализованных совместно со специальными группами Совета Европы и соответствующими партнерами в Казахстане, разработать инструменты и развить навыки, подходящие к национальному контексту и позволяющие решить выявленные проблемы.

Также Всемирный банк играет важную роль в улучшении государственных закупок в Казахстане и в других странах, финансируя проекты, целью которых является повышение эффективности, прозрачности и конкурентоспособности государственных закупок.

В Казахстане Всемирный банк активно участвует в реформе государственных закупок. В 2010 г. банк финансировал проект «Повышение эффективности государственных закупок в Казахстане», который направлен на улучшение законодательной и институциональной базы для проведения государственных закупок в стране. В рамках этого проекта были разработаны новые законодательные акты, а также была создана специальная комиссия по рассмотрению жалоб на результаты государственных закупок. В 2018 г. Всемирный банк предоставил Казахстану кредит на сумму 100 млн. долларов США для финансирования проекта «Реформа государственных закупок», который направлен на улучшение эффективности и прозрачности государственных закупок в стране. В 2021 г. банк предоставил заём в размере 400 млн. долларов для устойчивого восстановления экономики с опорой на развитие частного сектора, в том числе на улучшение системы государственных закупок и противодействию коррупции [198].

Таким образом, Всемирный банк предоставляет финансовую и техническую поддержку государствам, которые стремятся снизить бедность и обеспечить устойчивый экономический рост. Один из способов, которыми данная организация помогает этим странам, является предоставление средств для государственных закупок.

В силу того, что Казахстан является участником международных договоров, которые обязывают страну принимать меры по противодействию коррупции, в частности Конвенции ООН против коррупции, то наше государство обязалось принять соответствующие меры для ее реализации. Так как коррупция является одной из серьезных проблем, которая сдерживает экономический рост и развитие общества в стране, принятие закона о противодействии коррупции стало необходимым шагом для более эффективной борьбы с этой проблемой. Тем самым в 2015 г. был принят Закон РК «О противодействии коррупции» [199]. Основной целью Закона является создание эффективной системы

противодействия коррупции в Казахстане, предупреждение и борьба с коррупционными проявлениями в государственном управлении, бизнесе и общественной жизни. Законом определены объекты коррупционных преступлений и нарушений, включая государственные органы, должностные лица, бизнес-структуры, общественные организации и др. Он устанавливает ответственность за коррупционные преступления и нарушения, включая административную, уголовную и гражданскую ответственность, а также предусматривает механизмы контроля и мониторинга за противодействием коррупции, в том числе создание специальных органов и структур, проведение аудитов, мониторинга и т.д.

Увеличение значимости государственных закупок можно увидеть при рассмотрении государственных расходов на приобретение товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд, которая имеет направление на увеличение, что видно из данных, приведенных в таблице 1.

Таблица - 1 Состоявшиеся государственные закупки РК (составлено по данным реестра плана государственных закупок <https://goszakup.gov.kz/ru/registry/plan>)

Год	Количество заключенных договоров	Сумма/тыс. тенге
2017	4133911	3 635 542 952.41
2018	4183945	4 149 528 703.70
2019	3766957	5 301 498 895.37
2020	2877136	7 551 034 259.00
2021	2938491	7 988 181 460.10
2022	2918767	9 778 356 105.86

Исходя из приведенной таблицы можно сделать вывод о том, что объем государственных закупок с каждым годом увеличивается. Такой оборот бюджетных средств соответственно порождает высокие коррупционные риски.

По данным Министерства финансов, в 2021 г. в Казахстане было совершено государственных закупок на общую сумму приблизительно 8 трлн. тенге. Доля государственных закупок в общей сумме бюджетных расходов составляет порядка 30% – это около 5% в структуре ВВП Казахстана, что демонстрирует весьма существенное экономическое влияние на рынок. Затраты на государственные закупки, если рассматривать их в виде доли от общей суммы бюджетных расходов правительства, в 2021 г. заметно выше, чем в 2020 г. [200]. Иными словами, государственные закупки в Казахстане можно считать крупным рынком. Это лишний раз подчеркивает тот факт, что госструктуры в Казахстане обладают весьма существенным экономическим влиянием [201].

В разных государствах уголовная ответственность за нарушения в сфере государственных закупок может различаться, но обычно она регулируется Уголовным кодексом.

В некоторых государствах, например, в США, уголовная ответственность может возникнуть за подкуп, взятку, мошенничество, фальсификацию

документов или злоупотребление должностными полномочиями в процессе государственных закупок. За такие действия могут быть предусмотрены наказания в виде штрафов, лишения свободы, а иногда и уголовной ответственности [202].

В Европейском союзе нарушение директив, регулирующих государственные закупки и устанавливающие требования к процедурам закупок и критериям выбора поставщиков, также может привести к юридической ответственности, включая уголовную.

Уголовный кодекс Российской Федерации содержит ответственность за «злоупотребления в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд» (ст. 200.4), «подкуп работника контрактной службы, контрактного управляющего, члена комиссии по осуществлению закупок» (ст. 200.5), и за «заведомо ложное экспертное заключение в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (ст. 200.6), а также за «нецелевое расходование бюджетных средств» (ст. 285.1) [203].

В других государствах, включая некоторые развивающиеся страны, уголовная ответственность за нарушения в сфере государственных закупок может быть менее строгой или вообще отсутствовать.

Несмотря на все принимаемые меры, в том числе частые законодательные реформы, предпринимаемые Правительством РК, целью которых является повышение эффективности закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд, коррупция в системе государственных закупок все еще остается серьезной проблемой в Казахстане. Для ее решения необходимо продолжать работу по усовершенствованию системы государственных закупок и повышению прозрачности процесса, а также ужесточать наказание за коррупционные преступления.

Как отмечают М.Ж. Хамитов и Г.А. Джунусбекова, «в экономически развитых странах общепринято, что механизмы противодействия коррупции должны применяться комплексно. Для Казахстана главная проблема заключается в выборе таких механизмов противодействия коррупции, которые бы приносили наибольший эффект, снижали уровень коррупции и риски ее проявления в будущем. Механизмы противодействия коррупции в Казахстане в сфере государственных закупок еще находятся в стадии формирования» [204, с. 95].

Ответственность за нарушение законодательства о государственных закупках в РК регулируется Законом «О государственных закупках», Кодексом «Об административных правонарушениях», Уголовным кодексом и другими нормативно-правовыми актами.

П. 2 ст. 2 Закона «О государственных закупках» предусматривает, что «уголовные ответственность и наказание за коррупционные преступления предусмотрены Уголовным кодексом РК, административные ответственность и взыскание за административные коррупционные правонарушения – КоАП РК» [8].

Органы, осуществляющие государственные закупки, несут ответственность за несоблюдение законодательства в этой сфере, а также за нарушения правил конкурсных процедур, что может привести к отмене результатов торгов и применению санкций в соответствии с законодательством.

Участники государственных закупок также несут ответственность за нарушение законодательства в этой сфере, включая предоставление недостоверной информации, фальсификацию документов и договоров, нарушение условий контрактов и др. Нарушения могут привести к штрафам, дисквалификации от участия в конкурсах, а также к уголовной ответственности в случаях, предусмотренных законом.

Ст. 31 Закона РК «О государственном аудите и финансовом контроле» устанавливает, что «в случае выявления нарушений, установленных по результатам камерального контроля, уполномоченный орган государственного аудита в адрес проверяемого объекта вносит уведомление об устранении нарушений в течение 10 рабочих дней (с момента получения уведомления). Если нарушения будут устранены в указанный срок, то должностное лицо не может быть привлеченным к административной ответственности» [205]. При не устранении нарушения КоАП предусматривается административная ответственность первого руководителя организации.

Камеральный контроль в государственных закупках в РК – это форма контроля со стороны уполномоченного органа, направленная на проверку соблюдения участниками процедур госзакупок требований законодательства о них, в том числе наличия у них необходимых лицензий и разрешительных документов, а также наличия финансовых возможностей для исполнения контракта. Основная цель камерального контроля – это обеспечение прозрачности, законности и эффективности процедур государственных закупок. Данный контроль осуществляется Комитетом по финансовому мониторингу Министерства финансов РК «дистанционно посредством электронного портала» [206] и может быть проведен как до заключения контракта, так и после его заключения.

По результатам контроля государственный орган выносит соответствующее решение, которое может включать в себя предписания по устранению нарушений, штрафы и отказ в участии в будущих процедурах закупок.

Камеральный контроль в государственных закупках является важным механизмом обеспечения прозрачности и законности процедур государственных закупок в Республике Казахстан.

Исходя из содержания ст. 31 вышеназванного закона, должностное лицо, осуществляющее госзакупки в лице заказчика, может неоднократно нарушать правила проведения закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд не неся никакую ответственность за данные нарушения. Отсутствие такой ответственности является причиной повторения нарушений правил госзакупок заказчиками. Такие действия налагают большой объем работы на органы, осуществляющие камеральный контроль. В связи с этим, считаем, что

необходимо установить административную ответственность за неоднократное нарушение должностным лицом правил осуществления госзакупок.

Также, в соответствии с Законом «О государственных закупках», «мониторинг государственных закупок осуществляется уполномоченным органом посредством веб-портала государственных закупок и на основе содержащейся в нем информации» [8]. Однако, как отмечает М.Ж. Хамитов и Г.А. Джунусбекова, «проводить мониторинг государственных закупок с помощью веб-портала закупок и по жалобам недостаточно, так как необходимо проанализировать всю закупочную процедуру от бюджетного планирования до этапа приемки купленного товара, выполненных работ и оказанных услуг» [204, с.96].

Также законодательно установлена ответственность первых руководителей организаций за нарушение законодательства в сфере государственных закупок. В зависимости от характера и тяжести нарушения, предусматривается дисциплинарная, гражданско-правовая, административная и уголовная ответственность.

В соответствии с ч. 1 ст. 27 Гражданско-процессуального кодекса РК «споры, вытекающие из государственных закупок, подсудны специализированным межрайонным экономическим судам, поскольку сторонами являются юридические лица, физические лица, осуществляющие индивидуальную предпринимательскую деятельность без образования юридического лица» [207]. Также «иски, вытекающие из договоров о государственных закупках, в которых указано место исполнения, могут быть предъявлены также по месту исполнения договора» в соответствии с частью 6 статьи 30 ГПК РК [207].

В КоАП РК также предусмотрена административная ответственность за нарушения законодательства о государственных закупках. Ст. 207 устанавливает ответственность за нарушение законодательства о государственных закупках. В соответствии с ней, нарушение установленных законодательством РК требований о государственных закупках может повлечь наложение административного штрафа на должностных лиц, осуществляющих госзакупки, в размере от 10 до 200 МРП в зависимости от характера правонарушения.

Однако статистика совершаемых правонарушений в области госзакупок показывает, что установленная существующим законодательством ответственность за правонарушения в рассматриваемой области не столь эффективна.

В Национальном докладе о противодействии коррупции за 2021 г. указано, что «благодаря системной превентивной работе, переходу на трехзвенную модель уголовного процесса, количество зарегистрированных в Казахстане фактов коррупции снизилось на 29%» [197].

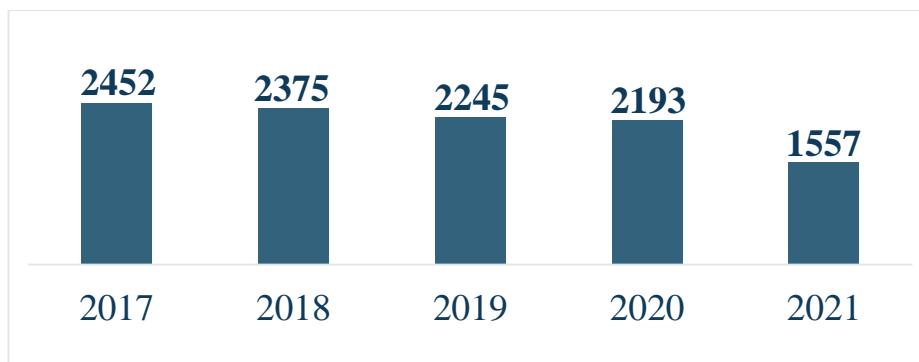


Рисунок - 1 Динамика коррупционной преступности (данные взяты из Национального доклада о противодействии коррупции за 2021 г.)

Из приведенных сведений на рис. 1 видно, что количество коррупционных фактов снижается, однако ущерб, наносимый государству растет. Например, по данным Агентства по противодействию коррупции, сумма причиненного ущерба вследствие коррупционных преступлений за 2020 г. составила 60,1 млрд. тенге, что 2.4 раза больше чем в 2019 г. [208].

Если рассмотреть по видам преступлений, совершенных за 2021 г., из 1557 преступлений: 568 – дача взятки, 449 – получение взятки, 116 – присвоение или растрата чужого имущества, 123 – злоупотребление должностными полномочиями, 36 – посредничество во взяточничестве. Определенная часть данных преступлений совершены в области госзакупок. Исходя из статистики за 2022 г. каждый пятый факт коррупции приходится на сферу госзакупок [209].

Согласно пп. 29 ст. 3 УК РК к коррупционным преступлениям относятся следующие виды уголовных правонарушений:

- присвоение или растрата чужого имущества (п. 2 ч. 3 ст. 189);
- мошенничество (п. 2 ч. 3 ст. 189);
- легализация (отмывание) денег и (или) иного имущества, полученных преступным путем (п. 1 ч. 3 ст. 218);
- экономическая контрабанда (п.3 ч. 3 ст. 234);
- рейдерство (п.2 ч. 3 ст. 249);
- злоупотребление должностными полномочиями (ст. 361);
- превышение власти или должностных полномочий (п.3 ч. 4 ст. 362);
- незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 364);
- воспрепятствование законной предпринимательской деятельности (ст. 365);
- получение взятки (ст. 366);
- дача взятки (ст. 367);
- посредничество во взяточничестве (ст. 368);
- служебный подлог (ст. 369);
- бездействие по службе (ст. 370);
- злоупотребление властью (ст. 450);
- превышение власти (п. 2 ч. 2 ст. 451);
- бездействие власти (ст. 452) [210].

В сфере государственных закупок уголовная ответственность предусматривается за совершение преступлений экономического и коррупционного характера.

К экономическим преступлениям в сфере госзакупок можно отнести:

- совершений действий по выписке счета-фактуры без фактического выполнения работ, оказания услуг, отгрузки товаров (ст. 216);
- получение незаконного вознаграждения (ст. 247);
- принуждение к совершению сделки или к отказу от ее совершения (ст. 248).

К коррупционным преступлениям в сфере госзакупок можно отнести:

- злоупотребление должностными полномочиями (ст. 361);
- превышение власти или должностных полномочий (п.3 ч. 4 ст. 362);
- незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 364);
- воспрепятствование законной предпринимательской деятельности (ст. 365);
- получение взятки (ст. 366).

Необходимо отметить, что коррупционные преступления в рассматриваемой области достигают больших масштабов, что сказывается на неэффективности государственного управления и экономического развития государства.

Противодействие коррупции в сфере государственных закупок является одним из важных направлений деятельности уполномоченных органов РК, однако, несмотря на это, все еще остаются пробелы в законодательстве, которые используются участниками госзакупок в целях присвоения средств из государственного бюджета, выделенного на осуществление данных закупок. Следовательно, растет необходимость ужесточения наказания за правонарушения в сфере государственных закупок.

На официальном сайте Верховного суда РК содержится обобщение судебной практики по спорам в сфере государственных закупок [211], в котором приводятся статистические данные о количестве и качестве рассмотрения дел данной категории за обобщаемый период сформированы на основании представленных судами областей сведений.

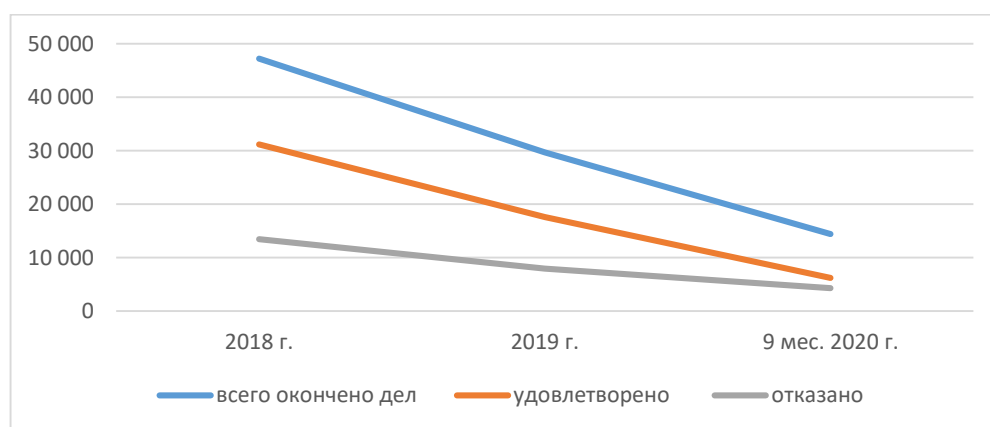


Рисунок - 2 Судебная практика по спорам в сфере государственных закупок

В 2018 г. всего окончено дел 47 254, из них рассмотрено с вынесением решения – 44 643 (удовлетворено – 31 199, отказано - 13 444), производство по делу прекращено по 889 делам (отказ от иска - 208, мировое соглашение – 63, медиативное соглашения – 89, не подлежащие рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства - 277), направлено по подсудности 206 дел, оставлено без рассмотрения 1 516 дел.

В 2019 г. всего окончено дел 29 565 (что составляет на 37,4% меньше, чем в 2018 г.), из них рассмотрено с вынесением решения – 25 479 (удовлетворено – 17 557, отказано - 7 922), производство по делу прекращено по 1 545 делам (отказ от иска - 193, мировое соглашение – 119, медиативное соглашение – 130, не подлежащие рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства - 273), направлено по подсудности 157 дел, оставлено без рассмотрения 2 375 дел.

За период 9 месяцев 2020 г. всего окончено дел 14 412 (что составляет на 69,5% меньше, чем в 2018 году и на 51,3% меньше, чем в 2019 году), из них рассмотрено с вынесением решения – 10 474 (удовлетворено – 6 186, отказано – 4 288), производство по делу прекращено по 2 560 делам (отказ от иска - 81, мировое соглашение – 71, медиативное соглашение – 97, не подлежащие рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства - 451), направлено по подсудности 70 дел, оставлено без рассмотрения 1 308 дел [211].

Анализ данных судебной практики показал, что количество споров в области государственных закупок идет к снижению. Возможно это объясняется тем, что обобщение практики судов, содержащееся на сайте Верховного суда приходится на годы введения ограничительных мер в связи с распространением вируса Covid-19, что привело и к сокращению объема государственных закупок в целом. Однако количество споров все еще остается большим, что говорит о частых нарушениях законодательства о государственных закупках их участниками.

Отсутствие конкретной статьи в УК РК за правонарушения в области государственных закупок порождает вероятность введения органов уголовного расследования в заблуждение, поэтому данное деяние может быть квалифицировано ненадлежащим образом. Следовательно, возможно неправильное применение карательных мер, что, в свою очередь, противоречит основным принципам уголовного права и целям наказания. Для более эффективного регулирования деятельности участников госзакупок необходимо включить в уголовное законодательство отдельную статью, предусматривающую уголовную ответственность за нарушение законодательства о государственных закупках.

По этому вопросу В.В. Тен в своей диссертационной работе предлагает дополнить главу 15 Уголовного кодекса РК статьей 361-1 «Использование бюджетных средств не по целевому назначению» [157], изложив ее авторскую диспозицию.

В связи с этим следует отметить, что мы не в полной мере согласны с применением понятия «нецелевое назначение». При совершении правонарушений в сфере государственных закупок не всегда отмечается нецелевой характер использования денежных средств. Дело в том, что цель –

осуществить государственную закупку товаров, работ и услуг – сохраняется в любом случае, а суть проблемы заключается в разнице объемов закупаемых товаров, работ и услуг, а также в сумме, расходуемой на закупки.

Исходя из вышеизложенного, предлагаем внести в главу 15 УК РК «Коррупционные и иные правонарушения против интересов государственной службы и государственного управления» статью «Неправомерное осуществление государственных закупок» и изложить ее в следующем содержании:

«Статья 361-1. Неправомерное осуществление государственных закупок»

1. Неправомерное осуществление государственных закупок должностным лицом, ответственным за их проведение, членом комиссии по осуществлению закупок, лицом, осуществляющим приемку поставленных товаров, выполненных работ или оказанных услуг, либо иным уполномоченным лицом, представляющим интересы заказчика в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд, если данное деяние совершено из корыстной заинтересованности и причинило крупный ущерб, -

наказывается штрафом в размере до пяти тысяч месячных расчетных показателей, либо ограничением свободы на срок до пяти лет, либо лишением свободы на тот же срок, с конфискацией имущества, с пожизненным лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

2. Деяние, предусмотренное частью первой настоящей статьи:

1) совершенное группой лиц по предварительному сговору;

2) причинившее особо крупный ущерб, -

наказывается лишением свободы на срок от десяти до двенадцати лет с конфискацией имущества, с пожизненным лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

Казахстан для борьбы с уголовными правонарушениями в сфере государственных закупок предусматривает следующие способы:

- применение критериев подозрительности;

- раскрытие лиц раньше проходивших по делам правоохранительных органов;

- широкое применение электронных баз данных.

Следует отметить, что данный состав является специальной нормой по отношению к ст. 361 УК РК, которая предусматривает ответственность за злоупотребление служебными полномочиями [210].

Но все же целеустремленный мониторинг контрактов на государственные закупки до сих пор в стране не осуществляется.

В целом, отмечается, что практически во всех направлениях борьбы с уголовными правонарушениями сфера государственных закупок не выделена в отдельную линию. На практике указанная работа отдельно не проводится, отсутствуют специальные методики выявления указанных уголовных правонарушений. Деятельность в данном направлении производится лишь в объеме общей работы по борьбе с легализацией преступно добытых доходов, и

в том числе по результатам совершенных правонарушений с сфере государственных закупок.

Тем не менее, принимая во внимание необходимость и важность борьбы с уголовными деяниями с сфере государственных закупок, необходимо выделить несколько признаков, регламентирующих подозрительный государственный контракт, непропорциональные закупочные процедуры [212].

Как отмечает Е.О. Алауханов, среда государственных закупок в большей мере подвержена всевозможным рискам, и нередко в них совершаются те или иные правонарушения. Принимая во внимание, что процесс государственных закупок является длительным, возможно определить ряд ее этапов, движение которых не редко подвержены рискам совершения преступлений:

- 1) этап размещения заказа и заключения контракта;
- 2) этап исполнения контракта [213, с.75].

В Республике Казахстан, как и в любой другой стране, существует ряд причин, которые могут способствовать возникновению коррупционных рисков в сфере государственных закупок. Некоторые из них:

- недостаток прозрачности: несмотря на наличие законодательных норм, регулирующих государственные закупки, процедуры могут быть недостаточно прозрачными и понятными для поставщиков. Это может привести к возможности искажения результатов тендера в пользу определенных поставщиков, что повышает риски коррупции.

- низкий уровень конкуренции: малое число поставщиков или отсутствие конкуренции между ними может стать причиной установления завышенных цен на товары и услуги, а также привести к возможности коррупционных схем, когда поставщик получает контракт не из-за качества предоставляемых услуг, а благодаря личным связям или взяткам.

- недостаток профессионализма сотрудников: некоторые сотрудники государственных организаций, ответственных за проведение закупочных процедур, могут не обладать достаточным уровнем знаний и опыта в этой области. Это может привести к ошибкам при подготовке документации или проведении закупок, что также может стать причиной возникновения коррупционных рисков.

- отсутствие эффективной системы контроля: недостаточно эффективная система контроля со стороны государственных органов, независимых организаций и общественности может стать причиной возникновения коррупционных рисков в сфере государственных закупок.

Эти факторы могут взаимодействовать друг с другом, что еще больше увеличивает риски коррупции в сфере государственных закупок в нашем государстве.

Международный опыт антикоррупционных мероприятий в сфере государственных закупок предлагает определенные рамочные механизмы, позволяющие сделать национальное законодательство в сфере государственных закупок более четким и взвешенным. При применении указанных механизмов учитываются различные институциональные факторы реализации этой государственной управленческой деятельности (законодательные и правовые

нормы деятельности государственных заказчиков, поставщиков и конечных получателей соответствующих товаров, работ, услуг, культурные и этические ценности, процедуры и правила принятия и выполнения необходимых управленческих решений по формированию и размещения государственных заказов и т.п.).

По мнению профессора К.Н. Шакирова, несмотря на общую целевую направленность государств на борьбу с коррупцией, тем не менее, между ними не всегда обнаруживаешь единообразие подходов к пониманию её сущности и в выборе способов противодействия ей [214]. Однако практика наиболее развитых стран показывает, что минимизации коррупции в значительной степени способствуют широкий доступ к информации, прозрачность процессов принятия решений и создание механизмов общественного участия. К примеру, доступность информации о государственных расходах является одним из основных факторов обеспечения контроля за деятельностью государственных органов. Наиболее развернутую информацию о бюджетах содержат порталы Бразилии, США, Украины, Южной Кореи [194].

Таким образом, для борьбы с коррупцией в системе государственных закупок необходимо повышать прозрачность и открытость процедур, обеспечивать независимость экспертов и членов комиссий по проведению закупок, проводить проверки участников на предмет соблюдения законодательства и этических принципов, совершенствовать систему контроля со стороны государственных органов, независимых организаций и общественности. Также необходимо ужесточать наказания за коррупционные нарушения, чтобы снизить вероятность их возникновения.

Институт государственных закупок является значимым, при этом наиболее подверженным коррупции из-за рассмотренных выше факторов. Соблюдение законодательства, регулирующего данный институт, его совершенствование, оптимизация процедуры госзакупок, дальнейшая его цифровизация являются ключевыми условиями обеспечения эффективного и прозрачного использования государственных средств в интересах общества и экономического развития страны.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В ходе проведенного исследования вопросов правового регулирования правительственных закупок получены следующие **выводы**:

1. В результате проведенного исследования *обосновано*, что правовое регулирование правительственных закупок - это система правовых норм, которые определяют правила, процедуры и условия осуществления закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд. Оно направлено на обеспечение эффективного использования бюджетных средств, прозрачности и конкурентности процедур закупок, а также на предотвращение коррупции и иных нарушений законодательства о правительственных закупках. В работе *установлено*, что правительственные закупки являются объектом как международного, так и национального правового регулирования, направленных на обеспечение правил и процедур проведения закупок, критерии и условия отбора поставщиков, порядок заключения, исполнения контрактов и т.д.

Проанализировав дефиницию правительственных закупок в соответствии с Соглашением ВТО по правительственным закупкам, Типовым законом ЮНСИТРАЛ по публичным закупкам, Законом РК «О государственных закупках», *аргументировано*, что понятия «правительственные закупки», «публичные закупки» и «государственные закупки» имеют одинаковое значение и применяются как синонимы. Рассмотрев множество значений понятия «правительственные закупки», их особенности и принципы осуществления было предложено следующее определение: «Правительственные закупки – это регламентированная законодательством система отношений, возникающая между заказчиком и поставщиком, с целью приобретения товаров, работ и услуг для обеспечения нужд государства за счет бюджетных средств».

Важным инструментом достижения эффективной организации и управления правительственными закупками являются принципы. Соблюдение принципов правительственных закупок - необходимое условие повышения эффективности и прозрачности процесса закупок. Их нарушение может привести к применению недобросовестной практики и росту коррупции, что негативно сказывается на качестве товаров и услуг, а также на использовании финансовых ресурсов государства. В ходе исследования были изучены принципы правительственных закупок, установленные международными документами и внутригосударственными нормативно-правовыми актами. А также *предложено* дополнение ст. 4 Закона РК «О государственных закупках» принципом компетентности должностных лиц, осуществляющих государственные закупки, который несомненно является важным принципом, содействующим обеспечению эффективности и прозрачности процедур закупок, а также предотвращению коррупционных схем и неправомерных действий в рассматриваемой сфере.

2. Анализ опыта зарубежных стран в области правового регулирования правительственных закупок показывает, что законодательства в обозначенной сфере имеют определенные различия, которые зависят от экономических приоритетов конкретного государства. Правительственные закупки в разных

государствах осуществляются на основе централизованной, децентрализованной и смешанной моделей.

Проанализировав зарубежную практику осуществления закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд, было *выявлено*, что для повышения эффективности система госзакупок РК может учесть такие элементы организации и проведения закупок иностранных государств, как:

- введение полноценной централизованной модели осуществления закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд;
- усовершенствование контрольного механизма государственных закупок, в том числе внедрение мобильного приложения, позволяющего участникам закупок контролировать и отслеживать процесс осуществления закупок;
- улучшение, а также усиление работы электронного портала государственных закупок;
- вовлечение представителей малого и среднего бизнеса и граждан государства в процесс совершенствования информационно-телекоммуникационных систем их потенциальных потребителей на добровольной основе.

При этом необходимо учесть, что заимствование зарубежного опыта должно основываться на тщательном анализе его практического применения и иметь системный характер, исключив «фрагментарность».

При рассмотрении опыта зарубежных государств в области осуществления правительственных закупок, *установлено*, что повышение эффективности закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд, в том числе и противодействия коррупции в данной сфере требует системного подхода, сочетающего в себе множество взаимосвязанных факторов и элементов в комплексе. При этом важное место занимает совершенствование правового регулирования и развитие институциональных составляющих института правительственных закупок.

3. Одним из документов, определяющих признанные мировым сообществом подходы к нормам регулирования закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд является Типовой закон о публичных закупках, выработанный Комиссией ООН по праву международной торговли. Являясь правовым ориентиром для национальных законодательств, Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках имеет своей целью унификацию правил осуществления таких закупок. Типовой закон был принят на сорок четвертой сессии Комиссии ООН по праву международной торговли в июле 2011 г. и заменил собой Типовой закон о закупках товаров (работ) и услуг 1994 г. В ходе анализа документа было *определено*, что Закон содержит нормы, направленные на создание эффективного механизма закупок, способствующих развитию экономики и общества в целом, базирующихся на принципах прозрачности, конкуренции, справедливости и др.

Данный документ служит образцом для национальных правительств, ориентированных на принятие или реформирование законодательств о публичных закупках для своих внутренних рынков. Он включает в себя

рекомендации по проведению закупок, включая процедуры их осуществления, требования к участникам, принципы для проведения различных типов закупочных процессов в национальной системе и др.

Многие государства, в том числе и Казахстан, используют Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках как основу своего национального законодательства в области государственных закупок. Принятие этого закона может способствовать стандартизации правил и процедур в области государственных закупок, что может упростить торговлю и интеграцию государств.

4. Одним из важных механизмов, способствующих развитию международной торговли и повышению конкуренции на рынках государственных закупок, является Соглашение ВТО по правительственным закупкам 2012 г. Оно является многосторонним актом, имеющим необязательный характер, цель которого состоит в обеспечении свободного доступа иностранных поставщиков к рынкам государственных закупок. Следовательно, участники СПЗ обязуются открыть свои рынки государственных закупок для иностранных поставщиков, что ведет к увеличению конкуренции и повышению качества товаров и услуг, а также снижению цен. Данный документ заменил собой предыдущее Соглашение по правительственным закупкам, подписанное в 1994 г., и расширил список закупок товаров и услуг, на которые распространяется его действие.

Правительственные закупки являются важной составляющей либерализации торговли в мире. В рамках ВТО создана всеобъемлющая подробная регулятивная база для осуществления правительственных закупок, стоимость которых превышает определенные пороговые показатели. На основе анализа особенностей СПЗ выявлено, что СПЗ содержит ряд подробных процедурных обязательств, которыекупающие организации должны выполнять для обеспечения эффективного применения его основных принципов. Во многих отношениях эти положения кодифицируют признанную передовую практику в области закупок, направленную на обеспечение эффективности и соотношения цены и качества. В контексте СПЗ они также служат цели обеспечения того, чтобы доступ к покрываемым закупкам был открытым, и чтобы предоставлялись равные возможности как местным, так и иностранным поставщикам в борьбе за государственные контракты.

Учитывая, что Соглашение ВТО по правительственным закупкам является положительным примером международного механизма регламентирования обозначенной области с целью совершенствования организации и проведения госзакупок, способствующий государствам в проведении институциональных реформ для повышения эффективности закупок, *сделан вывод*, что Республике Казахстан необходимо ускорить процесс подписания Соглашения ВТО по правительственным закупкам с целью расширения экспортных возможностей и улучшения конкурентоспособности казахстанских товаров и услуг на мировом рынке. Присоединение к Соглашению в перспективе приведёт к снижению стоимости и повышению качества государственных услуг в стране, а также позволит казахстанским компаниям получить доступ на рынок государственных

закупок других государств-членов ВТО. Это позволит значительно повысить прозрачность проведения государственных закупок в нашем государстве. При этом необходимо учесть, что для подписания Соглашения ВТО о правительственных закупках РК должна выполнить определенные требования и стандарты, установленные ВТО, включая соблюдение правил и процедур, связанных с проведением государственных закупок.

5. Анализ сферы государственных закупок Европейского Союза показал, что основным методом правового регулирования государственных закупок в ЕС является гармонизация, заключающаяся в установлении общих правил и процедур закупок для всех государств-членов, чтобы обеспечить свободный и открытый доступ на внутренний рынок Союза. Гармонизация государственных закупок в ЕС предполагает, что государства-члены ЕС могут самостоятельно устанавливать правила госзакупок, не противоречащие Директивам организации. Следовательно, все члены ЕС должны соблюдать общие правила и процедуры для закупок, которые установлены в Директивах ЕС по государственным закупкам.

Единые правила проведения государственных закупок в ЕС обеспечивают прозрачность и открытость процесса, что способствует участию большего числа поставщиков и, как следствие, повышению конкуренции. Это, в свою очередь, может привести к снижению стоимости товаров и услуг для государственных заказчиков. Проведение закупок товаров, работ и услуг в ЕС осуществляется в соответствии с принципами конкуренции, свободного доступа к рынку и отсутствия дискриминации. Это помогает обеспечить максимальную эффективность и экономичность государственных закупок в ЕС, а также обеспечить доступность товаров, работ и услуг для всех участников рынка. В результате конкуренции и открытости процесса государственные заказчики могут выбирать из более широкого круга поставщиков, что может привести к улучшению качества товаров и услуг.

В результате анализа правового регулирования сферы закупок ЕС *определено*, что государственные закупки ЕС являются примером хорошо организованной и прозрачной системы, которая обеспечивает равные возможности для всех участников рынка, повышает качество товаров, работ и услуг, а также эффективность использования бюджетных средств.

6. При изучении вопроса регулирования государственных закупок в Евразийском экономическом пространстве было *установлено*, что на данный момент в ЕАЭС действует единая система государственных закупок, объединившая в себе пять национальных площадок госзакупок стран-членов Союза: Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Российской Федерации. Эта система призвана обеспечить прозрачность и конкуренцию в государственных закупках, упростить процедуры закупок для участников и сократить затраты на проведение закупок. Она позволяет участникам регистрироваться и подавать заявки на участие в закупках, а также получать информацию о проводимых закупках.

Однако, несмотря на существование единой системы, в государствах-членах ЕАЭС все еще существуют проблемы с коррупцией и нарушениями в

проведении государственных закупок. Поэтому регулирование закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд в рамках Союза следует считать относительным, так как основное регулирование приходится на внутригосударственные законодательства. Ввиду этого ведутся работы по совершенствованию законодательной базы, упрощению процедур закупок и улучшению механизмов контроля за ними.

В связи с этим, *предложено*:

- создать единую электронную базу государственных закупок, которая будет обеспечивать беспрепятственный доступ потенциальных поставщиков из государств-членов ЕАЭС на основе национального режима, работа которой будет базироваться на принципах, содержащихся в Договоре о ЕАЭС, что позволит создать необходимые условия для расширения количества потенциальных участников государственных закупок из стран Союза, обеспечит равный доступ к публикуемой информации о проведении закупок;

- отрегулировать вопрос повышения компетентности должностных лиц, занимающихся государственными закупками в государствах-членах Союза на национальном уровне, а также осуществлять обмен опытом, что позволит улучшить практику закупок.

- создать общедоступный реестр договоров о государственных закупках стран ЕАЭС для обеспечения прозрачности заключенных контрактов.

- ускорить процесс принятия мер по полноценной цифровизации государственных закупок в государствах ЕАЭС, которые обеспечат взаимное признание электронной цифровой подписи, изготовленной в соответствии с законодательством одного государства-члена другим государством-членом для целей государственных закупок, а также формирование цифрового реестра банковских гарантий.

7. Казахское законодательство в сфере государственных закупок сформировано на основе таких международных актов, как Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках, Договор о создании ЕАЭС, которые играют основную роль в развитии и становлении международного опыта повышения эффективности госзакупок. На основе проведенного анализа *установлено*, что Республика Казахстан, основываясь на нормах международного права в области государственных закупок, адаптировала их к своим потребностям, внедрив новые нормы, она активно использует их в сфере государственных закупок.

Система госзакупок в нашем государстве находится в постоянном развитии. Одним из последних действий, который планируется предпринять с целью достижения эффективности в данной сфере, является объединение закупок государственного и квазигосударственного секторов, установив единые правила их правового регулирования. Также рост, достигший прогресса в улучшении данной области, имеет преимущественное распространение в сфере электронных закупок.

Таким образом, можно отметить, что Республика Казахстан активно работает над совершенствованием системы государственных закупок, модернизации закупочных процедур и максимальной реализацией ее

потенциала, учитывая важную роль закупки товаров, выполнения работ и оказания услуг в осуществлении государственных функций.

8. Несмотря на наличие нормативной базы, следует отметить, что законодательство Республики Казахстан о государственных закупках имеет определенные пробелы, которые, в ходе практического применения, приходится восполнять, в том числе путем собственного толкования норм, или же путем получения разъяснений уполномоченного органа.

В результате анализа действующего законодательства *определены* вопросы, требующие законодательного разрешения для обеспечения эффективности и действенности закупок:

- недоработки электронного портала, связанные с частыми изменениями законодательства, т.е. техническое обеспечение госзакупок не успевает адаптироваться к новым правилам, связанным с введением изменений и дополнений в законодательство в данной области;

- несвоевременное присвоение идентификационного кода товара, что приводит к невозможности участия потенциальных поставщиков в закупках, вследствие отсутствия возможности заполнения технической спецификации по причине не присвоенного к определенному товару кода;

- неэффективное антидемпинговое регулирование при осуществлении государственных закупок способом запроса ценовых предложений и через электронный магазин;

- неустановление должных квалификационных требований к должностным лицам, осуществляющим государственные закупки.

В связи с этим, в работе *обоснована* необходимость установления квалификационных требований к должностным лицам, осуществляющим государственные закупки, с целью улучшения эффективности и действенности закупок для обеспечения государственных нужд, повышения их качества и снижения процедурных нарушений.

Также, учитывая, что антидемпинговое регулирование является одним из необходимых мер повышения эффективности государственных закупок, *предложено* снизить разброс цен до десяти процентов в таких способах закупок, как запрос ценовых предложений и через электронный магазин.

9. Анализ научных исследований и международного опыта показал, что основной проблемой в сфере государственных закупок является коррупция, которая выражается в злоупотреблении средствами государственного бюджета. Коррупция может приводить к неправомерному использованию государственных средств, отсутствию конкуренции, снижению качества товаров, работ и услуг, а также к повышению стоимости закупок. Вследствие коррупции лучшие предложения отсеиваются, а контракты заключаются с менее квалифицированными и дорогими поставщиками и являются менее оптимальными с точки зрения качества и стоимости закупаемых товаров, работ и услуг.

Недостаточный контроль за процессом закупок со стороны государственных органов, слабость системы наказания за нарушения правил и требований, регулирующих процедуры государственных закупок могут

создавать условия для безнаказанности коррупционных действий и усиливать возможности для коррупционных схем. В связи с этим было *предложено* внести в главу 15 УК РК «Коррупционные и иные правонарушения против интересов государственной службы и государственного управления» статью «Неправомерное осуществление государственных закупок», предусматривающую уголовную ответственность за несоблюдение правил осуществления государственных закупок, повлекшие за собой значительный социально-экономический ущерб государству или другим участникам системы государственных закупок.

Как было отмечено, на осуществление правительственных закупок государства выделяют колоссальные бюджетные средства, что порождает коррупционные риски. Поэтому борьба с коррупцией в системе правительственных закупок является приоритетным направлением деятельности многих государств.

Для борьбы с коррупцией в системе государственных закупок необходимо проводить прозрачные и открытые процедуры, повышать уровень ответственности за коррупционные преступления, создавать условия для участия в конкурсах более широкого круга поставщиков, а также обеспечивать независимый контроль за всеми этапами процедуры закупки. Кроме того, важно обеспечить доступность информации о закупках для общественности, чтобы общественный контроль за системой государственных закупок был эффективным.

Оценка полноты решений поставленных задач:

- рассмотрены понятие и принципы осуществления правительственных закупок;
- определены особенности правового регулирования государственных закупок в зарубежных государствах;
- исследованы роль и значение Типового закона ЮНСИТРАЛ о публичных закупках как инструмента формирования законодательств государств в области регулирования государственных закупок;
- определено влияние Соглашения ВТО о правительственных закупках на процесс гармонизации законодательств о государственных закупках государств-членов организации;
- проанализирован генезис и последующая эволюция нормативных актов Европейского союза по гармонизации законодательств его государств-членов о государственных закупках, выявлены ключевые новации в их регулировании;
- проанализировано содержание нормативной основы для становления общего рынка государственных закупок в соответствии с положениями Договора о ЕАЭС;
- выявлены предпосылки формирования законодательства в сфере государственных закупок Республики Казахстан;
- изучено содержание механизма правового регулирования государственных закупок, а также определены актуальные проблемы правового регулирования государственных закупок в Республике Казахстан;

- исследованы текущие проблемы, возникающие в процессе гармонизации законодательства о государственных закупках в рамках международных организаций, изучен опыт зарубежных государств с тем, чтобы предложить лучшие законодательные практики для применения в Республике Казахстан.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 Президент поручил реформировать систему госзакупок [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://kapital.kz/gosudarstvo/102174/prezident-poruchil-reformirovat-sistemu-goszakupok.html> (дата обращения 21.01.2023).
- 2 WTO and government procurement [электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gproc_e.htm (дата обращения 15.03.2018).
- 3 Schapper P. Corruption and Technology in Public Procurement [электронный ресурс] // World Bank. April 2007. – p. 41.
- 4 Procurement for development [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.worldbank.org/en/topic/procurement-for-development#1> (дата обращения 12.05.2021).
- 5 Шомина Н.Г. Принципы и элементы системы государственных закупок // Научный журнал «NovaUm.Ru». – 2020. – № 23. – С. 30-33.
- 6 Соглашение ВТО по правительственным закупкам 2012 г. [электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/rev-gpr-94_01_e.htm (дата обращения 15.05.2018).
- 7 Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках 2011 г. [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/2011-model-law-on-public-procurement-e.pdf> (дата обращения 12.05.2021).
- 8 Закон РК «О государственных закупках» от 4 декабря 2015 г. № 434-V [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000434> (с изменениями и доп. 01.01.2023).
- 9 Генеральное соглашение по тарифам и торговле 1994 г. [электронный ресурс]. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/902339370> (дата обращения 15.03.2018).
- 10 Генеральное соглашение по торговле услугами 1994 г. [электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ind.kurganobl.ru/assets/files/WTO/services.pdf> (дата обращения 15.03.2018).
- 11 Есимова Д.Н. Соотношение источников казахстанского и международного права по проблемам государственных закупок: дисс. ... канд. юрид. наук. – Алматы, 2010. – 148 с.
- 12 Закон РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам реализации отдельных поручений Главы государства» от 30 декабря 2022 г. № 177-VII [электронный ресурс]. Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38955953&pos=1093;-38#pos=1093;-38 (с изменениями и доп. 01.01.2023).
- 13 Каранатова Л.Г. Государственный заказ как механизм эффективного воздействия на инновационное развитие экономики России: дисс. ... докт. экон. наук. – Санкт-Петербург, 2011. – 352 с.

- 14 Данилова С.Н. Теоретико-методологические основы принятия управленческих решений в системе конкурсных закупок продукции для государственных нужд: дис. ... канд. экон. наук. – Саратов, 2002. – 166 с.
- 15 Бегжан А.М. Мемлекеттік сатып алуды құқықтық реттеудің түсінігі мен мәселелері // Вестник Казахстанской Ассоциации международного права. – 2020. – №1(49). – С. 156-162.
- 16 Амирханов Ж. Что такое государственные закупки? [электронный ресурс]. Режим доступа: <http://yvision.kz/post/126982> (дата обращения 03.03.2011).
- 17 Мендыбаева Б. Прозрачно и своевременно [электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.apgazeta.kz> (дата обращения 05.03.2018).
- 18 Юзвович Л.И., Исакова Н.Ю. Система государственных закупок: теоретический и практический аспекты. – Изд-во Урал. ун-та, 2019. – 233 с.
- 19 Линерс М., Джонсон Ф., Флинн А., Фирон Г. Управление закупками и поставками: Учебник для студентов вузов / пер. с англ. Под ред. Щербанина Ю.А. – 13-е издание. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. – 752 с.
- 20 Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. 5-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2007. – 495 с.
- 21 Begzhan A.M. Principles of legal regulation of government procurement. Сборник материалов международной научной конференции студентов и молодых ученых «Фараби әлемі», Алматы, 6-9 апреля 2020 г. – С. 161-163.
- 22 Public procurement policy [electronic resource] // Official website of the UK government: Access mode: <https://www.gov.uk/guidance/public-sector-procurement-policy> (date of the application: 10.01.2020).
- 23 Begzhan A.M. The legal regulation of public procurement: the concept and problems. Сборник материалов международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы современного международного права: теория и практика», посвященной 30-летию юбилею образования кафедры международного права факультета международных отношений КазНУ им. аль-Фараби, Алматы, 25 ноября 2020 г. – С. 210-215.
- 24 Архалович О.В. Принципы контрактной системы в сфере закупок // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2013. – № 3. – С. 123-127.
- 25 Schooner S.L. Desiderata: Objectives for a System of Government Contract Law // Public Procurement Law Review. – 2011. – № 11. – P. 103.
- 26 Нуреева Р.Р. Принципы реализации системы государственных и муниципальных закупок // Дискуссия (журнал научных публикаций). – 2016. – №4(67). – С. 51-55.
- 27 Anderson R., Kovacic W., Müller A. Ensuring Integrity and Competition in Public Procurement Markets: A Dual challenge for Good Governance. // The WTO Regime on Government Procurement, 2011. – pp. 24-34.
- 28 Абдрахимов Д. О путях повышения эффективности системы конкурсных госзакупок // Информационно-аналитический бюллетень «Конкурсные торги». – 1999. – №3. – С 12-17.

- 29 Якобсон Л.И. Эффективность государственных закупок // Информационно-аналитический бюллетень «Конкурсные торги». – 2001, июль-август. – С. 16-24.
- 30 Золотарева А.Б. Финансово-правовое регулирование бюджетных закупок: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. – 214 с.
- 31 Горбунова О.Н. Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов в условиях перехода России к рынку: дисс. ... докт. юрид. наук. – М., 1996. – 96 с.
- 32 Федеральный Закон РФ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05 апреля 2013 N 44-ФЗ // [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=439758#h4418> (с изменениями и доп. 01.01.2023).
- 33 Проданова Н.А., Лытова К.И. Особенности системы государственных закупок ФРГ // Аудит и финансовый анализ. – 2015. – №4. – С. 373-376.
- 34 Единый внутренний рынок Европейского союза [Текст]: учеб. пособие / Г.М. Костюнина, Н.Г. Адамчук, В.И. Барогов. – М.: Магистр; ИНФРА-М, 2014. – 384 с.
- 35 Architecture.com [electronic resource]. Access mode: <http://www-architecture.com/Files/RIBAHoldings/PolicyAndInternationalRelations/Policy/PublicAffairs/2012/ComparativeProcurement.pdf>.
- 36 Инновационное развитие российских компаний на основе международной интеграции [Текст]: монография / В.В. Уваров и др. – М.: Магистр; ИНФРА-М, 2013. – 224 с.
- 37 Public procurement law [electronic resource]. Access mode: http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/09_02_-_2012_9_43_Burgi.pdf (date of the application: 15.01.2021).
- 38 Кушнарёв В.В. Международный прокьюремент и современные модели государственных закупок // Российский экономический интернет-журнал. – 2017. – №3. – С.25-32.
- 39 Шаховой В.А. Организация и проведение государственного заказа за рубежом // Управление мегаполисом. – 2012. – №4. – С. 107-118.
- 40 The Public Contracts Regulations, 2015 [electronic resource]. Access mode: https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2015/102/pdfs/ukxi_20150102_en.pdf (date of the application: 15.01.2021).
- 41 Tenders info. Global Procurement Facilitator. [electronic resource]. Access mode: <https://www.tendersinfo.com/> (date of the application: 15.01.2021).
- 42 Australian Taxation office Annual Report 2018-2019 [electronic resource]. Access mode: <https://www.transparency.gov.au/annual-reports/australian-taxation-office/reporting-year/2018-2019-14> (date of the application: 15.01.2021).
- 43 New Zealand Business Number [electronic resource]. Access mode: <https://www.companiesoffice.govt.nz/about-us/what-we-do/new-zealand-business-number-nzbn/> (date of the application: 15.01.2021).
- 44 China: Public procurement – opportunities and challenges [electronic resource]. Access mode: <https://www.advant->

- [beiten.com/sites/default/files/downloads/China-Public%20Procurement Opportunities%20and%20Challenges.pdf](https://beiten.com/sites/default/files/downloads/China-Public%20Procurement%20Opportunities%20and%20Challenges.pdf) (date of the application: 15.01.2021).
- 45 Мельников В.В. Совершенствование механизма государственных закупок на основе повышения эффективности конкурсных торгов в Российской Федерации: дисс. ... канд. экон. наук, 2005. – 182 с.
- 46 Грызоглазов Д.В., Давыдов И.А. Иностраный опыт проведения государственных закупок // Научный вестник Херсонского государственного университета. – 2021. – № 19(1). – С. 129-133.
- 47 Dzhabrailov, R.A., Malolitneva, V.K. Harmonization of public procurement system of Ukraine with the EU standards: The concept of special and exclusive rights // Law Forum. – 2016. – №2. – P. 83-92.
- 48 Lekar S.I. World experience of state regulation of public procurement // International Law. – 2019. – № 9. – P. 201-208.
- 49 Public Procurement in Germany: Workshop on the Public Procurement Strategy. (2018). [electronic resource]. Access mode: <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/138604/06%20-%20SOLBACH%20-%20Public%20Procurement%20in%20Germany.pdf> (date of the application: 10.01.2020).
- 50 The Korean Public Procurement Service: Innovating for Effectiveness, OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing, Paris. [electronic resource]. Access mode: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264249431-en> (date of the application: 16.01.2020).
- 51 Шмелева М.М. Цифровые государственные закупки в Корее. 2021. [электронный ресурс]. Режим доступа: <http://juridcons.com/article/29496>
- 52 Public Procurement Service of Korean Republic. [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.pps.go.kr/eng/content.do?key=00801> (date of the application: 12.01.2019).
- 53 How procurement works? [electronic resource]. Access mode: <https://canadabuys.canada.ca/en/how-procurement-works> (date of the application: 19.01.2022).
- 54 Парасоцкая Н.Н., Зубрицкая А.В. Электронное сопровождение государственных (муниципальных) закупок в Канаде // Учет. Анализ. Аудит. – 2019. – № 6 (2). – С. 75-86.
- 55 Дауешев А. Опыт Канады в сфере организации государственных закупок // Вестник института законодательства Республики Казахстан. – 2012. – № 1 (25). – С. 144-149.
- 56 Государственные закупки в Казахстане: Реформирование системы в целях повышения эффективности [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/b3007708-ru/index.html?itemId=/content/component/b3007708-ru> (дата обращения 15.03.2022).
- 57 Приказ Министра финансов РК от 29 декабря 2018 года № 1127 «Об определении перечня товаров, работ, услуг, по которым государственные закупки осуществляются единими организаторами государственных

- закупок». [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1800018120> (дата обращения 05.01.2023).
- 58 Единый организатор государственных закупок. [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://gz.mcfr.kz/article/325-edinyy-organizator-goszakupok> (дата обращения 05.01.2023).
- 59 Белова С. Госзакупки за рубежом: общее и особенное // CRN/RE («ИТ-бизнес»). – 2008. – №6 (299). – С. 35-41.
- 60 Бегжан А.М. 2011 UNCITRAL Model Law on Public Procurement as a tool of interstate integration. Материалы Международной научной конференции студентов и молодых ученых «Фараби әлемі». – Алматы, Казахстан. 8-11 апреля 2019 года. – С. 188-190.
- 61 Fenster G. Multilateral Talks on Transparency in Government Procurement: Concerns for Developing Countries // IDS Bulletin, – 2003. – № 34(2). – pp.65-81.
- 62 UNCITRAL Model Law on Procurement Goods and Constructions, 1994. UNITED NATIONS New York. [electronic resource]. Access mode: <https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/proc93.pdf> (date of the application: 10.01.2023)
- 63 Nicholas C. Public procurement can be a vehicle for economic growth. [electronic resource]. Access mode: <https://www.ppi-ebd-uncitral.com/index.php/en/mrs-caroline-nicholas-public-procurement-can-be-a-vehicle-for-economic-growth> (date of the application: 05.01.2021)
- 64 Ажибаева А.А., Жазыкбаев Н.Е. Система государственных закупок в Республике Казахстан: перспективы и проблемы развития, Казахская головная архитектурно-строительная академия, город Алматы. [электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.rusnauka.com/7_NITSB_2012/Gosupravlenie/2_102254.doc.htm (дата обращения 05.01.2022).
- 65 United Nations Commission on International Trade Law yearbook. – Vol. 34 B, 2003. New York: UN, 2006. – 843 p.
- 66 ЮНСИТРАЛ. [электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.uncitral.org> (дата обращения 05.06.2022).
- 67 Пересмотренное Руководство по принятию, сопровождающее Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках, Комиссия ООН по праву международной торговли Рабочая группа I (Закупки), двадцатая сессия, Нью-Йорк, 14-18 марта 2011 года. [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://cms.unov.org> (дата обращения 05.01.2023).
- 68 Комаров А.С. К итогам 36-й сессии ЮНСИТРАЛ: продолжение работы в области унификации правового регулирования международного экономического оборота // Международное публичное и частное право. – 2004. – № 1. – С. 9-15.
- 69 Aidarbayev S., Begzhan A. The UNCITRAL Model Law: a guide for reforming the legal regulation of Public procurement // Вестник КазНУ. Серия МО и МП. – 2020. – №1(89). – С. 42-48.

- 70 В чем заключается актуальность Типового закона? [электронный ресурс]. Режим доступа: https://uncitral.un.org/ru/texts/procurement/modellaw/public_procurement (дата обращения 05.01.2023).
- 71 Guide to Enactment of the UNCITRAL Model Law on Public Procurement. United Nations. – New York, 2014. – 395 p.
- 72 Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках. Национальная ассоциация институтов закупок. [электронный ресурс]. Режим доступа: <http://naiz.org/upload/iblock/325/32502df7c611f505c0cde99d021b65c5.pdf> (дата обращения 05.01.2023).
- 73 Nicholas C. Reforms to the UNCITRAL Model Procurement Law on Procurement of Goods, Construction and Services. Insolvency, cross-border insolvency and procurement international seminar, 27 and 29 March 2006, Bogota. – P. 157-169.
- 74 Волков П., Анчишкина О. Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках: правовой ориентир для национальных систем приобретения товаров, работ и услуг // Национальная Ассоциация институтов закупок. – 7 ноября 2002. – 86 с.
- 75 Конвенция ООН против коррупции (Нью-Йорк, 31 октября 2003 года) [электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml (дата обращения 05.01.2023).
- 76 Айдарбаев С.Ж., Бегжан А.М. Стандарты ВТО как форма узаконенного вмешательства в национальные законодательства государств (на примере Соглашения ВТО по правительственным закупкам ВТО от 15 апреля 1994 года) // Вестник КазНУ. Серия МО и МП. – 2014. – №4(68). – С. 75-80.
- 77 Айдарбаев С.Ж. Международное публичное право: Учебное пособие. – Алматы: «Издательство «Жеті жарғы», 2019. – 232 с.
- 78 Дюмулен И.И. Всемирная торговая организация. – М.: ВАВТ, 1997. – 158 с.
- 79 Всемирная торговая организация – ВТО [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.vavt.ru/wto/wto/WTO> (дата обращения 05.01.2023).
- 80 Nikulin E.N. To the issue of plurilateral agreements of the World Trade Organization // International Legal Courier. – 2017. – № 1(19). – pp. 10-13.
- 81 Dorofeev, A.V. Plurilateral agreements in the WTO right system (on sample of WTO agreement on government procurement). // Constitutional State. – 2019. – № 33. – pp. 184-187.
- 82 Бегжан А.М. Общая характеристика Соглашения ВТО по правительственным закупкам 1994 г. [электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.rusnauka.com/10_DN_2012/Pravo/13_106145.doc.htm (дата обращения 05.05.2022).
- 83 Tenders Electronic Daily: Supplement to the «Official Journal» of the EU. 2020. [electronic resource]. Access mode: <http://www.ted.europa.eu> (date of the application: 10.01.2023).
- 84 Макарова Г.В. Матвеева О.П. Запреты и ограничения во внешней торговле. – Белгород: Кооперативное образование, 2007. – 11 с.

- 85 Государственные закупки в системе ВТО [электронный ресурс]. Режим доступа: http://trade.gov.kz/ru/Tamozennyj_Sojuz_i_Edinoe_Ekonomicheskoe_Prostranstvo/Svobodnoe_dvizenie_tovarov/Gosudarstvennyye_zakupki/ (дата обращения 07.01.2022).
- 86 Кирсаинова И.А. Проблемы доступа на национальные рынки государственных закупок [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://elib.bsu.by/bitstream/123456789/15326/1/%D0%9F%D0%A0%D0%9E%D0%91%D0%9B%D0%95%D0%9C%D0%AB%20%D0%94%D0%9E%D0%A1%D0%A2%D0%A3%D0%9F%D0%90%20%D0%9D%D0%90%20%D0%9D%D0%90%D0%A6%D0%98%D0%9E%D0%9D%D0%90%D0%9B%D0%AC%D0%9D%D0%AB%D0%95%20%D0%A0%D0%AB%D0%9D%D0%9A%D0%98%20%D0%93%D0%9E%D0%A1%D0%A3%D0%94%D0%90%D0%A0%D0%A1%D0%A2%D0%92%D0%95%D0%9D%D0%9D%D0%AB%D0%A5%20%D0%97%D0%90%D0%9A%D0%A3%D0%9F%D0%9E%D0%9A.pdf> (дата обращения 07.01.2022).
- 87 Соглашение по правительственным закупкам [электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.rgwto.com/wto.asp?id=3668&doc_id=2104 (дата обращения 05.01.2023).
- 88 Nurmukhankyzy D., Ayanbayev Ye., Begzhan A. The Analysis of WTO mandatory and facultative Agreements: Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS) and Government Procurement // Вестник КазНУ. Серия МО и МП. – 2018. – №4. – Р. 76-87.
- 89 Криста Н.Ш. Новая редакция Соглашения по правительственным закупкам и коррупция // International Centre for Trade and Sustainable Development. [электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ictsd.org/bridges-news>
- 90 Olefir A. Agreement on public procurement of honeycombs: Legal consequences for Ukraine. Entrepreneurship, Economy and Law. – 2017. – №3. – pp. 79-84.
- 91 Begzhan A., Aidarbayev S., Hartwig M., Alibekov S., Zhailau Z. International legal regulation of government procurement for sustainable development in the framework of the WTO // Rivista di Studi sulla Sostenibilita. – 2021. – №2. – Р. 95-109.
- 92 Shugurov, M.V. Development of the WTO law in the area of government procurement. // Modern Law. – 2016. – № 7. – pp. 132-139.
- 93 General overview of WTO work on government procurement. (2016). Retrieved from https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/overview_e.htm (дата обращения 02.01.2016).
- 94 Международно-правовое регулирование государственных закупок: учебное пособие / Акимов Н.А., Конайков М.А.; Моск. гор. ун-т упр. Правительства Москвы. – М.: МГУУ Правительства Москвы, 2018. – 80 с.
- 95 Nilsen S.B. Objectives of public procurement regulation and future development. [electronic resource]. Access mode: <https://eupublicprocurement.org.ua/the-purpose-and-future-direction-of-public-procurement-regulation.html> (date of the application: 05.06.2020).

- 96 Murray J.G. Public procurement strategy for accelerating the economic recovery. *Supply Chain Management // An International Journal*. – 2009. – №14(6). – pp. 429-434.
- 97 Collins D. Government procurement with strings attached: The uneven control of offsets by the World Trade Organization and regional trade agreements. // *Asian Journal of International Law*. – 2018. – № 8(2). – pp. 301-321.
- 98 Agreement on Government Procurement. Dispute settlement. [electronic resource]. Access mode: https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/disput_e.htm (date of the application: 18.09.2022).
- 99 Korea: Measures Affecting Government Procurement [electronic resource]. Access mode: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds163_e.htm (date of the application: 19.06.2020).
- 100 Matsushita M. Major WTO dispute cases concerning government procurement // *Asian J. WTO & Int'l Health L & Pol'y* 299. – 2006. – pp. 299-315.
- 101 Khudaibergenov O. If the current bureaucracy was in the late nineties, Astana would not have been built. 2018. [electronic resource]. Access mode: <https://csi.kz/smi14082018> (date of the application: 14.08.2018).
- 102 Участие Казахстана в ВТО: проблемы и перспективы. [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://strategy2050.kz/ru/news/52093/> (дата обращения 04.11.2018).
- 103 Borzenko O.O. Development of cooperation between Ukraine and the WTO: Materials of the international round table. Kyiv: SI “Institute of Economics and Forecasting NAS of Ukraine”, 2018. – 79 p.
- 104 Agreement on Government Procurement. Parties and Observers. [electronic resource]. Access mode: https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm (date of the application: 14.06.2015).
- 105 Казахстан стал официальным членом ВТО [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://tradepol.hse.ru/news/167556971.html> (дата обращения: 30.11.2018).
- 106 Закон РК от 12 октября 2015 г. № 356-V «О ратификации Протокола о присоединении Республики Казахстан к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.» [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000356> (с изменениями и доп. 01.01.2023).
- 107 Kazakhstan prepares to negotiate accession to Government Procurement Agreement. 2020. [electronic resource]. Access mode: https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/gpro_26feb20_e.htm (date of the application: 26.02.2010).
- 108 Kazakhstan's membership in the WTO is an important signal for foreign investors, 2015. [electronic resource]. Access mode: <http://palata.kz/ru/articles/18803-chlenstvo-kazahstana-v-vto-vazhnyj-signal-dlya-zarubezhnyh-investorov> (date of the application: 29.02.2021).
- 109 Treaty establishing the European Coal and Steel Community, 1951. [electronic resource]. Access mode: <https://eur->

- lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11951K:EN:PDF (date of the application: 29.02.2021).
- 110 Treaty establishing the European Economic Community, 1957. [electronic resource]. Access mode: https://ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_3_antlasmalar/1_3_1_kurucu_antlasmalar/1957_treaty_establishing_eec.pdf (date of the application: 17.03.2021).
- 111 Европейское право: право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека: учебник для вузов / рук. авт. кол., отв. ред. Л.М. Энтин; МГИМО(У) МИД РФ, Ин-т европейского права. – 2-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2005. – 939 с.
- 112 Пучкова А.П. Регулирование государственных закупок в праве Европейского союза: дисс. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2018. – 194 с.
- 113 Christopher B. EC Public Procurement: Case Law and Regulation. – Oxford: Oxford University Press, 2006. – 721 p.
- 114 S. Aidarbayev, B. Uderbayeva, A. Begzhan Implementing WTO standarts in public procurement: EU experience and situation in the EAEU // Eurasian challenges to international economic law (new developments after brexit and in the context of the Covid-19) May 2021. – P. 139-148.
- 115 Aidarbayev S., Begzhan A. The main provisions of the legal regulation of the public procurement system in the European Union // Вестник КазНУ. Серия юридическая. – 2021. – №2(98). – С. 94-100.
- 116 Крадинов П.Г. Система государственных закупок в ЕС и подходы к оценке ее эффективности // Финансовый журнал. – 2013. – №3. – С. 37-76.
- 117 Камальян А.М. Правовое регулирование государственных закупок в Европейском Союзе: дисс. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2018. – 200 с.
- 118 Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts [electronic resource]. Access mode: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32004L0018> (date of the application: 05.01.2021).
- 119 Directive 2004/17/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors [electronic resource]. Access mode: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32004L0017> (date of the application: 05.01.2021).
- 120 European Commission, supra note 1. European Commission, Public procurement: EU rules deliver big savings for taxpayers; scope for more gains [electronic resource]. Access mode: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/04/149&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> (date of the application: 05.02.2021).
- 121 Papademetriou Th. Government Procurement Law and Policy: European Union [electronic resource]. Access mode: <https://www.loc.gov/law/help/govt-procurement-law/eu.php> (date of the application: 05.03.2020).

- 122 EU Public Procurement Directives [electronic resource]. Access mode: https://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_public_directives_en.htm (date of the application: 05.03.2021).
- 123 Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC Text with EEA relevance [electronic resource]. Access mode: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32014L0024> (date of the application: 05.03.2021).
- 124 Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and repealing Directive 2004/17/EC Text with EEA relevance [electronic resource]. Access mode: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32014L0025> (date of the application: 05.03.2021).
- 125 Legal rules and implementation [electronic resource]. Access mode: https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation_en (date of the application: 16.04.2021).
- 126 Public Procurement in the EU: Legislative Framework, Basic Principles and Institutions. Brief 1. SIGMA Programme. September 2016. – 9 p.
- 127 Соглашение ВТО по правительственным закупкам 1994 г. [электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.rgwto.com/wto.asp?id=3668&doc_id=2104 (дата обращения: 01.01.2023).
- 128 Public procurement. [electronic resource]. Access mode: https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement_en (date of the application: 30.10.2022).
- 129 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions. Strasbourg, 3.10.2017. [electronic resource]. Access mode: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/25612> (date of the application: 30.10.2021).
- 130 Договор о Евразийском экономическом союзе 2014 г. [электронный ресурс]. Режим доступа: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31565247#pos=116;-50 (дата обращения: 01.01.2023).
- 131 Международное финансовое право: учебник / В.М. Шумилов, И.М. Лифшиц. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва: ЮСТИЦИЯ, 2017. – 302 с.
- 132 Creation of the EAEU, 2022. [electronic resource]. Access mode: <http://pravo.eaeunion.org/SESSION/PILOT/main.htm> (date of the application: 30.10.2022).
- 133 Закон Республики Казахстан от 14 октября 2014 года № 240-V ЗРК О ратификации Договора о Евразийском экономическом союзе [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1400000240> (с изменениями и доп. 01.01.2023).
- 134 Приоритет казахстанского бизнеса в закупках ЕАЭС. [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://i-news.kz/news/2016/10/28/8403299-prioritet-kazahstanskogo-biznesa-v-zakup.html> (дата обращения: 28.10.2016).

- 135 Интеграционное право: учебник / отв. ред. Кашкин С.Ю. – М., Проспект, 2017. – 353 с.
- 136 Ахметрасулова А.А. Национальный режим в государственных закупках РК – 2023: перечни изъятий и принципы национального режима. [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://gz.mcfr.kz/rubric/335-natsionalnyy-rejim> (дата обращения: 06.02.2023).
- 137 Государственные закупки Республики Казахстан. [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://goszakup.gov.kz> (дата обращения: 01.02.2023).
- 138 Кобзарь А.А. Нацрежим в вопросах и ответах [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://school.kontur.ru/publications/1445> (дата обращения: 06.02.2023).
- 139 Алихан Смаилов призвал страны ЕАЭС устранить барьеры в госзакупках. [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://primeminister.kz/ru/news/alihan-smailov-prizval-strany-eaes-ustranit-barery-v-goszakupkah-2191346> (дата обращения: 21.02.2023).
- 140 Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 23 ноября 2020 года № 105 «Об утверждении Правил определения страны происхождения отдельных видов товаров для целей государственных (муниципальных) закупок». [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/H20EV000105> (дата обращения: 05.02.2023).
- 141 Годовой отчет ЕАК 2021. – М., 2022. – 43 с.
- 142 Евразийский реестр промышленных товаров государств-членов Евразийского экономического союза. [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://erpt.eecommission.org/Goods> (дата обращения: 21.02.2023).
- 143 Принимаются заявки для включения предприятий в Евразийский реестр промышленных товаров для целей госзакупок. [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://qazindustry.gov.kz/ru/article/1952-prinimayutsya-zayavki-dlya-vklyucheniya-predpriyatiy-v-evraziyskiy-reestr-promyshlennykh-tovarov-dlya-tseley-goszakupok> (дата обращения: 04.02.2023).
- 144 ЕЭК утвердила перечень мер по цифровизации госзакупок в странах ЕАЭС. [электронный ресурс]. Режим доступа: https://eec.eaeunion.org/news/ee-utverdila-perechen-mer-po-tsifrovizatsii-goszakupok-v-stranakh-eaes-/?sphrase_id=137107 (дата обращения: 04.02.2023).
- 145 Постановление Правительства Республики Казахстан от 13 мая 1996 г. № 586 «О государственных закупках товаров (работ, услуг) в Республике Казахстан» [электронный ресурс]. Режим доступа: http://adilet.zan.kz/rus/docs/P960000586_links (дата обращения 05.01.2023).
- 146 Постановление Правительства Республики Казахстан «Об утверждении Типового положения о порядке организации государственных закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения потребностей регионов» от 24 июля 1996 г. № 925 [электронный ресурс]. Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P960000925> (дата обращения 05.01.2023).
- 147 Закон Республики Казахстан «О государственных закупках» от 16 июля 1997 г. № 163-І (утратил силу Законом РК от 16 мая 2002 г. № 321) [электронный

- ресурс]. Режим доступа: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z970000163_links (с изменениями и доп. 01.01.2023).
- 148 Кунанбаева Г.К. Правовой режим сделок, осуществляемых по государственным закупкам. Учебно-методическое пособие. Алматы, 2019. – 79 с.
- 149 Концепция развития системы государственных закупок в Республике Казахстан на 2001-2004 годы [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P010001319> (дата обращения 05.01.2023).
- 150 Закон Республики Казахстан «О государственных закупках» от 16 мая 2002 г. № 321-ІІ (утратил силу Законом РК от 21 июля 2007 года № 303-ІІІ) [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z020000321> (с изменениями и доп. 01.01.2023).
- 151 Закон Республики Казахстан «О государственных закупках» от 21 июля 2007 г. № 303-ІІІ (Утратил силу Законом РК от 4 декабря 2015 года № 434-V ЗРК) [электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.zakon.kz/141138-zakon-respubliki-kazakhstan-ot-21.html> (с изменениями и доп. 01.01.2023).
- 152 Жумажанова М.Т., Жусупова Г.М. Система государственных закупок Республики Казахстан [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://be5.biz/ekonomika1/r2013/5128.htm> (дата обращения 05.01.2022).
- 153 Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан «О государственных закупках» от 20 ноября 2008 г. № 87-ІV [электронный ресурс]. Режим доступа: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z080000087_links (с изменениями и доп. 01.01.2023).
- 154 Постановление Правительства Республики Казахстан «Об определении единого оператора в сфере электронных государственных закупок» от 31 декабря 2008 г. № 1317 [электронный ресурс]. Режим доступа: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30372790 (дата обращения: 05.01.2023).
- 155 Указ Президента Республики Казахстан "О мерах по усилению борьбы с коррупцией, укреплению дисциплины и порядка в деятельности государственных органов и должностных лиц" от 14 апреля 2005 г. № 1550 [электронный ресурс]. Режим доступа: http://adilet.zan.kz/rus/docs/U050001550_links (дата обращения 05.01.2023).
- 156 Выступление Президента РК Н.А. Назарбаева на Антикоррупционном форуме НДП «Нур Отан» [электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.akorda.kz/ru/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/vystuplenie-prezidenta-rk-nanazarbaeva-na-antikorrupcionnom-forume-ndp-nur-otan (дата обращения: 6.11.2008).
- 157 Тен В.В. Актуальные вопросы совершенствования законодательства Республики Казахстан о государственных закупках. Дисс. ... докт. философии. – Алматы, 2023. – 170 с.
- 158 Министерство финансов РК. Как изменились госзакупки с 1997 года по 2019 год [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://uchet.kz/news/kak-izmenilis-goszakupki-s-1997-goda-do-2019-goda/> (дата обращения: 16.11.2019).

- 159 Закупки в Республике Казахстан [электронный ресурс]. Режим доступа: <http://repository.enu.kz/bitstream/handle/123456789/1827/nauka-i-obr-ekonom.pdf>
- 160 Приказ Министра финансов Республики Казахстан «Об утверждении Правил осуществления государственных закупок» от 11 декабря 2015 г. № 648 [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500012590> (дата обращения 05.01.2023).
- 161 Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2015 года № 1178 «Об утверждении Правил установления изъятий из национального режима при осуществлении государственных закупок» [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1500001178#z1> (дата обращения 05.01.2023).
- 162 Введен запрет на участие в госзакупках на теплоизоляционный материал иностранного производства [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://uchet.kz/news/vveden-zapret-na-uchastie-v-goszakupkakh-na-teploizolyatsionnyy-material-inostrannogo-proizvodstva/> (дата обращения: 15.11.2022).
- 163 Электронный каталог товаров [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://e-catalog.gov.kz/#/> (дата обращения: 05.01.2023)
- 164 Приказ Министра финансов РК от 19 января 2022 года №52 «Об утверждении Перечня товаров, по которым государственные закупки осуществляются из электронного каталога товаров» [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2200026579> (дата обращения 05.01.2023).
- 165 Всеобщее декларирование доходов и имущества [электронный ресурс]. Режим доступа: https://egov.kz/cms/ru/articles/economics/procurement_portal (дата обращения 05.01.2023).
- 166 Приказ Первого заместителя Премьер-Министра Республики Казахстан - Министра финансов Республики Казахстан от 29 июля 2019 года № 798 «Об утверждении перечня товаров, работ, услуг, по которым способ осуществления государственных закупок определяется уполномоченным органом» [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1900019121> (дата обращения 05.01.2023).
- 167 Послание Президента К.К. Токаева народу Казахстана «Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана» от 2 сентября 2019 года [электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana (дата обращения 05.09.2019).
- 168 Как участвовать в открытом конкурсе госзакупок? [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://tenderbot.kz/blog/kak-uchastvovat-v-otkrytom-konkurse-goszakupok> (дата обращения 16.09.2022).
- 169 Приказ Первого заместителя Премьер-Министра Республики Казахстан – Министра финансов Республики Казахстан от 31 мая 2019 года № 521 «Об утверждении перечня товаров, работ, услуг, по которым государственные

- закупки осуществляются способом конкурса с предварительным квалификационным отбором» [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1900018768> (дата обращения 05.01.2023).
- 170 Приказ Министра финансов Республики Казахстан от 17 января 2022 года № 44 «Об утверждении перечня товаров, работ, услуг, по которым государственные закупки осуществляются способом конкурса с использованием рамочного соглашения» [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2200026525> (дата обращения 05.01.2023).
- 171 Приказ Министра финансов Республики Казахстан от 18 января 2022 года № 46 «Об утверждении перечня товаров, работ, услуг, по которым государственные закупки осуществляются способом конкурса с использованием рейтингово-балльной системы» [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2200026605> (дата обращения 05.01.2023).
- 172 Приказ Заместителя Премьер-Министра – Министра финансов Республики Казахстан от 28 ноября 2022 года № 1203 «Об утверждении перечня товаров, работ, услуг, по которым государственные закупки осуществляются способом конкурса с использованием расчета стоимости жизненного цикла приобретаемых товаров, работ, услуг» [электронный ресурс]. Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35397440&pos=4;-108#pos=4;-108 (дата обращения 05.01.2023).
- 173 Приказ Министра национальной экономики РК от 26 февраля 2015 года № 142 «Об утверждении перечня биржевых товаров» [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500010587> (дата обращения 05.01.2023).
- 174 Электронный магазин – Omarket.kz [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://tenderplus.kz/blog/elektronnyy-magazin-omarketkz> (дата обращения 01.03.2022).
- 175 Квазигосударственный сектор в госзакупках: структура, требования, субъекты и правила [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://gz.mcfr.kz/article/1129-kvazigosudarstvennyy-sektor-v-goszakupkah> (дата обращения: 10.08.2022).
- 176 Закон РК «О закупках отдельных субъектов квазигосударственного сектора» от 8 июня 2021 года [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2100000047> (с изменениями и доп. 01.01.2023).
- 177 Мамышев Ж. Закупки квазигоссектора объединили одним законом [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://kz.kursiv.media/2021-05-27/zakupki-kvazigossektora-obedinili-odnim-zakonom/> (дата обращения: 15.07.2022).
- 178 Послание Главы государства К.К. Токаева народу Казахстана «Справедливое государство. Единая нация. Благополучное общество» от 1 сентября 2022 года [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-181130> (дата обращения: 10.09.2022).

- 179 «Самрук-Казына» закупает товары и услуги на триллионы тенге. Дойдут ли эти деньги до казахстанского МСБ? // <https://informburo.kz/stati/samruk-kazyna-zakupaet-tovary-i-uslugi-na-trilliony-tenge-doidut-li-eti-dengi-do-kazaxstanskogo-msb> (дата обращения: 10.10.2022).
- 180 Всемирный банк предлагает приоритеты по улучшению системы государственных закупок Казахстана [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.vsemirnyjbank.org/ru/news/press-release/2019/09/24/world-bank-outlines-priorities-for-improving-kazakhstans-public-procurement-systems> (дата обращения: 24.09.2019).
- 181 Миссия и история «Атамекена». [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://atameken.kz/ru/pages/39-missiya-palaty> (дата обращения: 10.01.2022).
- 182 Молдабаев С.С., Катаев Н.А. Профессионализм заказчика в сфере государственных закупок // Вестник КазНУ. Серия юридическая. – 2020. – №3(95). – С. 4-13.
- 183 Приказ Министра труда и социальной защиты населения РК от 30 декабря 2020 года № 553 «Об утверждении Квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и других служащих» [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2000022003> (дата обращения 05.01.2023).
- 184 Baily J.H., Farmer D. Procurement principles and management (11h edition). Pearson Education, Harlow, United Kingdom, 2015. – 205 p.
- 185 OECD. Methodology for Assessment of National procurement Systems. [electronic resource]. Access mode: <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/methodology-assessing-procurement/> (date of the application: 30.10.2018).
- 186 Kalinzi Ch. Level of professionalism in public procurement: A survey of selected districts in Uganda // Net Journal of Business Management. – Vol. 2(1). – pp. 1-7.
- 187 Lysons K., Farrington B. Purchasing and Supply Chain Management. Pearson Education Limited, England. 2012. – 207 p.
- 188 Омарова Г. В каких случаях в государственных закупках применяется понятие «демпинг»? // Государственный заказ. Вопросы и ответы. – №7, июль 2013. – С 61-62.
- 189 Ахмет А. Антидемпинговые меры по Закону РК «О государственных закупках» [электронный ресурс]. Режим доступа: https://dogovor24.kz/articles/antidempingovyе_mery_po_zakonu_rk_o_gosudarstvennyh_zakupkah-541.html
- 190 Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года № 235-V [электронный ресурс]. Режим доступа: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31577399#sub_id=0 (с изменениями и доп. 01.03.2023).
- 191 Научно-практический комментарий к Кодексу Республики Казахстан об административных правонарушениях (постатейный) [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/T2000000005> (дата обращения: 01.03.2023).

- 192 Портал электронных закупок Республики Казахстан [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.goszakup.gov.kz/ru/news/view/965> (дата обращения: 10.01.2023).
- 193 Приказ Министра финансов РК «Об утверждении Правил формирования и ведения реестров в сфере государственных закупок» от 28 декабря 2015 года № 694 [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500012618> (дата обращения: 10.01.2023).
- 194 Указ Президента Республики Казахстан от 2 февраля 2022 года № 802 «Об утверждении Концепции антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022 - 2026 годы и внесении изменений в некоторые указы Президента Республики Казахстан» [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2200000802> (дата обращения: 10.01.2023).
- 195 Послание Главы государства К.К. Токаева народу Казахстана от 1 сентября 2021 года «Единство народа и системные реформы - прочная основа процветания страны» [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2100002021> (дата обращения: 2.09.2021).
- 196 Уполномоченный орган в борьбе с коррупцией: учебно-методическое пособие / М.К. Самалдыков. – Алматы: Қазақ университеті, 2020. – 104 с.
- 197 Национальный доклад о противодействии коррупции за 2021 год [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/283483?lang=ru> (дата обращения: 10.05.2022).
- 198 Всемирный банк предоставляет Казахстану заём в размере 400 млн долл. США для устойчивого восстановления экономики с опорой на развитие частного сектора [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.vsemirnyjbank.org/ru/news/press-release/2021/12/09/boosting-private-sector-led-growth-sustainable-economic-recovery-in-kazakhstan> (date of the application: 09.12.2021).
- 199 Закон РК «О противодействии коррупции» от 18 ноября 2015 года № 410-V [электронный ресурс]. Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33478302&pos=2;-108#pos=2;-108 (с изменениями и доп. 01.01.2023).
- 200 Government at a glance 2019, OECD. Publishing, Paris. [electronic resource]. Access mode: <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en> (date of the application: 02.03.2020).
- 201 Правовая и институциональная база системы государственных закупок в Казахстане [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/79191b26-ru/index.html?itemId=/content/component/79191b26-ru> (дата обращения: 10.05.2020).
- 202 Public Procurement Laws and Regulations USA 2023. [electronic resource]. Access mode: <https://iclg.com/practice-areas/public-procurement-laws-and-regulations/usa> (date of the application: 20.02.2023).
- 203 Уголовный кодекс Российской Федерации от 24 мая 1996 г. [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://rulaws.ru/uk/> (с изменениями и доп. 18.03.2023).

- 204 Хамитов М.Ж., Джунусбекова Г.А. Современные проблемы осуществления государственных закупок в Казахстане // Central Asian Economic Review. – 2021. – № 5. – С. 90-103.
- 205 Закон Республики Казахстан О государственном аудите и финансовом контроле от 12 ноября 2015 года № 392-V ЗРК [электронный ресурс]. Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000392> (с изменениями и доп. 01.01.2023).
- 206 Клопова Е.Г. Камеральный контроль в государственных закупках РК // Государственный заказ. Вопросы и ответы. – 2022. – № 11. – С. 24-25.
- 207 Гражданский процессуальный кодекс РК от 31 октября 2015 г. № 377-V [электронный ресурс]. Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=34329053 (с изменениями и доп. 01.01.2023).
- 208 Маркова А. В Казахстане ущерб по коррупционным делам за 2020 год побил рекорд [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://kursiv.kz/news/obschestvo/2021-02/v-kazakhstane-uscherb-po-korruptionnym-delam-za-2020-god-pobil-rekord> (дата обращения: 12.02.2022).
- 209 Иванилова А. Каждое пятое коррупционное преступление совершается в сфере госзакупок [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://mk-kz.kz/economics/2022/05/18/kazhdoe-pyatoe-korruptionnoe-prestuplenie-sovershaetsya-v-sfere-goszakupok.html> (дата обращения: 18.05.2022).
- 210 Уголовный кодекс РК от 3 июля 2014 года № 226-V [электронный ресурс]. Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31575252&pos=5;-108#pos=5;-108 (с изменениями и доп. 01.01.2023).
- 211 Обзоры судебной практики [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://sud.gov.kz/rus/content/obzory-sudebnoy-praktiki> (дата обращения: 10.05.2022).
- 212 Капсалямов К.Ж., Капсалямова С.С. Коррупция в сфере государственных закупок как одна из форм организованной экономической преступности. // Наука и жизнь Казахстана. Серия юриспруденция. – 2017. – №6 (52). – С. 38-41.
- 213 Алауханов Е.О. Криминологические проблемы корыстно-насильственных преступлений: Монография. – М.: Юридический центр, 2005. – 280 с.
- 214 Шакиров К.Н. О зарубежном опыте противодействия коррупционным проявлениям // Наука и жизнь Казахстана. – 2020. – № 11/1 (144). – С. 131-136.