

УДК 347.44

Амирова Меруерт Аскарловна

докторант, Казахский гуманитарно-юридический инновационный университет г. Семей

e-mail: amirova_mika@mail.ru

РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН: МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Көптеген шет елдерге жинақтаған тәжірибесі басқару процесін тиімді жұмсау, бюджеттік қаражатты қоса алғанда, сатып алу қызметі. Сондай-ақ Қазақстан да мемлекеттік сатып алуды жүргізуде аз тәжірибеге қарамастан мемлекет осы рәсімдерді өткізудің анағұрлым немесе аз ашық жүйесін құрды.

Әр түрлі елдердегі мемлекеттік сатып алу институтының қалай және қалай қалыптасқанын көрнекі көру үшін параллель жүргізіп, талдау жасау қажет. Біздің жас мемлекетіміз үшін, Қазақстан 26 жыл бұрын Тәуелсіздікке ие болғанын ескере отырып, Мемлекеттік сатып алудың пайда болу процесі көптен бері қалыптаса бастады. Әлемнің түрлі елдерінде мемлекеттік сатып алу туралы заңнама құқықтық жүйелер мен дәстүрлердің ерекшеліктерімен дамыды. Осыған орай заңнама құрылымында елеулі айырмашылықтар, сондай-ақ сатып алу мәселесі бойынша нормативтік құжаттардың жалпы көлеміндегі заңдардың (актілердің) арақатынасындағы айырмашылықтар байқалады. Бұл мақалада АҚШ, Ұлыбритания, Германия сияқты елдерді қарастырығым келеді, өйткені бұл елдер бай тарихи тәжірибе мен өте тұрақты экономикаға ие. Қазақстанда мемлекеттік сатып алу жүйесін дамытудың негізгі міндеттерінің бірі мемлекеттік тапсырыстың бірыңғай электрондық жүйесін құру болып табылады. Егер қазақстандық мамандар осы идеяны жүзеге асыруға алашқы қадамдар жасаса, онда АҚШ-та және Еуропалық Одақ елдерінде бұрыннан жоғары технологияларды қолданады.

Түйінді сөздер: Мемлекеттік сатып алулар, бюджет, жоспарлау, мемлекеттік тапсырыс, заң, мемлекет, Мемлекеттік сатып алулар жүйесі, шарт, әлемдік тәжірибе, жеткізу және қызмет көрсету.

Многие зарубежные страны накопили практический опыт управления процессом эффективного расходования бюджетных средств, включая и закупочную деятельность. Также и Казахстан, несмотря на небольшой опыт в проведении государственных закупок, все-таки государство построило более или менее прозрачную систему проведения данных процедур. Чтобы увидеть наглядно, каким образом и как становился институт государственных закупок в разных странах, нужно провести параллель и сделать анализ. Для нашего молодого государства, учитывая, что Казахстан приобрел независимость 26 лет назад процесс зарождения государственных закупок начал формироваться не так давно. Законодательство о государственных закупках в разных странах мира развивалось с особенностями правовых систем и традиций. В силу этого наблюдается заметные различия в структуре законодательства, а также различия в соотношении законов (актов) в общем объеме нормативных документов по вопросу закупок. В данной статье хотелось бы рассмотреть такие страны как США, Великобритания, Германия, так как эти страны имеют богатый исторический опыт и весьма устойчивую экономику. Одной из основных задач развития системы государственных закупок в Казахстане является создание единой электронной системы госзаказа. И если казахстанские специалисты делают только первые шаги к реализации этой идеи, то в США и странах Европейского Союза уже давно применяют высокие технологии.

Ключевые слова: государственные закупки, бюджет, планирование, государственный заказ, закон, государство, система государственных закупок, договор, мировой опыт, поставка и оказание услуг.

Many foreign countries have accumulated practical experience in managing the process of effective spending of budgetary funds, including procurement activities. Also, Kazakhstan, despite the little experience in public procurement, still the state has built a more or less transparent system of these procedures. To see clearly how and how the institution of public procurement has become in different countries, it is necessary to draw a parallel and make an analysis. For our young state, given that Kazakhstan gained independence 26 years ago, the process of public procurement began to form not so long ago. Legislation on public procurement in different countries of the world developed with the peculiarities of legal systems and traditions. Because of this, there are noticeable differences in the structure of legislation, as well as differences in the ratio of laws (acts) in the total volume of normative documents on the issue of procurement. In this article we would like to consider such countries as the United States, great Britain, Germany, as these countries have a rich historical experience and a very stable economy. One of the main objectives of the development of public procurement system in Kazakhstan is the creation of a unified electronic system of public procurement. And if Kazakhstani specialists take only the first steps to implement this idea, the United States and the European Union have long been using high technology.

Key words: public procurement, budget, planning, state order, law, state, public procurement system, contract, world experience, supply and provision of services

Мировой опыт правового регулирования государственных закупок и порядок проведения данной процедуры для нужд государства представляет собой особый интерес для Казахстана. Особенно в период развития и становления сферы закупок товаров, работ, услуг, регламентированной законом «О государственных закупках в Республике Казахстан» от 4 декабря 2015 года, который постоянно обновляется и изменяется из года в

год. Поэтому для Казахстана мировой опыт особо значим и интересен в данной области.

Многие зарубежные страны накопили практический опыт управления процессом эффективного расходования бюджетных средств, включая и закупочную деятельность. Также и Казахстан, несмотря на небольшой опыт в проведении государственных закупок. Все-таки государство построило более или менее прозрачную систему проведения данных процедур.

Чтобы увидеть наглядно, каким образом и как становился институт государственных закупок в разных странах, нужно провести параллель и сделать анализ. Для нашего молодого государства, учитывая, что Казахстан приобрел независимость 26 лет назад процесс зарождения государственных закупок начал формироваться не так давно.

Законодательство о государственных закупках в разных странах мира развивалось с особенностями правовых систем и традиций. В силу этого наблюдается заметные различия в структуре законодательства, а также различия в соотношении законов (актов) в общем объеме нормативных документов по вопросу закупок. В данной статье хотелось бы рассмотреть такие страны как США, Великобритания, Германия, так как эти страны имеют богатый исторический опыт и весьма устойчивую экономику. Одной из основных задач развития системы государственных закупок в Казахстане является создание единой электронной системы госзаказа. И если казахстанские специалисты делают только первые шаги к реализации этой идеи, то в США и странах Европейского Союза уже давно применяют высокие технологии. За рубежом наибольший опыт информационного обеспечения государственных закупок накоплен в Соединенных Штатах Америки. Первый закон по регулированию федеральной системы государственных закупок был принят в США в 1792 г.: согласно ему полномочия в области закупок на государственные нужды были даны министерствам финансов и обороны. В целом система закупок на национальные нужды в США нецентрализованная, однако закупки непосредственно на государственные нужды очень напоминают систему Госснаба, существовавшую в советские времена. В настоящее время проведение закупок для нужд федеральных органов власти в США является прерогативой General Services Administration – Управления общих услуг (УОУ). На основе

заявок министерств и ведомств УОУ организует крупнооптовые закупки, используя конкурсные процедуры, в первую очередь тендеры. Товары хранятся на складах УОУ и перепродаются заказчиком по оптовой цене с удержанием небольшого процента, служащего для обеспечения жизнедеятельности УОУ. Закупки на нужды национальной обороны осуществляет министерство обороны (Department of Defense) США. Специализированные закупки проводятся также некоторыми другими ведомствами, такими как Агентство по исследованию и развитию в области энергетики (Energy Research and Development Agency), Национальное управление по авиации и исследованию космического пространства (National Aeronautics and Space Administration, NASA).[2,стр.314] Законодательную основу системы государственных закупок в США составляют Правила закупок для федеральных нужд (Federal Acquisition Regulations, FAR) и Правила закупок для нужд обороны – дополнение (Defense Federal Acquisition Regulations-Supplement, DFARS). Эти документы регламентируют всю систему федеральных закупок и отличаются весьма детальной проработкой принципов и процедур. Все законы, относящиеся к данной сфере, можно разделить на две категории. Первая – общефедеральное законодательство. Оно регламентирует организацию процесса государственных закупок и устанавливает юридические нормы, которые касаются конкретных видов закупок, отнесенных к компетенции соответствующих органов исполнительной власти на федеральном уровне. Вторая – специальное законодательство, отвечающее за процедуры и формы контрактов, а также информационное обеспечение процессов закупок и анализа их результатов. Управление системой государственных закупок США опирается на три основных принципа, проистекающих из американского подхода к функциям и задачам государства: – достижение справедливости, то есть обеспечение условий для равноправного участия подрядчиков в конкуренции за государственные заказы; – соблюдение честности и борьба с коррупцией при государственных закупках; – экономия и эффективность, то есть обеспечение закупок товаров и услуг требуемого качества по максимально низким ценам с минимальными затратами на проведение

закупок. Система государственных закупок США включает около 100 федеральных ведомств, представляющих государственный, хозяйственный и научно-технический комплексы. Они ежегодно размещают заказы на товары и услуги непосредственно через центральный федеральный орган управления, собственные ведомственные центры и 12 региональных центров федерального правительства, которые находятся в крупнейших городах страны. Законодательство США также регламентирует деятельность органов, ответственных за формирование и использование информационных ресурсов по государственным закупкам. В частности, законодательно определены полномочия и функции органов, ответственных за поддержание информационного ресурса – сбор, обработку и распространение данных по закупкам, обеспечение и управление функционированием информационной базы системы данных закупок для федеральных нужд и Федерального регистра контрактов. Центр данных по федеральным закупкам регулярно издает руководство по представлению этих данных. Европейские страны также использовали опыт США в сфере государственных закупок. В странах Евросоюза создана единая система наднационального законодательства. Ее основными целями являются:

- оптимизация закупок для государственных нужд при минимизации расходов;
- обеспечение равных условий конкуренции при заключении контракта, в том числе обеспечение равноправной конкуренции на национальных рынках и в целом на рынке ЕС;

- соблюдение требования публичности; – содействие осуществлению честного и открытого бизнеса; – помощь малым и средним предприятиям в получении правительственных заказов.

Американский опыт был использован также при разработке в Евросоюзе процедур, способов и методов проведения закупок для государственных нужд, основ построения их информационного обеспечения. Подобные работы в Европе начались позднее, и создание наднационального законодательства по этим вопросам здесь является более сложной проблемой из-за существующих различий в законодательствах стран, входящих в Евросоюз. Основные информационные ресурсы, обеспечивающие процесс закупок и содержащие

сведения о заключенных контрактах стран – членов Европейского Союза, включают все сведения, которые касаются предложений о закупках и должны быть обязательно опубликованы в «Официальном журнале ЕС». Бумажная версия этого издания была упразднена в 1998 г.; теперь официальной является электронная база данных «Ежедневный электронный тендер» (Tender Electronics Daily, TED). База данных TED выпускается на компакт-дисках и доступна через Интернет. Она ежедневно пополняется 500–750 новыми объявлениями и также содержит некоторые сведения о заключенных контрактах. Более полные данные о контрактах и поставщиках представлены в национальных информационных системах стран, входящих в Евросоюз; кроме того, существует более 200 информационных центров, оказывающих справочные и консультационные услуги участникам госзакупок.

В странах ЕС есть две доминирующие модели организации закупочной деятельности: распределенная (децентрализованная) и централизованная.

При распределенной модели каждое подразделение компании (департаменты, министерства и т.д.) проводит необходимые для удовлетворения своих нужд закупки самостоятельно. С этой целью в его структуре создаются специализированные закупочные отделы или иные аналогичные по функциям единицы.

В ЕС наиболее эффективным оказывается комбинирование моделей, когда, например, общее руководство закупочной деятельностью (разработка нормативно-правовой базы, планирование, контроль и координация) осуществляет министерство финансов или экономики, в частности путем формирования бюджета, а конкретные закупки проводятся специализированными закупочными структурами (отделами). Именно такую структуру имеет система государственных закупок в Великобритании, где помимо главного координирующего ведомства – Казначейства – действуют специализированные отраслевые закупочные службы, такие как National Health Service Supplies (служба закупок для системы национального здравоохранения). Анализ мирового опыта применения различных закупочных процедур показывает, что одной из наиболее эффективных форм организации крупных закупок товаров и услуг является

проведение открытых конкурсов (тендеров). Тендеры лежат в основе государственных закупок в подавляющем большинстве развитых стран. В том числе и Казахстан. Правила закупок, главным методом которых являются конкурсные процедуры, ООН и ВТО рекомендуют для всех своих членов. Требования по закупкам к странам – членам Всемирной торговой организации зафиксированы в многостороннем соглашении о государственных закупках в рамках ВТО. В европейской закупочной практике существует уже устоявшаяся система базовых принципов, которые включают в себя:

- прозрачность (Transparency) – открытость и доступность информации о закупках;
- подотчетность и соблюдение процедур (Accountability and due process) – четкое следование закупочным процедурам при государственном и общественном контроле;
- открытую и эффективную конкуренцию (Open and effective competition) – недопущение дискриминации;
- справедливость (Fairness) – равные возможности для всех участников закупок.

Эти принципы легли в основу законодательства во многих странах и закреплены рядом международных документов, в частности многосторонним соглашением о государственных закупках в рамках Всемирной торговой организации. По мнению российских экспертов, наиболее интересным опытом организации электронной системы государственных закупок среди стран Евросоюза обладает Германия. Федеративная Республика Германия как член ЕС обязана неукоснительно исполнять все без исключения положения европейского законодательства о государственных закупках, в противном случае велик риск принятия дисциплинарных мер со стороны Европейской комиссии и последующих разбирательств в Европейском суде. Германии удалось сравнительно легко адаптировать свое законодательство в сфере размещения государственных заказов к требованиям Евросоюза, поскольку создание конкурентной среды и недопустимость дискриминации позволяют рационально расходовать государственные средства. Здесь до сих пор действует раздельная система правил размещения государственных заказов: выше и ниже пороговых величин (в денежном измерении), предусмотренных в

соответствующих директивах ЕС. В частности, используется разный порядок контроля и обжалования действий заказчика. Работа по совершенствованию процесса государственных закупок ведется под руководством федерального министерства экономики, которому удалось организовать постоянный и плодотворный обмен мнениями между участниками процесса и добиться общего подхода и понимания положений нормативных актов; на регулярной основе подготавливаются предложения и поправки.[10] Кроме того, в Германии давно и успешно действует общественная организация экспертов и ученых «Форум госзаказа», в рамках которой происходит обмен мнениями, формируется отношение к новым явлениям в сфере госзакупок внутри страны и за рубежом. Точка зрения специалистов и ученых, сформулированная в рабочих органах форума, регулярно доводится до сведения правительства. Кроме того, форум ежегодно присуждает премию за лучшую научную работу в сфере государственных закупок (Public Procurement Award). В Германии нередки случаи, когда заказчики путем «творческого» толкования отдельных положений законодательства о госзакупках пытаются уйти из его сферы действия, а значит, и от дополнительных обязательств. Некоторые потенциальные подрядчики не брезгают использовать приемы недобросовестной конкуренции вплоть до попыток подкупа представителей заказчика. Поэтому в государственных учреждениях практикуется назначение независимых лиц (в связи с невозможностью их уволить), ответственных за размещение государственных заказов. Работа этих чиновников контролируется вышестоящими органами надзора и Счетной палатой. Но одним из актуальнейших в настоящее время является вопрос, сможет внедрение так называемых систем обеспечения качества у госзаказчика и подрядчиков помочь в борьбе с коррупцией или все же придется переходить к составлению «черных списков», которыми российских поставщиков пугает Минэкономразвития России. В таких странах, как США и Великобритания, функционируют национальные контрактные системы, включающие в себя отработанные механизмы управления государственным заказом по трем основным этапам: планирование, размещение, исполнение. В странах Европейского союза детально регламентированы процедуры размещения

государственного заказа, которые носят обязательный характер не только странами-членами ЕС, но и государств, претендующих на право вступления в ЕС. [7, стр.15]Достаточно специфичная организация государственных закупок в Германии. Контрактные отношения не выделяются в отдельное законодательство, а являются одним из аспектов антимонопольного законодательства, цель которого предусмотреть невозможность его нарушений как со стороны заказчика, так и со стороны участников размещения заказа. В связи с этим Европейское законодательство по закупкам заимствовало у Германии раздел закона о недопустимости ограничения конкуренции, как принцип рыночной экономики не зависимо от положения заказчика. В условиях высокого уровня налогообложения заказчики не могут допускать неэффективного расходования средств налогоплательщиков. Существующий порядок в Германии четко регламентирует требования участника размещения заказа, не допуская подрядчиков, не имеющих хорошей репутации, достаточного опыта работы и соответствующей квалификации [2, с. 70]. Необходимо отметить, что законодательство минимизирует не только бюджетные риски, но и вероятность убытков со стороны участников, которые могут возникнуть из-за ошибок заказчика. Правовая база предусматривает выплату компенсации участникам расходов, понесенных в ходе подготовки и во время участия в конкурсных процедурах, в результате ошибок и нарушений заказчика.

Одним из механизмов контроля над размещением государственного заказа в Германии является деятельность общественной организации экспертов и учёных «Форум госзаказа», которые обмениваются мнениями и формируют общественное отношение к новым

явлениям в сфере государственных закупок. Форум ежегодно присуждает премию за лучшую научную работу в сфере госзакупок – Public Procurement Award [3, стр.32].

Подводя итоги анализа системы государственных закупок США, стран ЕС можно с уверенностью сказать, что система государственных закупок США имеет значительные отличия от системы государственных закупок Казахстана. Значительным и принципиальным отличием является то, что в США система государственных закупок является централизованной, в Казахстане — децентрализованной. В обеих системах, безусловно, есть свои минусы и плюсы, но, как показывает практика, централизованная система является более стабильной и надежной, хотя менее оперативной и более бюрократизированной. Однако главным преимуществом централизованной системы является низкий уровень коррупции, что очень актуально в наше время. Это связано с тем, что основной процесс закупок производится крупными центрами, которые выполняют функцию государственных закупок за других.

Изменения в казахстанском законодательстве в сфере осуществления государственных закупок во многом основаны на зарубежном опыте и современных принципах развития договорной системы [4]. Учитывая опыт зарубежных стран, государство постоянно совершенствует законодательство в области проведения государственных закупок. Для того, чтобы данная процедура проходила наиболее прозрачно и с соблюдением всех норм закон

Список использованной литературы

1. Закон РК от 04 декабря 2015 года № 303-III "О государственных закупках" (с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.01.2019г.) государственные закупки (далее госзакупки) // online.zakon.kz.
2. Маслов Е.В. Управление госзаказом: учебное пособие. - М: ИНФРА-М, 2013. - 314 с.
3. Байканова Д. Как правильно работать в сфере государственных закупок: Методическое пособие. - Астана, 2014г. - 32 с.
4. Информационная система государственных и коммерческих закупок в России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.is-zakupki.ru>
5. Смотрицкая И.И. Экономика государственных закупок. – М.: Либроком, 2009. – 197 с.
6. Снеткова А.В. Международный опыт организации государственных закупок [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://topknowledge.ru>
7. Суляка В.Б. Экономика США: Учебник для вузов. – СПб.: Питер, 2003. – 207 с.
8. Федеральная контрактная система США [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakupki-tendery.ru>.
9. Федорович В.А. США: Федеральная контрактная система и экономика / В.А. Федорович, А.П. Патрон, В.П. Заварухин. – М.: Наука, 2002. – 189 с.
10. Тасалов Ф.А. Сравнительно-правовое исследование. Контрактная система в сфере государственных закупок России и США / Ф.А.Тасалов. — М.: Проспект, 2014. — 211 с.

Амирова Меруерт Аскарарна

Лауазымы 2 курс докторанты, Қазақ инновациялық гуманитарлық-заң университеті, Семей қ.

Почталық мекен-жайы: Индекс 071400, Семей қ., Абая көшесі 14

ұялы тел: 87779809819

Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік сатып алуды реттеу: халықаралық-құқықтық талдау.

Амирова Меруерт Аскарарна

Должность: докторантка 2 курса, Казахский гуманитарно-юридический инновационный университет, г.Семей

Почтовый адрес: Индекс 071400 г. Семей, ул. Абая 14

сот. тел: 87779809819

Регулирование государственных закупок в Республике Казахстан: международно-правовой анализ.

Amirova Meruyert Askarovna

Position: 2 year doctoral student, Kazakh Humanitarian Juridical Innovative University, Semey city

Mailing address: Index 071400, Semey, st. Abay 14

cells. ph: 87779809819

Regulation of public procurement in the Republic of Kazakhstan: international legal analysis.