УДК: 336.513

**Мемлекеттік сатып алу жүйесі тиімділігінің**

**теориялық аспектілері**

**Әбілкәрімов Бейбарыс Мәлікұлы, Рахматуллаева Динара Жаксылыковна**

**әл-Фараби атындағы Қазақ ұлттық университеті, Экономика және**

**бизнес жоғары мектебі, Экономика кафедрасы**

**Аннотация.** В статье исследуются теоретические аспекты системы государственных закупок в Казахстане с приведением опыта таких развитых стран, как Германия и США. Также проводится краткий анализ эффективности системы государственных закупок в Казахстане.

**Ключевые слова:** государственные закупки, законодательство, конкурс, Казахстан

**Abstract.** The article examines the theoretical aspects of the public procurement system in Kazakhstan with bringing the experience of developed countries such as Germany and the United States. Also, is made a brief analysis of the effectiveness of the public procurement system in Kazakhstan.

**Keywords:** public procurement, legislation, competition, Kazakhstan

Нарықтық қатынастар жағдайында тауарлар, жұмыстар мен қызметтерді мемлекеттік сатып алу институты қызметінің құқықтық механизмі айрықша субъект − мемлекеттің қатысуымен ерекшеленеді. Мемлекет бюджетінен қаржыландырылатын мекемелердің (денсаулық сақтау, мемлекеттік органдар, құқық қорғау органдары мен соттар, құрылыс, коммуналдық шаруашылық) және т.б. қалыпты жұмыс жасауын қамтамасыз ету үшін қажетті тауарлар, жұмыстар мен қызметтер мемлекеттік сатып алудың негізгі объектісі болып табылады.

Кез келген мемлекетте бюджеттік шығыстардың тиімділігі маңызды мәселе болып табылады. Өйткені мемлекеттік шығыстардың ұлттық экономиканың барлық салаларына бөлінуі алдын ала жоспарланып бекітіледі және жоспар жүзеге асырылғаннан кейін ғана бағаланады. Бюджеттік шығыстардың пайдалануы деңгейлес және көптеген ұйымдарға тиесілі болғандықтан, оның қадағалануы аса күрделі және маңызды үдеріс.

Мемлекеттік сатып алулар бюджет шығыстарының елеулі бөлігі, макроэкономикалық тұрғыдан алғанда олар әлеуметтік трансферттермен бірге мемлекеттік шығыстардың құрамына енеді. Мемлекеттік сатып алулар, өз бетінше, мемлекеттің мұқтажына және қажеттіліктеріне сәйкес қажетті тауарлар мен қызметтерді сатып алулар болып табылады. Мұнда мемлекеттік реттеу мен бақылаудың қос функциясы жүзеге асады, бір жағынан, мемлекеттің жоспарланған басты мақсаттары мен міндеттері жүзеге асады, екінші жағынан, бюджет шығыстарының дұрыс және тиімді пайдалануы қадағаланады.

Бұл мақалада Қазақстандағы мемлекеттік сатып алуларды реттейтін заңнаманың талдауы, мемлекеттік сатып алулар жүйесінің тиімділігі анықталып және дамыған шетел мемлекеттерінің тәжірибесі қарастырылған.

Мемлекеттік сатып алу барысында тапсырыс беруші мен өнім берушінің жан-жақты мүдделері түйіседі. Мемлекет тауар нарығында ірі сатып алушы бола тұра, мемлекеттік сатып алу және сату нарығында қалыптасып жатқан қатынастарды заңнамалық тәртіппен реттеуге ұмтылады. Осы құқықтық қатынастарды және басқа да мәселелерді реттеу үшін 2007 жылғы 21 шілдедегі № 303-ІІІ Қазақстан Республикасының «Мемелекеттік сатып алу туралы» Заңы және мемлекеттік сатып алу саласындағы басқа нормативтік құқықтық актілер қолданысқа енгізілді. Осы салада құқық нормаларын дұрыс талдаумен және тәжірибеде қалай қолданылуына байланысты заңдармен кепілденген құқықтар мен бостандықтардың бұзылуы немесе сақталуы, заңнаманың бұзылуымен қандай залал келтірілетіндігі, мемлекеттік сатып алу үшін қандай уақыт, адами және материалдық ресурстарының шығындалатыны анықталады. Нәтижесінде құқық нормаларын дұрыс қолдану мемлекеттік сатып алу жүйесінің тиімділігі және оған азаматтардың сенімділігінің деңгейіне байланысты.

Біздің елімізде бұл мәсіелені, жоғарыда айтып кетекндей, «Мемлекеттiк сатып алу туралы» Заңы қадағалайды. Осы заңға сәйкес, «мемлекеттік сатып алу жүйесі – мемлекеттік сатып алу жүйесі субъектілерінің және олардың мемлекеттік сатып алу саласындағы қызметті жүзеге асыру процесінде біртұтастық және өзара байланыс арқылы айқындалатын қатынастарының жиынтығы» /1/. Сонымен бірге, мемлекеттік сатып алу жүйесінің субъектілері болып осы саладағы қызметті жүзеге асыратын жеке және заңды тұлғалар табылады.

Қазақстанда осы күнде мемлекеттік сатып алулар жүйесі үдерісі жоғары және сапалы түрде дамып келе жатыр. Осы үдерістің субъектілерінің ыңғайлылығы үшін ресми сайты бар электрондық жүйе құрылған, осының арқасында көптеген бұрын кедергі жасап кері әсерін тигізетін факторлар жойылды және/немесе қысқарды. Нәтижеде мемлекеттік сатып алулар жүйесінің тиімділігі барлық субъектілер үшін жоғарлады, мұның жалпы экономикалық нәтижесі де артты.

Негізінен, мемлекеттік сатып алулар үдерісі жүзеге асуы үшін ең алдымен конкурс жарияланады. Конкурстың барлық шарттары мен міндеттемелерін жоғарыда аталған Заң реттейді, сондай−ақ, осы заңның шеңберінде конкурсқа қатысты туындайтын барлық мәселелер және оларды шешу жолдары, сайысқа қатысатын субъектері мен түсетін объектілері де анықталады. Аталмыш конкурстың міндеттемелерінің ерекшеліктері келесідей:

* Сатып алу-сатудан мердігерлікке дейін, азаматтық құқықтық міндеттемелінің көбінен айырмашылығы, конкурстық міндеттемелер шарттан емес, біржақты іс-әрекеттерден пайда болады;
* Конкурстық міндетемелер басқа да шарттан тыс міндеттемелерден, зиян келтіру салдарынан туындайтын міндеттемелерден өзгешеленеді. Біріншіден, зиян келтіру салдарынан туындайтын міндеттемелер құқыққа қайшы әрекеттерге жататын заңды фактілерден туындаса, конкурстық міндеттемелер келісімдерден туындайды, яғни құқықты әрекеттерден. Екіншіден, зиян келтіру зиян келтірушінің зиян орнын толтыру міндеттелігіне әкеледі, ал екінше жақ осыны талап етуге құқылы.

Конкурстық міндеттемелердің субъектілері болып, басқа міндеттемелердегідей, тараптар танылады. Тараптар ретінде заң конкурс бастамшысымен конкурс жеңімпазын белгілейді. Конкурс бастамашысы – өзінің мүддесінде, қызығушылғында конкурс өткізілген тұлға. Конкурс бастамашысы:

1. Конкурстың пәні мен шарттарын анықтайды.
2. Конкурсты жариялайды.
3. Конкурс жеңімпазын комиссияның шешімімен анықтайды.
4. Жеңімпазға сыйақы төлейді немесе онымен шарт жасалады.

Конкурс женімпаздары мемлекеттік сатып алулар туралы арнайы шартқа тұрады. Мемлекеттік сатып алу туралы шарт осы Заңға, сондай-ақ Қазақстан Республикасының азаматтық заңнамасына сәйкес, құрылады. Заң бойынша ол тапсырыс беруші мен өнім берушінің арасында тапсырыс берушінің жұмыс істеуін, сондай-ақ мемлекеттік функцияларды не жарғылық қызметін орындауын қамтамасыз ету үшін тауарды беру, жұмыстарды орындау, қызметтер көрсету туралы жасалған азаматтық-құқықтық шарт /1/.

Заңнамамен анықталатын конкурстың екі түрі бар:

1. Ашық конкурс. Конкурс бастамашысының конкурсқа қатысуға шақырған ұсынысы, баспасөзде және өзге де бұқаралық ақпарат құралдарында барлық тілек білдірушелрге хабарлау жолымен ашық конкурс көрініс табады.
2. Жабық конкурс. Конкурсқа қатысуға шақырған ұсыныс конкурс бастамашысының таңдауы бойынша тұлғалардың белгілі бір тобына жолдағанда көрініс табады. Мұндағы ашық немесе жабық конкурс өткізу сұрағы конкурс бастамашысымен анықталады, тек заңнамамен белгіленген конкурс түрлерінен басқаларға.

Конкурсқа қатысуға үміткерлер арасында, қатысушылардың біліктілігін анықтау мақсатында, алдын ала тіркеу жұмысын жүргізу тек ашық конкурстарда ғана жол беріледі.

Тәжірибеде жүзінде қарастыратын болсақ, елімізде мемлекеттік сатып алуды өткізуде көптеген нормалар бұзылады, бұл мемлекеттік сатып алу саласында әлсіз және адами факторға тәуелді етеді. Мемлекеттік сатып алу туралы айтқанда, аз дегенде, екі мемлекеттік бюджет немесе ЖІӨ-нің 20-25% жуық немесе шағын және орта бизнестің жылдық айналымына тең қаражаты туралы айтамыз. Осыған орай, мемлекеттік сатып алу саласында жүйені тәртіпке келтіру бүгінгі өкіметтің өте маңызды міндеттерінің бірі. Себебі бұл, тек мемлекеттің экономикалық қауіпсіздігіне қатысты мәселесі ғана емес, ары қарай мемлекеттің экономикалық дамуына, бәсекеге қабілеттілігіне тікелей елеулі әсерін тигізеді. Ресми статистиканың көрсетуінше ғана, мемлекеттік сатып алу саласында жасалатын шарттардың 20% бұзушылықтармен жасалған, ал кәсіпкерлердің мәліметтері бойынша бұл көрсеткіш 40-50% құрайды /5/.

Жалпы түрде алғанда, мемлекеттік сатып алулар үдерісін жүзеге асыру барысында байқалған бұзушылықтармен байланысты қатысушылардың көптеген арыздарын келесі үш топқа бөліп қарастыруға болады:

1. Мемлекеттік сатып алу қатысушының жолақысыз деп тану туралы арыздар;
2. Мемлекеттік сатып алу шартын бұзу туралы арыздар;
3. Мемлекеттік сатып алу шарты бойынша, шартта көзделген міндеттмелерді дұрыс орындамаған үшін айыппұл немесе айыпақы өндіріп алу мақсатындағы арыздар.

Көптеген арыздар мемлекеттік сатып алудың баға ұсыныстарын сұрату тәсілімен жүргенде түседі. Статистикалық мәліметтер бойынша сотқа түскен арыздардың жартысына сотпен арызды қанағаттандырудан бас тартылды. Бұл біздің ойымызша, өнім берушіні жосықсыз деп тану үшін арыз берген мемлекеттік органдар үшін өте нашар көрсеткіш. Бұған себеп болатын, Заң және Ережелермен жүктелген органдардың әрекеттері. Конкурс және сатып алынатын тауарлардың әдейі ағылшын әріптерімен орысша жазу фактілері бар. Сонымен қатар, мемлекеттік сатып алу туралы хабарлама беріле отырып, конкурсқа дайындалу үшін конкурс құжаттамасын көрсетпеу және сұрау жасалған кезде құжаттаманы жібермеу фактілері көп кездеседі /2/.

Жоғарыда атап кеткен жағымсыз фактілер еліміздегі мемлекеттік сатып алулар жүйесінің кемшіліктері әлде де бар екенін көрсетеді, әрине оларды жою және болашақта болдырмау өте күрделі үдеріс және де келешекте осындай кемшіліктер жойылып біздің жүйеміздің сапасы едәуір жоғарылайды деген үміттеміз.

Сонымен қатар бұл мақалада Германия және АҚШ сияқты дамыған елдердің мемлекеттік сатып алу жүйесі мысал және жетік тәжірибе үлгісі ретінде қарастырылған.

Германиямемлекеті көптеген сарапшылардың қорытындысы бойынша, ЕуроОдақтағы ерекше элетронды мемлекеттік сатып алу жүйесіне ие ел және басқа мемлекеттермен салыстырғанда ЕуроОдақ талаптарына сәйкес өз заңнамасын жеңіл бейімдеді.

Германиядағы мемлекеттік сатып алуды бақылау жүйесінің ерекшеліктері бар. Оның бақылау кеңестігіне ЕуроОдақ Дефинициясына сәйкес, барлық мемлекеттік тапсырыс берушілерге теңестірілген ұйымдар жатады. Солай, тапсырыс беруші ретінде, бірқатар жеке құрылымдар танылады. Бақылау жүйесіне екі инстанция енген:

1. Апелляциялық – тәуелсіз мекеме нысанында.
2. Сот – сот органы нысанында.

Мемлекет тапсырысты орналастыру туралы шешімді сотта даулау мүмкіндігі Германияда табысты жаңа еңгізу болады. Екі инстанциямен шығарылатын қаулылар жарияланып әрі қарай құқықтың дамуына үлкен септігін тигізеді. Заңмен бұл инстанициялар үшін тапсырыс берушінің әрекетіне арызды жедел қарау тәртібі бекітілген, бұл екі жаққа да өте тиімді /3/.

Америка Құрама Штаттары, Германияға қарағанда, өзінің ерекшеліктеріне ие. Онда ұлттық қажеттіліктер үшін сатып алу жүйесі орталықтандырылмаған, алайда мемлекеттік қажеттіліктерді сатып алу Кеңес Одағының Госнаб жүйесіне қатты ұқсайды.

Ең алғашқы АҚШ мемлекеттік сатып алу федералды жүйесін реттейтін заң 1792 жылы қабылданды. Сол заңға сай мемлекеттік сатып алу жөніндегі барлық құзырет Қаржы және Қорғаныс министрліктеріне берілген.

Бүгінгі күні АҚШ мемлекеттік сатып алу жүйесінің заңнамалық негізін «Федералды қажеттіліктер үшін сатып алу ережесі» (Federal Acquisition Regulations, FAR) және қосымша «Қорғаныс қажеттіліктері үшін сатып алу ережесі» Defence Federal Acquisition Regulations – Supplement DFARS құрайды. Бұл құжаттар федералды сатып алудың барлық жүйесін регламенттейді және қағидалар мен процедураларды нақты және түбегейлі қарастырады.

Сонымен қатар АҚШ федералы басқару органдарының қажеттеліктерін сатып алуды жүзеге асыру Жалпы қызмет басқармасының (General Services Administration) құзыретінде. Жалпы қызмет басқармасы министрліктер мен ведомстволар өтініштерінің негізінде, конкурстық процедуралар арқылы ірі көтерме сатып алу ұйымдастырады /3/.

Сонымен, дамыған елдердің тәжірибесін талдап, Қазақстандағы мемлекеттік сатып алу жүйесінің ерекшеліктерін қарастырып, біз келесідей нәтижеге келдік: еліміздегі мемлекеттік сатып алу аясында байқалатын өзгерістер − заңның жаңартылуы, электрондық жүйенің енгізілуі және оның алғаш тиімді жұмыс істеуі, осыған қарамастан тәжірибеде әр түрлі басқару деңгейлерде орын алып жатқан бұзушылықтар, дамыған елдердің үздік тәжірибесіне көз салу, мұнын бәрі заманауи экономикалық дамудың бас тартылмас және қажетті үдерістері. Әрине, кез келген үдерістің жақсы да, жаман да салдары болуы ықтимал, бірақ не дегенмен, бұл қозғалысты, дамуды, алға жылжуды білдіретіндіктен, ескеру қажет және жүзеге асыру керек. Себебі еліміздің болашағы үшін, дамыған елдердің қатарына ену үшін, бәсекелігі жоғары және экономикалық қауіпсіздігі мықты ел болуы үшін осы мақаладағы мәселеге үнемі үлкен назар аударып оны әрі қарай жетілдіріп жақсарту керек. Бұл Қазақстанның даму стратегиясына сай әрекеттер.

Әдебиет:

1. Мемлекеттiк сатып алу туралы Қазақстан Республикасының 2007 жылғы 21 шiлдедегi N 303 Заңы // Қазақстан Республикасы Парламентiнiң Жаршысы, 2007 ж., N 17, 135-құжат
2. Қазақстан Республикасы Жоғарғы Сотының 2008-2011 жылдарға қорытынды есебі
3. Изимов М. Мемлекеттік сатып алу заңнамасының талаптары//Заң және заман.- 2011.- №17
4. [www.adilet.kz](http://www.adilet.kz)
5. [http://goszakup.gov.kz](http://goszakup.gov.kz/)