№ 01-15/Д-2289//20-09/2118 дз от 16.04.2021

Жоба

**Қазақстан Республикасы**

**Парламент Сенатының депутатына**

**Қ.Б. Сафиновқа**

**Құрметті Қанатбек Бейсенбекұлы!**

Мемлекеттік функцияларды бәсекелес ортаға беру мәселесі бойынша келесіні хабарлаймыз.

*«Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне Қазақстан Республикасының орталық және (немесе) жергілікті атқарушы органдарының функцияларын бәсекелес ортаға беру мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» 2019 жылғы 19 сәуірдегі Қазақстан Республикасының Заңы нормаларын іске асыру жөніндегі Үкіметтің екі жылдық жұмысы туралы.*

Сіз қарастырып отырған Заң 97-қадамды (Өзін-өзі реттеу мен жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту арқылы азаматтардың шешімдер қабылдау үдерісіне қатысу мүмкіндігін кеңейту. мемлекетке тән емес қызметтерді бәсекелестік ортаға және өзін-өзі реттеуші ұйымдарға беру. Үкімет мемлекетке тән емес және басы артық қызметтерді қысқарту есебінен неғұрлым ықшам бола түседі) іске асыру үшін қабылданды және 2019 жылғы 4 мамырда күшіне енді.

Премьер-Министрдің 2019 жылғы 12 қыркүйектегі № 170-ө өкіміне сәйкес 2019 жылғы мамырдан бастап 2020 жылғы қаңтарға дейінгі кезеңде тиісті заңға тәуелді актілер қабылданды.

Жалпы алғанда, Заң мемлекеттік функцияларды бәсекелес ортаға берудің **5 базалық тәсілін** айқындады, олар толық (пайдаланушылар есебінен беру, өзін-өзі реттеуді енгізу) не ішінара беруді (аутсорсинг, мемлекеттік әлеуметтік тапсырыс, мемлекеттік тапсырма) көздейді.

Сонымен қатар, мемлекеттік органдардың бәсекелес ортаға берілген функцияларының іске асырылуына мониторинг жүргізу рәсімі енгізілді (мониторинг нәтижесі қанағаттанбаған жағдайда функцияны қайтару туралы мәселесі Комиссияға шығарылады және қажет болған жағдайда функция заңнамалық түрде мемлекеттік органға қайтарылады).

2015-2019 жылдар аралығында бәсекелестік ортаға еңбек, асыл тұқымды мал шаруашылығы, бағалау қызметі, денсаулық сақтау және т. б. салалар бойынша 17 функция берілді.

Бұл ретте, 2020 жыл ішінде Комиссияның қарауына әлеуетті түрде бәсекелес ортаға берілуі мүмкін 170-тен астам функция шығарылды, олар бойынша тиісті
іс-шаралар өткізіліп жатыр.

Бұдан басқа, прокуратура органдары мен соттың әкімшілік ғимараттарын қорғау жөніндегі ІІМ-нің функциялары жеке нарыққа берілді (Комиссияның 2020 жылғы 7 желтоқсандағы № 1 хаттамасы).

Бұдан басқа, қазіргі уақытта мемлекеттік функцияларды бәсекелес ортаға беру тетігін одан әрі жетілдіру мен оңайлатудың орындылығы туралы мәселе зерделеніп жатыр.

*Жергілікті өзін-өзі басқару органдарына және бәсекелестік ортаға мемлекеттік сараптама, аудит және т. б. бойынша функцияларды беру бойынша бұрын жоспарланған іс-шаралар белгіленген мерзімде орындалды ма?*

Ұлт жоспарының 47-қадамына сәйкес жобалау алдындағы және жобалау-сметалық құжаттамаға сараптама жүргізуге мемлекеттік монополиядан кезең-кезеңімен бас тарту жоспарланды.

Өз кезегінде, Мемлекет басшысының тапсырмасы бойынша, темір жол көлігі мәселелері жөніндегі Заңның негізінде (2019 жылғы 27 желтоқсандағы) сараптаманы жеке нарыққа беру мерзімі 2020 жылдан 2023 жылға ауыстырылды.

Аудит жөніндегі өкілеттіктерді беруге қатысты халықаралық реттеушілер мен сарапшылар аудитте өзін-өзі реттеуге көшуді ұсынбайды

**Анықтама:** «Қазақстанның Корпоративтік есептілігін бағалау» жобасы шеңберінде берілген БҰҰ сарапшыларының Үкіметаралық жұмыс тобының (ЮНКТАД) ұсынымдарына сәйкес бақылау және қадағалау мемлекеттік органдардың функциялары болып табылады және жеке секторға берілмейді. 2006 жылғы 17 мамырдағы Еуропалық Парламенттің және Кеңестің 2006/43/ЕО директивасында (32-бап) мүше мемлекеттер ел ішіндегі бақылау негізінде міндетті аудит жөніндегі аудитор-мамандарды және аудиторлық фирмаларды мемлекеттік қадағалаудың тиімді жүйесін ұйымдастыруы тиіс деп белгіленген.

Бұдан басқа, Еуразиялық экономикалық одақ шеңберінде 2022 жылдан бастап аудит саласында көрсетілетін қызметтердің бірыңғай нарығын қалыптастыру жоспарлануда.

Өзін - өзі реттеуді енгізген жағдайда, оны кейіннен жою және лицензиялауға қайтару мүмкін емес, өйткені бұл 2014 жылғы 29 мамырдағы Еуразиялық экономикалық одақ туралы шарттың 67-бабына қайшы келеді –көрсетілетін қызметтер секторлары мен қызмет түрлерінің ешқайсысында осы Шартқа қол қойылған күнгі қолданыстағы талаптармен салыстырғанда өзара қол жеткізу жағдайларының нашарлауына жол берілмейді.

Сонымен қатар, өткен жылы аудиторлық қызмет мәселелері бойынша заңнамаға түзетулер енгізілді, оның шеңберінде озық тәжірибе негізінде Қазақстанда Кәсіби кеңес құрылады, оның құрамына ҚР Қаржы министрлігінің, АХҚО, KASE өкілдері, кәсіби аудиторлық ұйымдардың өкілдері кіреді.

Ұсынылып отырған өзгерістер ҚР-да қызметтер сапасын бақылау және аудит саласындағы біліктілік емтихандары мәселелерін үйлестіруге, корпоративтік басқару әдістерін енгізуге, сондай-ақ кәсіби ұйымдар мен қаржылық есептілікті пайдаланушылар арасында өзара тиімді шарттарға келуге

мүмкіндік береді.

*Ұлт Жоспарының 97-қадамын іске асыру шеңберінде Үкіметте мемлекеттік функцияларды бәсекелес ортаға, өзін-өзі реттейтін ұйымдарға және жергілікті өзін-өзі басқару органдарына беру бойынша нақты мерзімдер мен кезеңдер бар ма?*

*Жаңа заңнамалық және заңға тәуелді нормативтік құқықтық актілердегі мемлекеттік функциялар санының өсуіне жол бермеу үшін қандай шаралар қолданылуда?*

Қазіргі уақытта Мемлекет басшысының тапсырмасы бойынша мемлекеттік органдар мен ведомстволық бағынысты ұйымдарға кешенді функционалдық талдау жүргізілуде.

Талдаудың аралық қорытындылары жүйелі мәселелерді анықтады, оларды шешу үшін **екі бағыт бойынша жұмыс жүргізу** жоспарланып отыр: институционалдық және ұйымдастырушылық.

**Бірінші**. «өкілеттік», «құзырет», «функция» ұғымдарын институционалдық ажырату.

Қазақстан Республикасы Конституциясының 3-бабының 3-тармағына сәйкес **Республика Үкіметі мен өзге де мемлекеттік органдар** мемлекет атынан **өкілеттік берілген өкілеттіктер шегінде** ғана билік жүргізеді. Бұл ретте, елдің Негізгі заңының 64-бабының 4-тармағында **Конституциялық заңда** **Үкіметтің құзыреті айқындалатыны** көзделген. Өз кезегінде, **жергілікті атқарушы органдарға қатысты «жүргізу» ұғымы** қолданылады (ҚР Конституциясының 87-бабының 2-тармағы).

Әкімшілік рәсімдік-процестік кодекске (бұрын, «Әкімшілік рәсімдер туралы» Заң) сәйкес «құзырет» ұғымы «өкілеттіктер» және «функциялар» ұғымдарын қамтиды және іс жүзінде бірдей мазмұнға ие. Алайда, «басқару» ұғымы ашылмайды.

Сол сияқты, құқық теориясында «құзырет» ұғымы барлық осы элементтердің жиынтығын қамтиды.

Іс жүзінде барлық заңдар, оның ішінде жекелеген салалардағы қызметті реттейтін заңдар тиісті өкілеттіктерді белгілейтін бөлімдерді (баптарды) қамтитын жағдай қалыптасты. Көбінесе олар бірқатар заңдарда қайталанады, сондай-ақ мемлекеттік органдар туралы ережелерде қайталанады.

Бұл «Құқықтық актілер туралы» Заңның талаптарына байланысты (24-б. 1-т.), онда мемлекеттік органдардың қоғамдық қатынастарды мемлекеттік реттеу саласындағы құзыреті, функциялары мен міндеттері нормативтік құқықтық актілерде белгіленеді.

Нәтижесінде мемлекеттік аппарат алдына қойылған міндеттерге қол жеткізу үшін әртүрлі деңгейдегі мыңнан астам нормативтік құқықтық актілерде - Үкіметтің заңдары мен қаулыларында белгіленген он мың мемлекеттік функцияны іске асырады.

Мысалы, бір міндетті іске асыру үшін саясатты қалыптастырудан (стратегиялық функция), өзара байланысты функциялардың барлық түрлерін (реттеу және іске асыру функциялары) іске асырудың нормативтік құқықтық актісін әзірлеуден бастап, оның орындалуын бақылауға дейін (бақылау функциялары) **әртүрлі жекелеген функциялар** кешені айқындалады.

Бұл ретте, іске асыру функцияларын имплементациялауға, әдетте, орталық аппарат, ведомстволар, аумақтық бөлімшелер, ведомстволық бағынысты ұйымдар (олардың қызметі талдау периметріне кіреді, оның ішінде саладағы уәкілетті органдардың қызметін қайталайтын кәсіпорындарды тарату тұрғысынан) тартылған.

Осыған байланысты ұғымдардың араласуын болдырмау мақсатында қолданыстағы заңнамада (ӘРПК, «Құқықтық актілер туралы» Заң) салалық заңдарда белгіленетін «құзырет» ұғымын сақтау ұсынылады.

Өз кезегінде, «функция» – бұл іс жүзінде мемлекеттік органның құқығы, ол, әдетте, заңға тәуелді актілерде белгіленеді және жүктелген міндеттерді орындауға бағытталған бизнес-процесс болып табылады.

Бұл ретте, бір мемлекеттік органның функцияларының жалпы санының шамамен 70-80%-ы-бұл **реттеуші және іске асыру функциялары**, олардың саны мемлекеттік орган бекітетін заңға тәуелді актілер түрлерін, сондай-ақ бизнес-процестерді аудару есебінен қалыптастырылған, мысалы, азаматтардың өтініштеріне жауап дайындау.

Осыған байланысты, мынадай тәсіл пысықталуда: **стратегиялық функцияларға** мемлекеттік саясат пен халықаралық ынтымақтастықты қалыптастыруды жатқызу. **Реттеу функциялары** мемлекеттік органдарға әділет органдарымен келісу бойынша мемлекеттік орган бекітетін тізбе бойынша нормативтік құқықтық актілер шығару құқығын беру жолымен баяндалсын (мысалы, ЦДИАӨМ 189 реттеу функциясын іске асырады, оның ішінде 128 - нормативтік актілердің тізбесі). **Іске асыру функцияларынан** бизнес-процестерді алып тастау. **Бақылау функциялары бойынша** мемлекеттік органдарға уәкілетті салаларда заңнаманың қолданылуына бақылау орнату.

Сонымен қатар, «құзыреттер» мен бизнес-процестердің аражігін ажырату барысында соңғыларын оңтайландыру, сондай-ақ мемлекеттік функцияларды бәсекелес ортаға беру мүмкіндігі тұрғысынан талдау жүргізіледі.

**Екінші кезеңде** (мемлекеттік функцияларды қалыптастыру нәтижелері бойынша) жүктелген функциялар мен қызметтерді жүзеге асыруға еңбек шығындарын (адам-сағатпен) бағалау жүргізілетін болады.

Бұдан басқа, бірқатар бөлімшелерді (кадрлық, заңдық, қаржылық және т.б.) орталықтандыруды, сондай-ақ бірқатар мемлекеттік функцияларды бәсекелес ортаға беруді аяқтау жоспарлануда.

Сондай-ақ, квазимемлекеттік секторды реформалау шеңберінде мемлекет қатысатын ұйымдар орындауға құқылы қызмет түрлерін қысқарту бойынша жұмыс жалғасуда.

Нәтижесінде орталықсыздандыру шегі және қызметкерлердің оңтайлы саны анықталады, бұл санның механикалық оңтайландырылуын болдырмайды.

Тұтастай алғанда, осы жұмыстың қорытындылары **Мемлекет басшысының Үкіметтің жаңа ұйымдық құрылымын қалыптастыруға және мемлекеттік аппарат санын оңтайландыру жөніндегі одан арғы тәсілдерді тұжырымдауға байланысты басқа да тапсырмаларын орындау үшін негіз болады.**

Бұдан басқа, функцияларды ретке келтіру мемлекеттік органдардың IT-архитектурасын қалыптастыруға, шамадан тыс регламенттеу мен бюрократияны болдырмауға мүмкіндік береді, ең бастысы – қазіргі уақытта мемлекеттік органның басты мақсатын объективті түрде көрсетпейтін мемлекеттік органның миссиясын нақты айқындауға мүмкіндік береді.

*«Ведомстволық операторларды» құруды шектеу және тарату бойынша Үкімет қандай шаралар қабылдауда. Осы «операторларды» анықтауға мүмкіндік беретін құқықтық критерийлер әзірлене ме?*

Бүгінгі таңда Мемлекет басшысының тапсырмаларына сәйкес Бәсекелестікті қорғау және дамыту агенттігі мемлекеттік және жеке операторлардың қызметін жалғастырудың орындылығына талдау жүргізу, олардың қызметін реттеудің заңнамалық тетігін қалыптастыру бойынша жұмысты жалғастыруда.

Бастапқы талдау шеңберінде операторлардың болуы **39 заңда** белгіленген, бұл ретте **94%** жағдайда квазимемлекеттік сектор субъектілеріне (АҚ, ЖШС) және мемлекеттік кәсіпорындарға операторлық мәртебе берілген. Анықталған **53** оператордың **50-і мемлекеттік болып табылады**. Қалған **3** жағдайда **жеке тұлғалар** түпкілікті бенефициарлар болады.

**Анықтама:** Тауар нарықтары бөлінісінде жағдай мынадай түрде болады: - қаржы нарықтарында **15** оператор; - көлік және байланыс базарларында **10** оператор; - IT қызметтері нарығында **8** оператор; - ОЭК саласындағы базарларда **7** оператор; - ТКШ нарығында **2** оператор; - экология саласындағы базарларда **2** оператор бар; - басқа нарықтарда **9** оператор бар.

Бірінші кезеңде:

- **10** операторды бәсекелес ортаға беру;

- **9-** мемлекеттік монополия субъектілеріне қайта ұйымдастыру;

- қалған **34** бойынша әзірленген тетіктерге сәйкес реттеуді қамтамасыз ету ұсынылады.

Көрсетілген ұсыныстар түпкілікті болып табылмайды және салалық мемлекеттік органдардың қатысуымен неғұрлым егжей-тегжейлі пысықтауды талап етеді.

Сондай-ақ, заңнамаға өзгерістер енгізу бойынша нақты ұсыныстар әзірлеу бойынша жұмыс жүргізілуде, Заң жобалау қызметі мәселелері жөніндегі ведомствоаралық комиссияның отырысында «Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне бәсекелестікті дамыту мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Заң жобасының тұжырымдамасы әзірленіп, мақұлданды.

Нәтижесінде операторларды құру үшін негіздердің толық тізбесі, конкурстық іріктеу, қоғамға ауысушылық пен есептілік тәртібі, мемлекеттік монополия субъектілеріне ұқсас қызметті реттеу көзделетін болады.

**А. Мамин**

**Согласовано**

15.04.2021 20:07 Нургалеева Асель Муратовна

15.04.2021 20:07 Хасанов Жайык Талапович

15.04.2021 20:08 Шаимова Айгуль Амантаевна

**Подписано**

06.04.2021 21:23 НУРАЛИЕВ АЙДАР

07.04.2021 14:40 МИЗАНБАЕВ БУЛАТ

07.04.2021 18:26 ЖАМСАТОВ АЛИХАН

08.04.2021 11:39 ХАМБАРОВ РУСЛАН

08.04.2021 12:45 БЕКТЕНОВ ОЛЖАС

08.04.2021 17:13 САБИТОВ АРМАН

08.04.2021 17:17 САИНОВ АМАНГЕЛЬДЫ

08.04.2021 18:05 СПАНОВ ЕРЛАН

08.04.2021 18:12 ИГЕМБАЕВ ТОЛЕГЕН

09.04.2021 09:28 УТЕНОВ АРКЕН

09.04.2021 09:47 СМАТЛАЕВ АЛМАСХАН

09.04.2021 11:34 САРСЕМБАЕВ КАНАТ

09.04.2021 12:59 УТЕМИСОВ ШАВХАТ

09.04.2021 13:09 ДУЙСЕБАЕВ АСЫЛБЕК

09.04.2021 13:09 БАШАРИНА ЛЮДМИЛА

09.04.2021 15:02 ЕГІЗБАЕВ СЕРІК

09.04.2021 15:10 ТИЕС АРДАК

09.04.2021 15:29 АМРИН АСКАР

09.04.2021 16:03 ТУЯКОВ ЖЕНИС

09.04.2021 16:14 КОЖАЕВ МАРАТ

09.04.2021 16:27 АХМЕТЗАКИРОВ НАИЛЬ

09.04.2021 16:34 ТОРТАЕВ БАУРЖАН

09.04.2021 17:27 АБДИРАЙЫМОВ ХАЛИЖАН

09.04.2021 17:30 ПАН НАТАЛЬЯ

09.04.2021 17:37 ТЛЕШЕВ НУРЛАН

09.04.2021 17:37 БИЛИСБЕКОВ ЕРГАЛИ

09.04.2021 17:48 ТАСМАГАНБЕТОВ МАРАТ

09.04.2021 17:50 МУХАМАДИЕВ ЕРНАТ

09.04.2021 19:55 БЕЙСЕНБЕКҰЛЫ АБЗАЛ

10.04.2021 08:43 ШАЙМУРАТОВА ДИНАРА

12.04.2021 10:43 ТАУШОВ НАРИМАН

12.04.2021 12:28 САБИРОВ АНВАР

12.04.2021 16:24 МОМЫШЕВ ТАЛГАТ

13.04.2021 12:14 САПАРОВ АЙДАРБЕК

13.04.2021 17:24 КУРМАНГАЛИЕВА АИДА

13.04.2021 17:47 Самбетов Болат Қуанышбекұлы

13.04.2021 18:00 ШОРАНОВ МАРАТ

13.04.2021 18:30 БАХТИГЕРЕЕВ БАЗАРАЛЫ

14.04.2021 17:53 НУПИРОВ ЖАНИБЕК

16.04.2021 12:44 Иргалиев Асет Арманович