

**ПРОГРАММА РАЗВИТИЯ ОРГАНИЗАЦИИ  
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ  
(ПРООН)**

**МИНИСТЕРСТВО ФИНАНСОВ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН**

**УЧЕБНЫЙ ЦЕНТР**

**Бурханов У.А.**

**ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ**

**УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ**

Ташкент – 2010 г.

### **Рецензенты:**

**Г. Арипова** – заместитель начальника управления финансирования органов управления Министерства финансов Республики Узбекистан;

**Б. Сугирбаев** – консультант проекта Азиатского банка развития “Реформа управления государственными финансами”.

Учебное пособие: **Государственные закупки** /Автор: к.э.н., доцент  
У. Бурханов – Ташкент, 2009. – 168с.



Все права принадлежат Программе Развития ООН. Любое воспроизведение или использование выдержек из данной публикации могут быть произведены только с письменного согласия, ссылка на источник обязательна. По всем вопросам, касающимся перепечатки, перевода и приобретения печатных версий, обращаться по следующему адресу:  
100029, г. Ташкент, ул. Т. Шевченко, д. 4

© Программа Развития Организации Объединенных Наций, 2010  
Узбекистан, 100029, г. Ташкент, ул. Т. Шевченко, д. 4  
Тел.: (+998 71) 120-34-50  
Факс: (+998 71) 120-34-85  
Интернет: [www.undp.uz](http://www.undp.uz)

© Проект ПРООН «Реформа государственных финансов в Узбекистане», 2010  
Узбекистан, 100003, г. Ташкент, Проспект Узбекистанский, 55  
Тел.: (+99871) 259-21-52  
Факс: (+998 71) 259-20-51  
Интернет: [www.publicfinance.uz](http://www.publicfinance.uz)

ISBN 978-9943-320-27-7

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Введение</b> .....	5
<b>Глава 1. Государственные закупки и их место в государственных финансах</b> .....	8
1.1 Введение .....	8
1.2 Государственные расходы и государственные закупки .....	8
1.3 Модели организации и предмет государственных закупок .....	13
1.4 Принятие инвестиционных решений в государственном секторе .....	15
1.5 Правовые основы организации государственных закупок .....	21
<b>Глава 2. Зарубежный опыт организации государственных закупок</b> ...	25
2.1 Введение .....	25
2.2 Опыт США в организации государственных закупок .....	25
2.3 Опыт Европейского Союза в организации государственных закупок .....	34
2.4 Опыт международных финансовых институтов .....	42
2.5 Международные правовые основы организации государственных закупок .....	45
2.6 Борьба с коррупцией в системе государственных закупок .....	48
<b>Глава 3. Процесс организации государственных закупок в Республике Узбекистан</b> .....	56
3.1 Введение .....	56
3.2 Процесс организации государственных закупок в Республике Узбекистан .....	56
3.3 Мониторинг цен в сфере капитального строительства и при закупках продуктов питания для нужд государства .....	74
<b>Глава 4. Действующий механизм организации государственных закупок в Республике Узбекистан</b> .....	80
4.1 Введение .....	80
4.2 Правовые основы организации государственных закупок в сфере капитального строительства .....	81

4.3 Механизм государственных закупок в сфере сельского хозяйства.....	90
<b>Глава 5. Анализ практики регистрации юридических обязательств при организации государственных закупок.....</b>	<b>95</b>
5.1 Введение.....	95
5.2. Роль казначейской системы в организации текущего контроля государственных закупок .....	95
5.3 Обязательства и порядок их регистрации.....	97
5.4. Оплата расходов получателей бюджетных средств .....	110
<b>Глава 6. Факторы качества и цены в определении победителя в тендерных торгах.....</b>	<b>120</b>
6.1 Введение.....	120
6.2 Виды тендерных торгов и методы выбора .....	120
6.3 Торги на поставку товаров .....	124
6.4 Торги на выполнение работ .....	129
6.5 Торги на приобретение услуг.....	133
<b>Глава 7. Зарубежный опыт организации системы электронных государственных закупок .....</b>	<b>137</b>
7.1 Введение.....	137
7.2 Стратегии разработки систем электронных государственных закупок .....	137
7.3 Обобщенная модель процедуры подготовки конкурса.....	141
7.4 Этапы разработки систем электронных государственных закупок.....	146
<b>Список использованной литературы .....</b>	<b>154</b>

## ВВЕДЕНИЕ

В Республике Узбекистан так же, как и во многих государствах мира, уделяется большое внимание совершенствованию системы государственных закупок. Правительством принят ряд нормативно-правовых актов, направленных на обеспечение эффективности и прозрачности процессов закупок, в частности, по направлениям наиболее больших затрат государственных средств. Целью осуществляемых реформ является не только организация эффективного учета и контроля над использованием государственных средств, но и повышение степени соблюдения договорно-правовой дисциплины как государственными заказчиками, так и поставщиками товаров (работ, услуг). Осуществление государственных закупок за счет средств МФИ в республике организуется на основании имеющихся международных норм и механизмов.

Переход исполнения Государственного бюджета на Казначейскую систему можно привести в качестве важного институционального изменения, последовательно проводимого в системе государственных финансов.

Формируется основанная на абсолютно новых принципах организация государственных закупок, и естественно, можно указать ряд имеющихся проблем в этой сфере, требующих своего решения. В частности:

- непрозрачность процедур закупок и ее механизмов;
- недостаточное развитие нормативно-правовой базы;
- система осуществления закупок имеет ряд недостатков, создающих коррупционные риски;
- неподготовленность кадров, осуществляющих государственные закупки и обеспечивающих контроль над ней;
- уязвимость системы для совершения коррупционного деяния;
- имеющаяся система осуществления государственных закупок не дает возможности оптимизации расходов на покупку товаров и услуг для государственных нужд в масштабе республики<sup>1</sup>;
- и другие.

---

<sup>1</sup> Г. Арипова, М. Оллоёров, Д. Холмурадов. Проблемы государственных закупок, а также причины их возникновения. <http://publicfinance.uz/materials>

Реформирование системы государственных закупок требует комплексного подхода. Реформы не должны ограничиваться только лишь принятием специальных постановлений и организацией уполномоченного органа по государственным закупкам, но и требует налаживания совместных усилий между различными государственными органами, распределения полномочий между ними, формирования процедур и механизмов управления, обеспечивающих равенство всех участников государственных закупок.

Правительством Республики Узбекистан уделяется большое внимание по устранению вышеизложенных недостатков и ведется активная работа по усовершенствованию механизмов государственных закупок и их нормативно-правовых основ совместно с другими субъектами государственных закупок.

Программа Развития ООН в Узбекистане совместно с Министерством финансов Республики Узбекистан реализует проект «Реформа государственных финансов в Узбекистане», предусматривающий сотрудничество в проведении правительством реформ в финансовой системе.

Предмет «Государственные закупки» предназначен для работников казначейских и финансовых органов, финансовых инспекторов, работников КРУ, а также для специалистов из организаций - получателей бюджетных средств и органов-распорядителей государственных целевых и других внебюджетных фондов, чья деятельность связана с государственными закупочными процедурами. При этом, учебное пособие подготовлено по степеням сложности для преподавания различным категориям слушателей (в зависимости от того, насколько их деятельность связана с государственными закупками) от общих направлений до детального изучения и отраслевой специфики государственных закупок, начиная с недельных и до трехнедельных учебных курсов.

Главной целью данного учебного модуля является усовершенствование знаний и навыков участников организации государственных закупок и органов, контролирующей государственные закупки.

Структура модуля состоит из введения и семи глав. В этих главах раскрыта сущность государственных закупок, опыт зарубежных стран в

сфере государственных закупок, процесс организации государственных закупок в Узбекистане и его механизмы, раскрыты вопросы по проведению уполномоченными государственными органами регистрации юридических обязательств получателей бюджетных средств при осуществлении ими закупок, факторы определения победителя в тендерах и изучение перспектив организации государственных закупок в электронном виде.

При формировании модуля использован комплексный подход, в каждой главе приведены ожидаемые результаты, список использованной литературы при освещении главы, контрольные вопросы, глоссарий, а также тестовые вопросы для оценки знаний, полученных во время обучения слушателей.

Мы надеемся, что данный модуль поможет повысить знания и навыки слушателей, желаем Вам успеха в его усвоении.

## **ГЛАВА 1. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ И ИХ МЕСТО В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСАХ**

### **Ожидаемые результаты от усвоения данной главы:**

- дать понятие государственных расходов и государственных закупок;
- изучение субъектов и предмета государственных закупок;
- разъяснить сущность моделей организации государственных закупок;
- знать имеющиеся правовые основы организации государственных закупок в Узбекистане;
- применять на практике анализ внешних воздействий, затраты-выгоды при принятии инвестиционных решений в государственном секторе;
- дать определение дисконтной ставки государственного сектора.

### **1.1 ВВЕДЕНИЕ**

Республика Узбекистан, начиная с первых дней независимости, проводит поэтапное осуществление реформ на пути к социально-ориентированной рыночной экономике.

В результате реформ в сфере государственных финансов формируется новая правовая система управления государственными финансами. Это, в свою очередь, даст возможность обеспечить эффективность использования государственных средств, внедрить в жизнь его современные механизмы.

Новая экономическая ситуация, возникшая в мировом сообществе, повышает возможность задач, поставленных перед правительствами при осуществлении расходов за счет государственных средств.

### **1.2 ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ И ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ**

Как известно, государство в процессе исполнения своих задач осуществляет ряд расходов. Эти расходы<sup>2</sup>, прежде всего, состоят из расходов, направленных для инвестирования в различные отрасли в целях развития экономики страны, направлены на конкретные цели, такие, как повышение

---

<sup>2</sup> Государственные расходы – это финансовые издержки, связанные с осуществлением государством своих функций и задач.



жизненного уровня населения, выполнение социальных задач, управление государством, обеспечение обороны.

Общегосударственные расходы в основном финансируются через государственный бюджет, государственные целевые и другие внебюджетные фонды государства.

Согласно Закону Республики Узбекистан “О бюджетной системе” государственный бюджет – это централизованный фонд денежных средств государства (включая средства государственных целевых фондов), предусматривающий источники доходов и размеры поступлений из них, а также направления расходования и размеры средств, выделяемых на конкретные цели в течение финансового года.

Государственный бюджет содержит:

- перечень направлений расходов: на образование, на оборону и т.д.;
- перечень видов и источников доходов.

В соответствии со статьей 12 вышеуказанного закона, расходы государственного бюджета осуществляются в пределах утвержденных бюджетных ассигнований в форме:

1. текущих расходов получателей бюджетных средств;

2. текущих бюджетных трансфертов;

3. капитальных расходов на:

- приобретение и воспроизводство для государственных нужд основных фондов и средств (включая связанные с ними работы и услуги);

- приобретение для государственных нужд земли и другого имущества за рубежом;

- приобретение для государственных нужд прав на землю и других нематериальных активов;

- создание государственных резервов;

4. бюджетных трансфертов юридическим лицам на покрытие капитальных расходов;

5. бюджетных ссуд юридическим лицам-резидентам и иностранным государствам;

6. бюджетных дотаций и бюджетных ссуд государственным целевым фондам;

7. выплаты по погашению и обслуживанию государственного долга;
8. других расходов, не запрещенных законодательством.

Государственные закупки, в качестве важной составной части государственных расходов, имеют особое значение.

*Что такое государственные закупки? Государственные закупки – это закупки товаров полностью или частично за счет государственных средств.*

Приобретение товаров, работ и услуг в мировой практике развития занимает видное место и является непрерывным процессом, направленным на рациональное освоение фондов и инвестиций. Термин «приобретение» (англ. procurement) существует в русском языке наряду с термином «закупки», в то время как в отдельных публикациях можно встретить и не совсем благозвучное «прокьюрмент». В любом случае термин «приобретение товаров, работ и услуг» (англ. Procurement of Goods, Works and Services) в современном мире означает получение видов продукции, выполненных работ или оказанных услуг в обмен за определенное вознаграждение.

Государственные закупки осуществляются для материально-финансового обеспечения государственной инфраструктуры. Государственную инфраструктуру в общем виде можно разделить на две крупные составные части:

- экономическая инфраструктура (транспорт, коммунальные услуги, первичные инфраструктуры для осуществления текущей экономической деятельности);
- социальная инфраструктура (школы, больницы, библиотеки, тюрьмы или, другими словами, первичные инфраструктуры для текущей жизни общества).

В последние годы в Узбекистане объем государственных закупок по отношению к ВВП превышает 11%, что делает их значимым фактором экономического роста<sup>3</sup>. Государственные закупки оказывают прямое влияние на формирование валового внутреннего продукта. Учитывая это, грамотное формулирование политики в сфере государственных закупок может

---

<sup>3</sup> О проблемах управления государственными закупками в Республике Узбекистан и направлениях совершенствования. Аналитическая записка. UNDP. Ташкент-2008

позволить использовать эту систему в качестве мощного инструмента макроэкономической политики, позволяя:

- оказывать поддержку отдельным отраслям экономики посредством расширения государственных заказов в этих отраслях. Эти меры также могут оказывать положительное влияние на уровень занятости и доходов населения;

- способствовать развитию конкуренции путем объявления открытых тендеров;

- способствовать повышению качества производимой отечественными поставщиками продукции, устанавливая в качестве одного из условий тендера требование о соответствии поставляемой продукции тем или иным международным стандартам;

- способствовать развитию малого бизнеса и частного предпринимательства, конкуренции, используя конкурсные процедуры закупок по отдельным категориям товаров, работ, услуг, которые могут производиться субъектами малого бизнеса и частного предпринимательства.

В то же время такой подход может быть эффективно реализован только при соответствии системы государственных закупок определенным условиям, в первую очередь, наличие на уровне страны эффективных механизмов управления закупочными процессами, планирования закупок и оценки их воздействия на экономику.

Правительство Узбекистана в той или иной форме использовало и продолжает использовать инструмент государственных закупок. К примеру, реформы в системе среднего специального образования позволили не только расширить сеть учебных заведений, но и придать толчок сектору капитального строительства республики, который на сегодняшний день по качеству и разнообразию проектных и строительно-монтажных работ не уступает зарубежным компаниям, в то время как еще в 2000 году отечественные строительные компании не могли достойно конкурировать с зарубежными. Параллельно расширена номенклатура производимых в Узбекистане строительных материалов. Кроме этого, расширение государственного заказа в капитальном строительстве позволяло также в

определенной степени решать проблемы занятости. Подобный пример справедлив и в отношении мебельной промышленности и ряда других секторов экономики.

**Субъектами государственных закупок** в Республике Узбекистан являются:

### **1. Государственные заказчики:**

Получатели бюджетных средств и органы – распорядители государственных целевых и других внебюджетных фондов:

- организации-получатели бюджетных средств;
- исполнительные дирекции государственных целевых и других внебюджетных фондов;
- службы единого заказчика при Совете Министров Республики Каракалпакстан, хокимиятах областей и города Ташкента;
- организации, получающие международные гранты (средства технического содействия, гуманитарную помощь) или кредиты под гарантию Правительства, в части осуществления государственных закупок за счет кредита и международных грантов;
- хозяйствующие субъекты с государственной долей собственности.

### **2. Внешние контролирующие органы (Счетная палата Республики Узбекистан);**

### **3. Правительство (Кабинет Министров Республики Узбекистан);**

### **4. Органы государственного и хозяйственного управления (контролирующие органы):**

- Министерство финансов;
- МВЭСИТ;
- Госкомархитекстрой.

### **5. Поставщики:**

- хозяйствующие субъекты, осуществляющие поставку товаров (выполнение работ, предоставление услуг).

### **6. Организации, содействующие в выполнении закупочных процедур:**

- обслуживающие банки;
- транспортно-экспедиторские компании;

- консалтинговые организации;
- другие организации, осуществляющие экспертную оценку в соответствии с порядком, установленным законодательством.

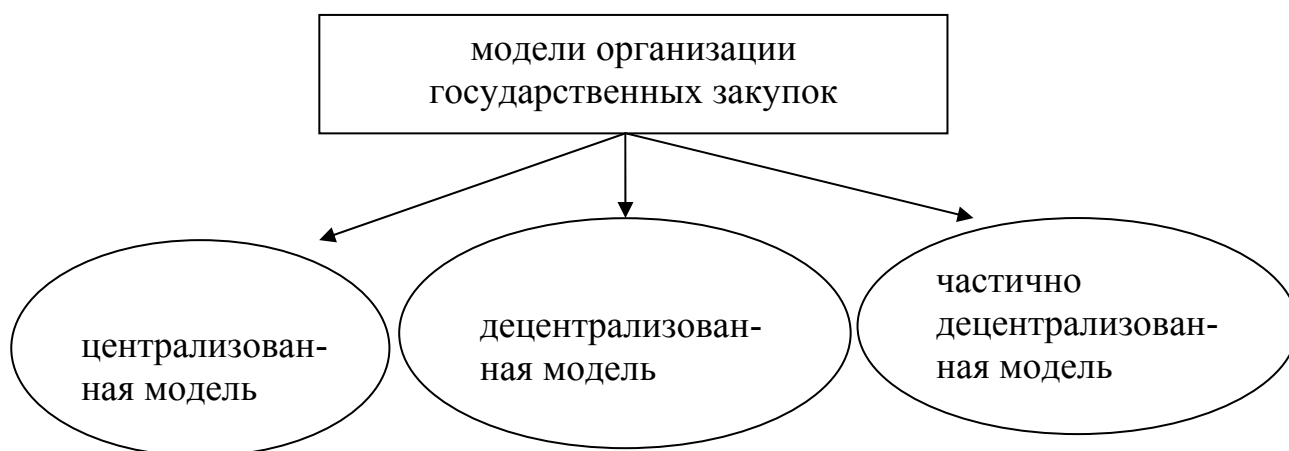
### 1.3 МОДЕЛИ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРЕДМЕТ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

В европейских странах **предметы госзакупок** принято подразделять на товары, работы и услуги. По классификации, предложенной ЮНСИТРАЛ<sup>4</sup>, к **товарам** обычно относят сырье, изделия, оборудование и предметы в твердом, жидком или газообразном состоянии, электрическую энергию, а также услуги, сопутствующие поставкам товаров, если стоимость таких услуг не превышает цены самих товаров. Под **работами** подразумевают любую деятельность, связанную со строительством, реконструкцией, сносом или ремонтом зданий, сооружений или объектов, в том числе подготовку строительной площадки, выемку грунта, возведение, сооружение, монтаж и отделку, а также сопутствующие строительные услуги, такие как бурение, геодезические работы, аэро- и спутниковая съемка, сейсмические исследования и аналогичные услуги, если их стоимость не превышает стоимости работ. Наконец, к **услугам** методом исключения относят любой предмет закупок, помимо товаров и работ. Законодательное регулирование различных категорий закупок обычно различается, причем в первую очередь это касается используемых тендерных процедур и способов определения победителей.

Анализ существующей практики развитых и развивающихся стран показывает, что на сегодняшний день существуют три модели организации государственных закупок (схема 1).

---

<sup>4</sup> (United Nations Commission on International Trade Law) - Комиссия ООН по праву международной торговли. Создана в 1966 году по решению ООН с целью унификации права международной торговли. Состоит из представителей 36 государств (14 европейских и других стран, 16 афро-азиатских и 6 латиноамериканских). Штаб-квартира - в Вене.

**модели организации**

*Централизованная модель* (модель объединенных закупок). В данной модели размещение заказов на закупку осуществляется специализированной организацией или единым структурным подразделением органа исполнительной власти – организатором закупок.

Примером использования такой модели может служить система государственных закупок в США. В системе государственной власти США важнейшее значение имеет вопрос о том, какие органы имеют право заключать контракты от имени государства.

*Децентрализованная модель.* В этой модели каждый государственный заказчик самостоятельно размещает заказы на закупку в рамках своей деятельности.

Примером децентрализованной модели может служить система государственных закупок Германии, отличительной особенностью которой является позиционирование государства в экономике – государство изначально не имеет никаких особых полномочий и привилегий. В качестве покупателя государство конкурирует с представителями частного сектора, отслеживая изменения на рынке, а также информирует рынок о своих потребностях, объявляя конкурсы на закупку товаров и услуг. Основой урегулирования споров при этом служит гражданское право.

*Частично децентрализованная модель*, в которой полномочия по размещению заказов на закупку распределены между государственными заказчиками и специализированной организацией.

Могут существовать различные вариации, к примеру, применения централизованной модели закупок только по товарам, поставляемым из-за рубежа, при предоставлении свободы государственных закупок товаров, работ, услуг отечественного производства децентрализованно. Разделение полномочий по размещению заказов на закуп может осуществляться и по другим признакам.

Кроме этого, все три модели могут применяться в пределах одной страны, а выбор применения каждой из них обуславливается географическими, административными, экономическими и другими особенностями страны.

#### **1.4 ПРИНЯТИЕ ИНВЕСТИЦИОННЫХ РЕШЕНИЙ В ГОСУДАРСТВЕННОМ СЕКТОРЕ<sup>5</sup>**

Государственный орган при принятии решения об *экономической обоснованности инвестиционного проекта*, предназначенного к осуществлению, использует следующие методы:

- *учитывая косвенное воздействие (или анализ внешних воздействий)*, определение расходов по проекту и ожидаемой прибыли;
- применяя дисконтную ставку будущих расходов и ожидаемой прибыли, осуществление анализа *затраты-выгоды*;
- или *расчет экономической отдачи* от проекта.

##### **1.4.1 Анализ внешних воздействий**

Кроме прибыли между заменой имеющегося оборудования и дальнейшим использованием его без замены (т.е. расходов по наладке и хранению оборудования – в результате замены имеющихся нескольких старых инструментов и оборудования), или другой прибыли, которая может быть оценена (например, экономия времени из-за следования по новому

---

<sup>5</sup> Настоящий раздел носит информационный характер и дает слушателям дополнительные знания, которые могут быть использованы при принятии инвестиционных решений по государственным закупкам.

маршруту), при оценке проектов государственным сектором необходимо принять во внимание в более широкой степени экономические и социальные доходы и расходы (внешние воздействия, или внешнюю экономию и расточительство). Если внешние воздействия приносят прибыль, то они оцениваются положительно. Напротив, считается отрицательным, если в структуре есть следующие расходы:

- экономическое развитие – общая экономическая деятельность и рост стоимости земли;
- воздействие на здоровье людей и безопасность – снижение уровня смертности от автокатастроф путем введения новой дороги;
- воздействия на окружающую среду – загрязнение воздуха или снижение и рост уровня шума.

Необходимо учесть, что расходы по внешнему воздействию нельзя включать в состав расходов, оплачиваемых пользователями Концессии, и в этом случае предоставляются субсидии государственного сектора. Если смотреть анализ внешних воздействий по Европейскому Союзу, такая помощь разрешается только тогда, если не указывается «Государственная помощь» (за исключением некоторых случаев, например, осуществление проектов по развитию отсталых регионов или общих проектов для Европейского Союза).

По существующим правилам в Европе, если субсидии оказываются в качестве государственной помощи, такие субсидии обязательно должны быть возвращены. Вопрос государственной помощи, а также сотрудничество между государством и частным сектором являются объектами контроля со стороны Европейской Комиссии. Такие вопросы раскрываются на примере Лондонского метро (2002 г). В таких случаях, согласно законодательству Европейского Союза, общий внешний платеж «если будут осуществлены проекты инфраструктуры такого типа, процесс закупок должен осуществляться открыто, транспарентно и свободным от дискриминации, и в целом, для поддержки государственным сектором проект должен быть отражен в рыночной цене. Данный вывод должен отражать принцип неоказания государственной помощи».



## 1.4.2 Анализ затрат-выгод

Выгоды и чисто внешнее воздействие должны быть сравнены с расходами на оборудование; ожидаемая экономическая прибыль – за счет налогоплательщиков, государства, или кредита частному сектору – не зависит от расходов на его финансирование. Государственный орган должен изучить проведенные расходы и прибыль с временной точки зрения и должен применять расчеты дисконтированных денежных потоков (ДДП) или IRR<sup>6</sup>.

Положительное воздействие применения метода расчета ДДП на государственный сектор можно оценить следующим образом:

- NPV<sup>7</sup> прибыли проекта и плюс;
- NPV положительного внешнего воздействия.

Оценка расходов:

- NPV расходов проекта и плюс;
- NPV отрицательных внешних воздействий.

NPV данных цифр рассчитывается с помощью дисконтной ставки государственного сектора (ДСГС). Если в любом инвестиционном проекте NPV положителен, такая инвестиция является экономически обоснованной. Однако, если проекты оцениваются только лишь методом ДДП, можно отдать приоритет дорогим проектам, поэтому возникает необходимость

<sup>6</sup> [англ. internal rate of return](#)- Внутренняя норма доходности, общепринятое сокращение — IRR (ВНД) — это [процентная ставка](#), при которой [чистый дисконтированный доход](#) (NPV) равен 0. NPV рассчитывается на основании [потока платежей](#), дисконтированного к сегодняшнему дню. Иначе говоря, для потока платежей  $CF_t$ , где  $CF_t$  — платеж через  $t$  лет ( $t = 1, \dots, N$ ) и начальной инвестиции в размере  $IC = -CF_0$  внутренняя норма доходности  $IRR$  рассчитывается из

$$NPV = -IC + \sum_{t=1}^N \frac{CF_t}{(1 + IRR)^t} = 0$$

уравнения:

$$IC = \sum_{t=1}^N \frac{CF_t}{(1 + IRR)^t}$$

<sup>7</sup> [англ. Net present value](#), общепринятое сокращение — NPV (ЧДД) Чистый дисконтированный доход (чистая приведенная стоимость) — это сумма [дисконтированных](#) значений [потока платежей](#), приведенных к сегодняшнему дню. Иначе говоря, для потока платежей  $CF_t$ , где  $CF_t$  — платеж через  $t$  лет ( $t = 1, \dots, N$ ) и начальной инвестиции в размере  $IC = -CF_0$  чистый дисконтированный доход  $NPV$

$$NPV = \sum_{t=0}^N \frac{CF_t}{(1 + i)^t} = -IC + \sum_{t=1}^N \frac{CF_t}{(1 + i)^t}$$

рассчитывается по формуле:

где  $i$  — [ставка дисконтирования](#).

Расчет ЧДД — стандартный метод оценки эффективности инвестиционного проекта и показывает оценку эффекта от инвестиции, приведенную к настоящему моменту времени с учетом разной временной стоимости денег. Если ЧДД больше 0, то инвестиция прибыльна, а если ЧДД меньше 0, то инвестиция убыточна.

С помощью ЧДД можно также оценивать сравнительную эффективность альтернативных вложений (при одинаковых начальных вложениях более выгоден проект с наибольшим ЧДД).

осуществления анализа затраты и выгоды. Если ожидаемую прибыль сложно определить (обычно наблюдаемую в объектах социальной инфраструктуры), то проводится «анализ эффективности расходов», осуществляемых только лишь сравнением самих расходов, дающих различные решения.

При использовании расчетов ДДП для принятия решений в государственном секторе имеется еще одна проблема – влияние дисконтированных будущих расходов (например, декомиссия атомных электростанций, или расходы по повторной покупке земли). Например, пусть расходы на проект в государственном секторе через 30 лет будут равны \$1млн., и его стоимость на сегодняшний день с помощью дисконта 6% составит \$174110. Сравнение этой суммы с ожидаемым NPV не составляет слишком больших средств. Но через 30 лет, чтобы иметь средства в \$1млн., требуется сегодня найти средства в размере \$174110, и в течение 30 лет накапливать их под проценты, но, к сожалению, это не осуществляется. К концу проекта при принятии инвестиционных решений, требующих средств в крупных размерах, применение расчетов ДДП не поможет полностью оценить объем расходов, которые необходимо осуществить в будущем.

Кроме того, насколько высока ставка дисконта, настолько непонятным остается воздействие расходов.

### **1.4.3 Дисконтная ставка в государственном секторе**

Найти решение задачи, какая ставка должна быть взята за дисконтную ставку в государственном секторе (ДСГС), и ее решение в разных странах мира имеет разные виды. Неустановление дисконтной ставки на слишком высоком уровне имеет важное значение, т.к. в этом случае в будущем стоимость проектов, которые могут возникнуть в определенный промежуток времени, может быть низко оценена и в результате может перестать стимулировать осуществление долгосрочных инвестиций в государственном секторе. Обычно, инвестиции государственного сектора осуществляются путем использования первоначальных средств в крупном размере (отрицательные) и получения прибыли в течение нескольких лет. Здесь,

конечно, низкий показатель ДСГС показывает инвестиционный проект привлекательным.

Государственный сектор должен в качестве дисконтной ставки применить «безрисковую» (risk free) степень и внести поправку, отражающую риск проекта. Это осуществляется в следующем порядке:

- применение ставки генерической поправки, прибавляемой ко всем видам проектов государственного сектора (обычно применяется в случаях, когда нельзя сравнивать с проектами частного сектора); или
- применение поправки стандартного риска, используемой для некоторых отраслей (широко применяется в Норвегии) – например, в проектах строительства дорог, имеющих особенности превышения расходов на строительство, или продление срока, используется высокая степень ДСГС; или
- применяются поправки риска, отражающие в себе риск, присущий проекту (в Ирландии и Голландии).

По мнению специалистов, аргументирующих в пользу использования ДСГС, государственный сектор распределяет риск по многим имеющимся проектам, и поэтому возникает не особый риск проекта или риск плохого состояния, а средний риск. Однако, не очень привлекательные проекты, имеющие высокий риск, также могут быть приняты, как и проекты с низким риском. Согласно мнению, принятому большинством специалистов, не существует единственно «правильной» ставки ДСГС. Поэтому, применив различные виды дисконтной ставки, можно достичь того или иного общего уровня, исходящего от них.

Однако, здесь также могут возникнуть проблемы от применения любой дисконтной ставки, например, большая часть расходов на строительство обычно осуществляется в начале проекта, однако применение высокой степени дисконтирования также не может исправить рост расходов, которые могут возникнуть в будущем. Поэтому, согласно альтернативному подходу, рекомендуется применение во всех инвестиционных проектах государственного сектора безрисковой степени (risk free), однако в целях отражения риска необходимо вносить изменения путем дисконтирования

итогах проекта. Например, при строительстве дороги необходимо вносить изменения в степени риска, возникающие, когда результат неизвестен, в расходы по проекту, операционные расходы и др. Если прогнозирование расходов и прибыли неизвестно, становится необходимым изучить сценарии различных рисков, как в безрисковом случае, и делать выводы по различным результатам.

Проведенные в Великобритании исследования по изучению оценки рисков в проектах государственного сектора, проектированных в 2002 и 2004 гг. «на оптимистической основе» показали, что во многих случаях, принимаемые в государственном секторе проекты, основываются на излишне оптимистические результаты, и в итоге возникают лишние расходы по сравнению с оригинальным проектом. Наряду с нехваткой нужной квалификации в управлении проектом, еще одна причина излишнего оптимизма – карьера большинства государственных служащих зависит от успешного завершения проектов. Если расходы проекта будут больше, в этом случае служащие не наказываются, и это стимулирует достижение утверждения данного проекта путем указания стоимости проекта на низком уровне. В настоящее время допустимый предел оптимистического подхода, отражаемый в практике Казначейства в Великобритании для новых зданий (стандартное строительство), находится в пределах между 2% и 24%, в дорожном строительстве – от 15% до 32%, и отражает в себе предел неясностей в этой сфере.

Здесь еще одна проблема, требующая внимания, – найти ответ на вопрос о том, что такое «безрисковая» степень, являющаяся основанием для расчетов. Здесь имеется несколько ответов, они по-разному объясняются в разных странах:

- текущая рыночная процентная ставка государственных облигаций (Ирландия, Голландия, США); или
- исторически установленная (fixed), основанная на средней процентной ставке государственных облигаций; или
- процентная ставка, принимаемая частным сектором вместо настоящего потребления, для потребления в будущем (принимающая это как

транзакцию, не имеющую риска), или степень приоритетности социального времени (Social Time Preference Rate (STPR)).

## **1.5 ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК**

Правовыми основами организации государственных закупок в Республике Узбекистан являются следующие:

### ***1. Гражданский кодекс Республики Узбекистан:***

- параграф 4. Государственный контракт на поставку товаров.

### ***2. Законы Республики Узбекистан:***

- «О бюджетной системе» от 14 декабря 2000 года;
- «О договорно-правовой базе деятельности хозяйствующих субъектов» от 29 августа 1998 года;
- «О казначейском исполнении Государственного бюджета» от 26 августа 2004 года;
- и другие законы Республики Узбекистан.

### ***3. Постановления Кабинета Министров Республики Узбекистан:***

- от 3 июля 2003 г. №302 «О мерах по совершенствованию системы конкурсных торгов в капитальном строительстве»;
- от 21 ноября 2000 г. №456 «О мерах по совершенствованию организации тендерных торгов»;
- от 8 апреля 2000 г. №136 «О закупках основных видов продуктов питания для государственных нужд в 2000 году» и прилагаемый «Порядок обеспечения учреждений социальной сферы, спецпотребителей и государственного резерва основными продуктами питания»;
- от 26 сентября 1997г. №454 «Об организации поставок продовольственных товаров для государственных нужд на конкурсной основе» и прилагаемый «Порядок проведения тендеров на импорт продовольственных товаров для государственных нужд»;
- от 14 августа 1997 г. №397 «О совершенствовании системы закупок основных видов продовольствия для государственных нужд» и ряд других актов законодательства, таких как:

- другие решения Кабинета Министров Республики Узбекистан.

#### ***4. Нормативно-правовые документы, прошедшие регистрацию в Министерстве юстиции Республики Узбекистан:***

- Правила казначейского исполнения Государственного бюджета (рег. №2007 от 16.09.2009 г.);

- Положение о порядке казначейского исполнения бюджетных расходов учреждений и организаций оборонного комплекса и правоохранительных органов и прочих бюджетных расходов, имеющих секретный характер (рег. №1941 от 16.04.2009 г.);

- Правила по ведению лицевых счетов получателей бюджетных средств в Казначействе Министерства финансов Республики Узбекистан и его территориальных подразделениях (рег. №1746 от 05.12.2007 г.);

- Положение о порядке установления максимальных цен на оборудование, строительные материалы и конструкции, закупаемые заказчиками и подрядными организациями для объектов строительства, финансируемых за счет средств государственного бюджета и под гарантию Правительства (рег. №305 от 5.08.2000 г.);

- Приказ министра финансов Республики Узбекистан от 19.05.2009 г. №58 «Об утверждении форм квартальной и годовой отчетности о выполнении плана по сети, штатам и контингентам по организациям, состоящим на Государственном бюджете Республики Узбекистан» (рег. №1969 от 16.06.2009 г.);

- другие нормативно-правовые документы.

Актуальность совершенствования организации государственных закупок в Узбекистане, в частности, принятия Закона Республики Узбекистан «О государственных закупках» объясняется следующим:

- обеспечение прозрачности информации при организации государственных закупок от начала до их завершения и оценки;

- регулирование полномочий государственных субъектов, осуществляющих государственные закупки;

- планирование и регулирование закупок;

- обеспечение правовой защиты как государственных заказчиков, так и поставщиков товаров, работ и услуг;

- регулирование механизмов и процедур закупок в торгах как на основе тендера, так и безконкурсных закупок;
- и другие подобные проблемы.

Издание Закона «О государственных закупках», который должен:

- создать единую правовую основу совершения государственных закупок в Республике Узбекистан;
- четко определить сферу регулирования;
- четко регламентировать нормотворческие полномочия Правительства, органов государственной власти и управления;
- представлять исчерпывающую регламентацию видов закупок и всех этапов закупочного процесса;
- определять полномочия и ответственность должностных лиц государственных заказчиков;
- определять условия выбора того или иного механизма, метода закупок и процедуры принятия решений;
- регламентировать ответственность государственного закупщика за несоблюдение сроков заключения и финансирования контракта;
- устанавливать порядок заключения контрактов, а также обязательные нормы, положения и условия, отражаемые в контракте;
- регламентировать четкие основания для расторжения договора с победителем тендера;
- установить запрет на изменение условий тендера после определения победителя и до заключения договора;
- регламентировать механизмы привлечения заказчика и исполнителя контракта к ответственности за ненадлежащее его исполнение;
- регламентировать порядок отчетности закупщиков перед уполномоченным органом, а в отдельных случаях – перед общественностью;
- и другие.

### **Контрольные вопросы:**

1. В каких направлениях осуществляются расходы Государственного бюджета в Республике Узбекистан?
2. Чем отличаются государственные расходы от государственных закупок?
3. Какое воздействие оказывают государственные закупки на экономическое развитие страны?
4. Что является предметом государственных закупок?
5. Какие существуют модели организации государственных закупок?
6. Как осуществляется анализ внешнего воздействия при принятии инвестиционных решений в государственном секторе?
7. Как осуществляется анализ затраты-выгоды при принятии инвестиционных решений в государственном секторе?
8. Как определяется ДСГС – дисконтная ставка государственного сектора?
9. Перечислите нормативно-правовые акты, регулирующие либо связанные с государственными закупками в Республике Узбекистан?



## **ГЛАВА 2. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК**

### **Ожидаемые результаты от усвоения данной главы:**

- ознакомление с зарубежным опытом организации государственных закупок;
- умение изложить основные принципы закона ЮНСИТРАЛ “О покупке товаров и услуг”;
- разъяснение отличия между имеющимися принципами организации закупок в США и в Европе;
- разъяснение вреда, наносимого государству и обществу коррупцией в процессе государственных закупок;
- умение применить на практике имеющиеся четыре метода борьбы с коррупцией.

### **2.1 ВВЕДЕНИЕ**

Формируемый в Узбекистане механизм государственных закупок, отличается от понятия «государственные закупки», существовавшего в период бывшего Союза. Поэтому, при внедрении эффективного механизма организации государственных закупок, изучение опыта развитых и развивающихся стран по его организации имеет важное значение. В частности, в этой сфере изучение опыта США, Европейского Союза и других развивающихся государств, международных финансовых организаций, а также использование их положительного опыта в формировании системы государственных закупок имеет важное значение.

### **2.2 ОПЫТ США В ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК**

#### **2.2.1 Роль государственных финансов и правовые основы**

Изучение организации государственных закупок в США начнем с анализа роли государственных закупок в составе государственных финансов.

Правительство США осуществляет расходы на оборону, образование, строительство дорог, больниц и другие общественные нужды. В Соединенных Штатах правительства штатов, а также органы местного самоуправления обычно тратят на закупку товаров и оплату услуг даже больше, чем само Федеральное правительство.

В таблице 1 представлено распределение государственных расходов. Заметим, что в таблице проводятся два разграничения: первое – между расходами федерального правительства, правительства штатов и органов местного самоуправления, а второе – между общей суммой государственных расходов и той ее частью, которая идет только на закупку товаров и оплату работ и услуг, т.е., исключая социальные выплаты. Социальные выплаты (трансферты) – это платежи, которые осуществляются без соответствующего предоставления их получателям каких-либо товаров, работ или услуг.

Таблица 1<sup>8</sup>

**Расходы правительства США и государственные закупки  
товаров и услуг в 1986 году (в % от ВВП)**

	<b>Правительства всех уровней</b>	<b>Федеральное</b>	<b>Штатов и местное</b>
Всего расходов	37,8	24,5	13,3
На закупку товаров и услуг	20,5	8,7	11,8

Несмотря на то, что в 1986 году общая сумма расходов федерального правительства составила 24,5% ВВП, на долю закупок товаров и оплаты услуг приходилась меньшая часть в общей сумме его расходов. А около 2/3 федеральных расходов составляют социальные выплаты населению, субсидии штатам и органам местного самоуправления, а также выплаты процентов по государственным долгам. Социальные выплаты федерального правительства включают выплаты по социальному обеспечению и пособия по безработице.

<sup>8</sup> С. Фишер и др. Экономика. Перевод с английского. Москва. Дело лтд. 1995 г. Стр 514.

Большая часть закупок товаров и услуг, осуществляемых федеральным правительством, предназначена для нужд обороны, расходы на которую составляют около 7% ВВП. Закупки товаров и услуг правительствами штатов, а также органами местного самоуправления, напротив, идут в основном на образование, строительство дорог, содержание полиции и больниц. В целом же, государственный сектор закупает около 20% производимой в стране продукции.

Общую координацию деятельности в области госзакупок США осуществляет Управление федеральной закупочной политики (Office of Federal Procurement Policy), которое было создано в 1974 г. в качестве консультативного органа при министерстве управления и бюджета, а в 1988 г. превратилось в самостоятельный, постоянно действующий орган государственной власти.

Все закупки, проводимые федеральными закупочными агентствами, регламентируются Сводом правил государственных закупок (Federal Acquisition Regulation, FAR<sup>1</sup>), разработанным в 1984 г. (утвержденный Конгрессом) и описывающим все этапы проведения закупок, начиная с планирования и заканчивая вопросами управления, заключенными государственными контрактами (вплоть до их завершения). Декларируемая цель FAR – соблюдение всеми агентствами, проводящими закупки для федеральных государственных нужд, единой закупочной политики и использование единых закупочных правил. Миссией FAR является предоставление всем госзаказчикам продукции с наилучшим соотношением цена/качество (цена/затраты) с учетом ограниченного времени на проведение закупок.

В соответствии с FAR при размещении госзаказа США применяются следующие формы процедур:

- открытые торги;
- двухэтапные торги;
- проведение переговоров;
- упрощенные способы закупок.

Упрощенные способы закупок (Simplified Acquisition Methods), не встречающиеся в других странах, применяются при небольшой стоимости контрактов (до 100 тыс. долл.) и в сумме не должны превышать 5 млн. долл. в год. При этом налагается запрет на искусственное дробление объема закупки. К упрощенным способам относятся:

- запрос ценовых котировок (Price Quotations);
- использование корпоративных закупочных пластиковых карт при особо малых закупках – до 2500 долл. (Governmentalwide Commercial Purchasing Card);
- размещение заказов на закупку (Purchase Orders);
- использование рамочных соглашений (Blanket Purchase Agreement) для регулярных закупок широкого ассортимента продукции (типичный пример – канцелярские товары и прочие расходные материалы для работы офисов, а также снабжение запасными частями автохозяйств заказчиков) и др.

Формирование и размещение государственных заказов США осуществляется по двум основным направлениям: для текущего обеспечения деятельности (материально-техническое снабжение) и закупки по профилю работы конкретного государственного органа (прежде всего НИР и ОКР, а также капитальные вложения).

За рубежом наибольший опыт информационного обеспечения госзакупок накоплен в Соединенных Штатах Америки. Первый закон по регулированию федеральной системы государственных закупок был принят в США в 1972 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 заказчикам по оптовой цене с удержанием небольшого процента, служащего для обеспечения жизнедеятельности УОУ.

Госзаказчикам предлагается выбор более чем из 4 млн. наименований продукции, централизованно закупаемой Администрацией общих услуг. При этом одной из немаловажных задач УОУ является снижение затрат на осуществление самих закупочных процедур. Так, расходы УОУ на проведение закупок в 2002 г. составили 2,07% от общих расходов на проводимые закупки, а в 2004 и 2005 гг. снизились до 1,75%.

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) и т.п.

Мониторинг федеральных закупок возложен на Управление федеральной закупочной политики (Office of Federal Procurement Policy), а межминистерская координация в области закупочной политики осуществляется Советом по регулированию федеральных закупок (Federal Acquisition Regulatory Council). 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 – общегосударственное законодательство. Оно регламентирует организацию процесса госзакупок 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.

### **2.2.2 Электронные технологии**

Система госзакупок 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 госзакупкам. 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, где содержится:

- полный перечень отчитывающихся, а также неотчитывающихся ведомств;
- необходимые инструкции для узлов сбора данных в каждом ведомстве;
- разъяснения (какие данные требуются и как часто их надо представлять).

В 1994 г. законодательство США было подвергнуто серьезной ревизии как недостаточно отражающее возросшую роль закупок продукции для государственных нужд. Результатом проверки стало появление закона о совершенствовании федеральных приобретений, который повлек за собой модернизацию информационной политики и вопросов формирования и использования информационных ресурсов в системе. Анализу подверглась также организация процедур госзакупок (к 1994 г. насчитывалось 889 общих контролирующих законов и правил). Теперь федеральным уполномоченным по госзакупкам предоставлялась большая самостоятельность при выборе форм, методов и способов проведения закупок для нужд государства. Закон существенно упростил контрактную процедуру для малых закупок и параллельно поддержал электронную коммерцию. Под термином «электронная коммерция» в данном случае подразумеваются электронные технологии для обеспечения деловых действий, включая электронную почту, Интернет, электронные доски объявлений, платежные карты, перевод денежных средств, виртуальный обмен данными и т.д.

В соответствии с новым законом следовало упразднить бумажный документооборот и ведение записей, как того требовали многочисленные правила и процедуры, относительно подрядных закупок на суммы менее 100 тыс. долл., что позволило применить упрощенную процедуру закупок по отношению к 45 тыс. сделок на сумму 3 млрд. долл. ежегодно.

Сегодня каждое федеральное ведомство Америки обязано формировать и поддерживать ведение компьютерной базы данных, содержащей несекретные сведения по всем контрактам единичной стоимостью свыше 25 тыс. долл. за пять последних финансовых лет. Все ведомства должны направлять указанную информацию в Центральную информационную систему федеральных закупок. Для предоставления сведений по контрактам

федеральные ведомства используют стандартные формы документов и унифицированные форматы данных. В дополнение к представленному перечню ведомства должны иметь в электронном виде данные, идентифицирующие субконтракты по контрактам на общую сумму 5 млн. долл. и более.

Информационная система федеральных закупок обеспечивает учет сведений по 400–500 тыс. контрактов единичной стоимостью более 25 тыс. долл. и 17 млн. контрактов малой единичной стоимостью, ежегодно заключаемых федеральными ведомствами (на общую сумму порядка 200 млрд. долл.). Центральная информационная система федеральных закупок является источником консолидированной информации о госзакупках.

### **2.2.3 Открытость и доступность**

Данные, содержащиеся в Центральной информационной системе федеральных закупок, используются в качестве основы для формирования периодических и специальных отчетов президенту, Конгрессу и бюджетному управлению США, а также предоставляются федеральным ведомствам, деловым кругам и общественности.

С учетом этих сведений Центральная информационная система ежегодно подготавливает и издает отчет. На платной основе предоставляются отчеты, составленные по индивидуальным запросам любых потребителей. При необходимости специалист Центральной информационной системы поможет клиенту в разработке требуемой структуры отчета. Срок подготовки документа – пять-семь рабочих дней. Стоимость специального поиска в основном банке данных по одному году составляет приблизительно 400 долл., сведения по каждому дополнительному году – еще 100 долл. Специальные отчеты, списки и рассылки передаются как в бумажном виде, так и на магнитном носителе. При составлении специального запроса требуется указать следующие данные:

- период времени, по которому необходимо провести исследования (финансовый год в США исчисляется с 1 октября по 30 сентября);



- данные, которые клиенту нужно получить в отчете (например, название исполнителя контракта, номер и тип контракта, сумма в долларах и др.);
- структура, по которой клиент желает получить информацию (например, с разбивкой по годам, ведомствам, названиям исполнителей, комбинированные варианты). Также отдельное указание требуется при необходимости получения общей суммы в стоимостной форме.

#### **2.2.4 Электронные торги**

Цель внедрения электронных торгов при осуществлении федеральных закупок – не только автоматизация рутинных процессов взаимодействия закупочных органов с потенциальными подрядчиками, но и снижение затрат на выполнение закупочных процедур и резкое сокращение сроков проведения этих операций. Масштабы использования электронных торгов при осуществлении федеральных закупок в США в настоящее время являются относительно небольшими в сравнении с объемом их применения при заключении сделок между коммерческими фирмами. Электронные торги, в основном, используются для закупок по упрощенным процедурам по контрактам стоимостью до 100 тыс. долл. Это обусловлено излишне жесткой регламентацией процедур федеральных закупок, которая полностью удовлетворяет условиям их проведения с помощью документов на бумажных носителях, но создает определенные сложности при проведении закупок посредством электронных торгов. Важными условиями применения электронных торгов являются развитое законодательство в сфере регулирования использования интернет-технологий и средств связи, защиты информации, а также наличие базовых стандартов безопасности для компьютерных сетей.

Информационные ресурсы обеспечивают реализацию указанных выше принципов – публичности процесса закупок продукции для государственных (федеральных) нужд, равноправия в процессе закупок и открытого доступа к информации по заключенным контрактам. В соответствии с требованиями законодательства обеспечение публичного открытого доступа к этим ресурсам осуществляется посредством их публикации на едином

правительственном портале. Электронная версия Федерального регистра контрактов также размещена в Интернете.

Основное достоинство американской информационной системы федеральных закупок заключается в том, что она обеспечивает:

- высокую оперативность и точность предоставления Конгрессу, администрации президента, федеральным ведомствам и частному сектору данных о положении в области контрактов на закупки для государственных нужд;
- позволяет получить сведения по федеральным закупкам в различных интересующих пользователя разрезах: по годам, ведомствам, контракторам и т.п.

В то же время отмечаются следующие недостатки системы:

- неполное предоставление данных отдельными федеральными ведомствами;
- недостаточная активность использования информационных ресурсов как со стороны правительственных ведомств, так и со стороны населения;
- недостаточная информационная совместимость между звеньями системы и др.

## **2.3 ОПЫТ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК**

### **2.3.1 Особенность организации государственных закупок**

Значительность доли, приходящейся на госзакупки, и большое количество стран-членов, определяемое различным уровнем развития и емкости государственного сектора, потребовали специфического законодательного подхода к регулированию размещения госзаказа в странах Европейского Союза. Сегодня размещение государственных заказов в ЕС регламентируется, в зависимости от объемов и других условий, тремя уровнями законодательного регулирования: международным, законодательством Евросоюза и национальным.

К международному регулированию закупок Евросоюза в первую очередь относятся требования Соглашения о правительственных закупках Всемирной торговой организации. При регламентации на уровне Евросоюза действует ряд правовых актов, обеспечивающих единые условия проведения закупок для государственных нужд. Необходимо отметить, что период с 2004 по 2006 гг. являлся переходным, когда параллельно действовало два вида документов – “старые” директивы и заменяющие их “новые”.

Принципиальные изменения в регламентации государственных закупок Евросоюза направлены на совершенствование нормативно-правовой базы и предполагают:

- исключение из сферы действия общего законодательства по государственным закупкам отдельных секторов экономики, традиционно являющихся естественными монополиями (водоснабжение, энергетика, транспорт и сфера почтовых услуг);
- введение в практику закупок более гибких процедур, в частности, процедуры конкурентных переговоров, а также заключение рамочных соглашений;
- учет новых форм организации и ведения бизнеса: концессии и другие формы партнерства между частным и общественным сектором; внедрение электронных закупок.

ЕС рассматривает государственные закупки как инструмент не только для удовлетворения текущей деятельности органов государственного управления, но и для реализации социальной политики. В частности, в коммюнике «О законодательстве Европейского сообщества в области государственных закупок и использовании государственных закупок для проведения социальной политики» указывается, что при заключении контрактов на поставки продукции для государственных и общественных нужд необходимо принимать во внимание социальные цели. Особо отмечается, что реализация социальных программ возможна в рамках существующего законодательства и практики его применения. Указываются и основные подходы к осуществлению социального подхода при закупках, в числе которых:

- разработка соответствующих технических спецификаций и условий контракта, включая требования к условиям работы;
- правильный выбор поставщиков;
- исключение из числа поставщиков тех, деятельность которых не соответствует законодательству в области социальной сферы;
- использование дополнительных социальных критериев при выборе поставщиков.

Этот же документ предусматривает реализацию экологической политики при размещении госзаказов:

- разработку соответствующих технических спецификаций;
- использование определенного сырья и материалов; использование специфических технологических процессов;
- выбор соответствующих поставщиков;
- рекомендации по оценке предложений и выбору наилучшего предложения с учетом экологических требований.

Закупки в странах, входящих в Евросоюз, по-прежнему осуществляются органами государственного управления согласно национальному законодательству. Однако, при этом во внимание принимаются не только национальные правила закупок, но и законодательство и рекомендации Европейского сообщества, установленные в ранее упоминаемых директивах.

Опыт США был использован и при создании единой системы закупок Европейского Союза. 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.

### **2.3.2 Европейские модели 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.

Централизованная модель предусматривает создание своеобразного закупочного центра, куда стекаются заявки на закупки от подразделений. В случае максимального уровня централизации формируется специальное ведомство, отвечающее за все госзакупки, или соответствующий закупочный департамент для крупной компании.

Плюсы и минусы обеих схем очевидны: распределенная модель весьма гибка, однако более затратна. В свою очередь централизованная модель, обеспечивающая низкие цены за счет крупнооптовых закупок, менее мобильна и не всегда учитывает все нюансы в заявках на приобретение необходимых товаров и услуг. Обе описанные модели давно используются во всем цивилизованном мире. Так, в Великобритании они являются прерогативой Государственного казначейства (Her Majesty's Treasury).

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. Правила закупок, главным методом которых являются конкурсные процедуры, ООН и ВТО рекомендуют для всех своих членов. Комиссия ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) даже предложила типовой закон о закупках товаров (работ) и услуг,

являющийся образцом и возможным базисом для законодательства по госзакупкам.

Требования по закупкам к странам – членам Всемирной торговой организации зафиксированы в многостороннем соглашении о государственных закупках в рамках ВТО. Закупочная деятельность стран Европейского сообщества регламентируется соответствующими директивами ЕС.

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.

### **2.3.3 Процедуры закупок**

Помимо открытых и закрытых одно - и двухэтапных конкурсов, методов запроса котировок и закупки у единственного источника, хорошо знакомых по отечественной практике госзакупок, в некоторых странах используют также методы запроса предложений и конкурентных переговоров. Запросы предложений направляются не менее чем трем поставщикам. Заказчик (закупающая организация) устанавливает критерии для оценки предложений, их относительное значение и порядок применения при оценке. Данные критерии касаются относительной управленческой и технической компетентности поставщика, эффективности представленного

им предложения с точки зрения решения поставленной задачи, а также его цены, включая расходы на эксплуатацию, обслуживание и ремонт. В данной ситуации допустимо проведение переговоров, запрос или разрешение заказчиком пересмотра предложений. Переговоры носят конфиденциальный характер, и возможность участвовать в них предоставляется всем претендентам, которые внесли предложения и предложения которых не были отклонены. Затем заказчик предлагает поставщикам представить к определенной дате свои окончательные варианты, из которых и выбирается наилучший.

*Поддержка отечественного производителя.* В некоторых странах ЕС местным поставщикам и подрядчикам при госзакупках предоставляются различного рода преференции, обычно на уровне 5–10%. Однако встречаются и исключения: например, в Венгрии уровень преференций в течение определенного периода составлял 20% (практика Узбекистана в этой области смотрите подпункт 6.3 главы 6).

В некоторых странах часть государственного заказа резервируется для определенных категорий поставщиков, в частности, для малого бизнеса. Иногда с этой же целью крупные лоты умышленно делят на более мелкие.

Помимо специальных ограничений доступа иностранных поставщиков к госзаказам все чаще используются менее явные способы, такие как таможенные пошлины и нетарифные ограничения (стандарты, сертификаты, лицензии и т.п.), а то и прямой запрет. Сейчас эта практика – во многом благодаря деятельности международных организаций, в первую очередь ВТО, – постепенно сокращается, но полностью отойдут от нее, по всей видимости, еще не скоро.

#### **2.3.4 Некоторые особенности организации государственных закупок в Германии**

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. Европейское законодательство в сфере государственных закупок нашло свое отражение не в специальном законе, а в разделе германского закона о недопустимости ограничения конкуренции (антимонопольное законодательство) – это соответствует положениям проекта европейской Конституции, где удовлетворение государственных нужд рассматривается в контексте принципов рыночной экономики.

Система контроля процедуры госзакупок, действующая в Германии, отвечает требованиям ЕС, но имеет определенную специфику. В сферу ее действия попадают все организации, приравненные к государственным заказчикам в соответствии с дефиницией Евросоюза. Таким образом, госзаказчиком считается и целый ряд частных структур. Система контроля включает в себя две инстанции:

1. апелляционную – в форме независимого учреждения;
2. судебную – в форме судебного органа.

Возможность оспаривать решение о размещении госзаказа в суде стала в Германии успешным нововведением. Постановления, выносимые обеими инстанциями, публикуются и служат дальнейшему развитию права в сфере госзакупок. Поскольку законом для этих инстанций установлен ускоренный порядок рассмотрения жалоб на действия заказчика, обжалование не приводит к задержке инвестирования средств.

Процесс закупок для удовлетворения государственных нужд в стране децентрализован. Федеральные, региональные и местные органы власти, а также частные структуры, работающие в секторах жизнеобеспечения, размещают заявки, руководствуясь положениями существующего законодательства и под собственную ответственность. Здесь до сих пор действует отдельная 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.

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.

## **2.4 ОПЫТ МЕЖДУНАРОДНЫХ ФИНАНСОВЫХ ИНСТИТУТОВ**

Значительный интерес представляет опыт закупок за счет общественных средств так называемыми международными финансовыми институтами (МФИ) – крупными международными некоммерческими

организациями, целью деятельности которых является развитие определенных отраслей экономики разных стран или регионов мира. МФИ аккумулируют значительные объемы денежных средств (полученных за счет взносов участников, а также за счет коммерческой деятельности – как правило, предоставление ресурсов осуществляется на принципах кредитования, то есть на возвратной платной основе) и реализуют крупные международные коммерческие и некоммерческие проекты.

Поскольку проекты финансируются за счет средств международных финансовых институтов, правила расходования этих средств, в том числе и правила проведения закупок, устанавливаются МФИ. В соглашениях с МФИ о предоставлении кредитных ресурсов принято ставить ссылку на эти правила. Поскольку такие соглашения имеют статус международных, применяются правила закупок МФИ, а не национальные правила и процедуры закупок продукции для государственных нужд.

Среди наиболее известных МФИ можно назвать:

- Всемирный банк (World Bank Group), который включает в себя Международный банк реконструкции и развития (International Bank for Reconstruction and Development), Международную ассоциацию развития (International Development Association) и ряд других структур;
- Европейский банк реконструкции и развития (European Bank for Reconstruction and Development);
- Азиатский банк развития (Asian Bank for Development) – для поставщиков, зарегистрированных в Азии;
- различного рода фонды (Know-How Foundation, USAID и т.п.) и ряд других организаций.

При реализации любого проекта возникает необходимость в определенных товарах, работах и услугах, закупаемых на свободном рынке. Например, для организации деятельности офиса нужны компьютеры, для модернизации системы водоснабжения города – насосы и очистное оборудование, работы по строительству предполагают необходимость услуг по инженерному надзору.

Из существующих в настоящее время МФИ в Узбекистане наиболее тесные связи налажены с такими международными финансовыми институтами, как Всемирный банк, Европейский банк реконструкции и развития и Азиатский банк развития.

Правила закупок товаров и работ в проектах, финансируемых Всемирным банком, прописаны в «Руководстве по закупкам по займам МБРР и кредитам МАР» (далее – Руководство) и предусматривают следующие способы закупки:

- международные конкурсные торги (International Competitive Bidding);
- национальные конкурсные торги (National Competitive Bidding);
- международные закрытые торги (Limited International Bidding);
- запрос котировок (Shopping);
- закупки у единственного источника (Direct Contracting).

В Руководстве четко определены сроки проведения отдельных процедур, последовательность действий при наступлении тех или иных обстоятельств, права и обязанности сторон в любой возможной ситуации, причем наиболее детально описана процедура проведения международных конкурсных торгов как наиболее сложного способа закупки.

Можно сказать, что используемые международными финансовыми институтами способы закупок, а также правила их выбора и процедуры в рамках проводимых ими проектов во многом схожи с правилами и процедурами, описанными Типовым законом ЮНСИТРАЛ «О закупках товаров (работ) и услуг». Таким образом, международное сообщество активно использует конкурсные технологии заключения контрактов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг при расходовании общественных средств, будь то средства налогоплательщиков (государственные закупки развитых стран мира) или же участников международных финансовых институтов (закупки по проектам Всемирного банка, ЕБРР и т.п.).

Общим является понимание того, что конкурентные закупки способствуют снижению затрат на приобретение товаров, работ и услуг, обеспечивают большую эффективность расходования и снижают уровень

коррупции при размещении заказов за счет государственных или общественных средств.

## **2.5 МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК**

На данный момент существует несколько документов, которые являются нормативно-правовой базой для осуществления государственных закупок в разных странах. Рассматривая их, можно выявить особенности законодательства в сфере госзакупок в этих государствах.

*Типовой закон ЮНСИТРАЛ «О закупках товаров (работ) и услуг».* Документом, который аккумулировал весь имеющийся международный опыт и практические наработки в области как государственных, так и общественных закупок в условиях рыночной экономики, является типовой закон ЮНСИТРАЛ «О закупках товаров (работ) и услуг», принятый в 1994 г. на 27-й сессии Комиссии ООН по праву международной торговли. Данный закон был разработан Организацией Объединенных Наций в качестве модельного по построению современной эффективной рыночной модели размещения государственного заказа и предназначался, в первую очередь, для стран Восточной Европы с переходным типом экономики, а также для развивающихся государств.

Основными целями Типового закона ЮНСИТРАЛ являются максимальное развитие конкуренции, обеспечение справедливого отношения к поставщикам и повышение уровня открытости и объективности при проведении госзакупок. Закон рекомендуется применять во всех случаях проведения государственных закупок, за исключением закупок, связанных с обеспечением национальной обороны и безопасности.

К числу базовых положений этого документа относятся:

- в части *открытости и прозрачности* – ведение отчетности о проведении закупок в письменной форме (отчетность должна отражать все существенные меры, принимаемые государственными заказчиками при проведении конкурсов и иных способов закупок), а также публичное

уведомление как о намерении государственных заказчиков заключить государственные контракты, так и о подписании этих контрактов;

- в части *квалификации* – четкая регламентация возможных требований к квалификации поставщиков, порядок и процедуры изучения квалификации, а также порядок проведения предварительного квалификационного отбора;

- в части *процедур* – открытый конкурс в качестве основного способа закупок; кроме открытого конкурса предусматривается закрытый конкурс, запрос котировок и закупка у единственного источника для простой продукции; двухэтапные конкурсы, конкурентные переговоры, запрос предложений для закупки сложной продукции и консультационных услуг;

- *процедура открытого конкурса* предусматривает публикацию извещения; направление потенциальным поставщикам условий конкурса (конкурсная документация); подготовку конкурсных заявок, включая изменения и разъяснения; подачу конкурсных заявок; публичную процедуру вскрытия конкурсных заявок; оценку заявок; акцепт заявок и вступление договора о поставках в законную силу. Закон также описывает процедуры иных способов закупок, достаточно детальное определение дано процедурам закупок услуг (двухэтапные конкурсы, запрос предложений и конкурентные переговоры);

- в части *разрешения* разногласий сторон законом предусмотрено право поставщика (подрядчика) на обжалование размещения государственного заказа в закупающей организации, а также в административном или судебном порядке.

В настоящее время можно утверждать, что Типовой закон ЮНСИТРАЛ сыграл свою роль модельного закона. В основе действующего законодательства Российской Федерации, Казахстана, Кыргызстана и других стран СНГ и Восточной Европы лежат положения и подходы данного документа.

*Соглашение по правительственным закупкам ВТО.*

Вторым по значимости международным документом является многостороннее Соглашение по правительственным закупкам (Agreement on Government Procurement), принятое по результатам Уругвайского раунда

многосторонних торговых переговоров в 1994 г. Оно является одним из элементов Генерального соглашения по торговле и тарифам (ГАТТ) и заключается странами в рамках участия во Всемирной торговой организации (ВТО). Подписание Соглашения по правительственным закупкам не является обязательным условием для вступления страны в ВТО, но в последнее десятилетие появилась устойчивая тенденция: ведущие страны – участницы ВТО (США, страны Евросоюза, Канада, Израиль, Япония, Швейцария) считают подписание данного документа в ходе двусторонних переговоров со странами-претендентами неременным условием. Однако, к маю 2008 г. только 39 из 152 стран – участниц ВТО подписали Соглашение по правительственным закупкам.

Соглашение должно способствовать открытию национальных рынков госзакупок и предоставлению поставщикам из стран, подписавших данный документ, равных с национальными поставщиками условий участия. Целями данного документа являются развитие международной торговли, запрет на дискриминацию иностранных поставщиков, обеспечение прозрачности законодательства и применяемых процедур закупок. Таким образом, государственные заказчики не должны предоставлять каким-либо отдельным поставщикам или группам поставщиков (сформированным по национальному или иному признаку) льготных условий получения госзаказов. Запрещается установление к закупаемой продукции технических требований, ограничивающих международную торговлю; технические требования к закупаемым товарам, работам или услугам должны базироваться на международных стандартах.

Соглашением о правительственных закупках определены *три вида процедур* размещения госзаказа: открытые, селективные и ограниченные. *Открытыми* являются процедуры, при которых заявку могут представить любые заинтересованные поставщики товаров или услуг. *Селективными* считаются процедуры, при которых заявку вправе подать только поставщики, получившие от закупающего ведомства соответствующее предложение. *Ограниченные процедуры* – действия, при которых закупающее ведомство

вступает в контакт с поставщиками товаров или услуг индивидуально, строго на установленных соглашениях условий.

## **2.6 БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК**

Коррупция в системе государственных закупок явление, к сожалению, не новое и вненациональное. Борьбе с коррупцией посвящено множество исследований. Во всем мире реализуется множество правительственных и неправительственных программ, но успехи пока более чем скромные. Рассмотрению вопроса, возможно ли победить коррупцию в госзакупках, и посвящена данная тема.

Коррупция в системе государственных закупок приводит к колоссальным потерям для любой страны, причем потери эти не только финансовые. *Ущерб государства и общества* от коррупционных действий в процессе размещения государственного и местного заказа условно можно разделить на четыре вида:

1. *Финансовые потери* – заключение сделок на невыгодных для государства и общества финансовых условиях. В первую очередь, это завышенные цены закупаемой продукции по сравнению с текущим рыночным уровнем, включение в условия государственных контрактов предоплаты вместо отсрочки платежа и т.п.

2. *Количественные потери* – завышение или занижение объема поставляемых материалов и оказанных услуг по сравнению с необходимым количеством; приобретение ответственными чиновниками товаров и услуг в личных целях, а не для удовлетворения государственных нужд и т.п.

3. *Качественные потери* – заключение сделок с нарушением требуемых технических условий, таких как поставка товаров, выполнение работ или оказание услуг ненадлежащего качества; худшие условия гарантийного и послегарантийного обслуживания; недостаточные требования по контролю качества выполнения работ и услуг и т.п.

4. *Политические потери* – ухудшение инвестиционного климата в стране, потеря доверия со стороны граждан к государственным структурам и



государству в целом, расшатывание экономической и финансовой системы страны, нарушение принципов свободной конкуренции и т.п.

Как показывает международный опыт, полностью устранить коррупцию в государственных закупках пока не удалось ни в одной стране мира, но это совсем не означает безнадежность и неэффективность мер по снижению ее уровня.

Борьба с коррупцией в системе закупок, как в государственном, так и в коммерческом секторах экономики, невозможна без комплексного подхода к решению этой сложной проблемы. Международной практикой выработаны четыре основных подхода, которые на практике подтвердили свою действенность:

- психологические методы;
- технические методы;
- регламентация процессов;
- репрессивные меры.

**Психологические методы** позволяют воздействовать на самую первопричину коррупции – стремление нанятых работников к незаконному обогащению за счет работодателя, а в нашем случае – за счет государства, то есть за счет всех граждан. К психологическим методам относятся ниже-следующие:

*Проверка анкетных данных, биографии кандидата и отзывов с предыдущих мест работы.* Это наиболее простой и распространенный метод, который позволяет изначально не допускать к коррупционно-опасным видам деятельности кандидатов с судимостями или уволенных с предыдущих мест работы за коррупционные проступки или преступления. В настоящее время такие проверки осуществляются кадровыми службами всех государственных структур при рассмотрении кандидатур на размещение вакантных должностей государственной службы.

*Специальные глубинные тестирования кандидатов при приеме на работу* (вплоть до проверки на полиграфе – «детекторе лжи»). В принципе, в настоящее время существует большое количество специальных тестов и даже компьютерных программ, которые позволяют работодателю получить

достаточно четкий психологический портрет кандидата и, в том числе, с точки зрения потенциальной склонности к незаконному обогащению за счет работодателя. Применение подобных психологических тестов является обыденной практикой приема на работу в коммерческом секторе и некоторых подразделениях силовых структур. При этом следует отметить, что в большинстве случаев применение полиграфа (детектора лжи) при приеме на работу может столкнуться со вполне обоснованными претензиями по ущемлению конституционных прав личности.

*Периодические проверки сотрудников на лояльность, включая провокационные методы*, широко распространены в коммерческом секторе, в сочетании с «показательными» разоблачением и наказанием виновных характеризуются высокой антикоррупционной эффективностью. Побочным эффектом метода является подавленный психологический климат в коллективе, высокая текучесть кадров.

*Создание системы взаимного контроля сотрудников* (добровольные осведомители). Данный метод, как специально созданная и культивируемая система, широко используется в практике крупных коммерческих структур. При всей неприглядности метод характеризуется крайне высокой эффективностью. В практике государственного сектора встречается достаточно часто, но в своеобразном виде. В большинстве случаев в государственных учреждениях система добровольных осведомителей не имеет официального регламента и является источником внутренней информации отдельных руководителей.

*Эффективная мотивация сотрудников* подразумевает под собой не только финансовое вознаграждение чиновников-закупщиков, но также и специальные мотивационные программы, направленные на стимулирование желания долговременного сотрудничества с работодателем, построение карьеры в организации. В европейских странах чиновники, отвечающие за государственные закупки, выделены в отдельную категорию государственных служащих и получают более высокое денежное вознаграждение за свою работу по сравнению с остальными своими коллегами – своеобразная «доплата за честность».

*Ротация сотрудников*, являющихся членами комиссий по размещению заказов, позволяет разрушить имеющиеся у недобросовестных чиновников договоренности с поставщиками. В регламентированных коммерческих закупках применяется достаточно редко.

*Формирование корпоративной этики* нетерпимости к коррупции (включая разработку этических кодексов, кодексов по управлению конфликтом интересов и реализацию специальных учебных программ) рассматривается за рубежом как один из ключевых элементов стратегии противодействия коррупции. В любой крупной международной компании **этический кодекс** – неотъемлемая часть жизни и регламент поведения каждого сотрудника. В кодексе прописаны правила и этика поведения сотрудников, порядок разрешения и урегулирования ситуаций конфликта интересов. В некоторых случаях этический кодекс является неотъемлемой частью договора о найме сотрудника и нарушение его положений может привести к увольнению. В системе государственной службы за рубежом этические кодексы, регламентирующие, в том числе и вопросы предотвращения коррупции, также очень широко используются. При этом практика показала, что этические кодексы выполняют свои функции только в случае обязательного и регулярного проведения специальных тренинговых программ среди всех сотрудников организации.

**Технические методы** исключают или значительно уменьшают вероятность сговора представителей закупочных подразделений и продавцов, устраняя возможность личных контактов между участниками сделки и повышая риск коррупционера быть пойманным. Примерами подобного инструментария могут служить:

*Оборудование переговорных комнат и рабочих мест специалистов* по закупкам системами контроля и видеонаблюдения. Аналогом такой системы является антикоррупционная система, действующая в службе дорожной полиции США, где взаимодействие офицера полиции с правонарушителем должно происходить исключительно в фокусе специальной видеокамеры, установленной на каждом патрульном автомобиле.

*Мониторинг служебной почтовой переписки.* Широко распространено в коммерческом секторе, где это является одной из функций подразделений внутренней безопасности. Правомерность применения данного метода в условиях государственной службы более чем спорна с юридической точки зрения.

*Использование современных информационных технологий* (системы электронных торгов, интернет-магазинов и электронных торговых площадок) позволяет исключить непосредственный контакт специалиста-закупщика и представителя поставщика, и является обыденной практикой в системе закупок коммерческого и государственного сектора. В то же время, в силу объективных ограничений, доля этих закупок оценивается как крайне незначительная и обычно применяется при закупках малого объема.

*Закупки по существующим коммерческим или специально сформированным каталогам* широко применяются как в коммерческом, так и в государственном секторе. Ярким примером использования данного метода является опыт Администрации общих услуг США, которая решает вопросы текущего обеспечения (материально-технического снабжения) всех федеральных ведомств. Администрация регулярно проводит рамочные конкурсы на различную номенклатуру продукции/услуг, результаты которых (цена, сроки поставки и др. условия) сводятся в специальные каталоги. При необходимости закупок «стандартной» продукции федеральные ведомства США находят, в присланных им Администрацией каталогах общих услуг, нужную продукцию и закупают ее по указанным условиям, без каких-либо процедур.

**Регламентные (процедурные) методы** направлены на осуществление всех закупок в полном соответствии с формализованными внутренними правилами и процедурами, снижающими риск возникновения коррупции. В этом случае меры по противодействию коррупции осуществляются по двум направлениям:

1. *Создание эффективной системы правил*, подробно регламентирующих потенциально коррупционно-опасные этапы процедуры размещения государственного заказа.

2. *Создание четких механизмов контроля за точным соблюдением этих правил.* В самой системе правил, снижающих риск возникновения коррупции, изначально должны быть заложены контрольные точки (в том числе согласования с подразделениями, не вовлеченными в процедурную часть осуществления закупки), позволяющие вести независимый текущий или последующий аудит проводимых процедур размещения государственного заказа.

**Репрессивные меры** направлены на создание условий «невыгодности» коррупционных действий сотрудников, ответственных за размещение государственных заказов.

Необходимо отметить, что применение каждого из методов противодействия на практике ограничивается спецификой метода и требует привлечения дополнительных государственных ресурсов. Так, например:

1. Эффективность применения психологических методов обусловлена:

- квалификацией специалистов, привлекаемых для работ в этом направлении: проведение глубинных интервью, психологического тестирования кандидатов, сбор и анализ личной информации о кандидатах и сотрудниках, использование специальной аппаратуры (детектора лжи, контроля переписки и переговоров);

- субъективизмом оценки и выводов: ведущую роль в оценке конкретной ситуации или работника, разработке ответных шагов или мер воздействия играет заключение эксперта в данной области. Поэтому не исключена вероятность ошибок (в том числе умышленных);

- неприятием сотрудниками закупочных подразделений (в том числе вполне лояльными) некоторых методов по причине того, что их использование может граничить с нарушением прав личности.

2. Применение технических методов ограничивается свойствами приобретаемых товаров или услуг и распространенностью технических средств среди потенциальных продавцов:

- методы эффективны и применимы в отношении «биржевых» товаров и услуг, характеристики которых стандартизированы и легко измеримы (к таковым относятся, например, нефтепродукты, уголь, зерно, металл и т.п.);

- методы практически неприменимы для услуг и товаров с уникальными свойствами и неизмеримыми характеристиками, так как в этом случае требуется прямое взаимодействие потребителя и продавца для уточнения характеристик или параметров технических условий. В качестве примеров можно привести услуги по проектированию, консультационные или изыскательские работы.

3. Эффективность применения регламентных методов может гарантировать только их тотальное и точное выполнение. Таким образом, это вплотную увязывается с эффективностью механизмов контроля над соблюдением установленных правил и процедур.

4. Действенность и результативность репрессивных мер оказывается незначительной при отсутствии механизма «неотвратимости наказания».

Добиться ощутимых показателей снижения коррупции позволяет лишь комплексный подход – сбалансированное использование всех методов противодействия на всех этапах процесса государственных закупок. Ограничиваясь отдельными областями воздействия или методами, возможно добиться кратковременного эффекта, однако, спустя некоторое время структура и механизм извлечения незаконного дохода изменятся, сместившись в области, не покрытые инструментами контроля и противодействия. В результате, суммарные коррупционные потери, покрытые инструментами контроля, вернутся к прежним размерам или даже превзойдут их.

#### **Контрольные вопросы:**

1. На каких правовых основах основана организация государственных закупок в США?
2. На каких принципах основана организация государственных закупок в США?
3. В чем состоит основная цель применения электронных торгов в США?
4. В чем состоят основные принципы организации государственных закупок в Европе?
5. В чем особенность опыта Германии?

6. Что входит в основные принципы ЮНСИТРАЛ?

7. Каковы вредные последствия коррупции при организации государственных закупок?

8. Поясните сущность этического кодекса.

## **ГЛАВА 3. ПРОЦЕСС ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В РЕСПУБЛИКЕ УЗБЕКИСТАН**

### **Ожидаемые результаты от усвоения данной главы:**

- уметь разъяснить процессы планирования государственных закупок;
- назвать этапы отбора проектов, входящих в государственную Инвестиционную программу, и дать аналитические выводы по имеющимся в этой связи проблемам;
- уметь применить на практике факторы отбора организации форм государственных закупок;
- уметь применить на практике опыт организации тендерных торгов.

### **3.1 ВВЕДЕНИЕ**

Процесс организации государственных закупок начинается с определения организации их форм.

Определяется, какой вид закупки применяется на основании законов, норм, установленных в международном и национальном законодательстве, и какие необходимые нормативные процессы управляются заказчиком.

Организация государственных закупок в Республике Узбекистан регулируется на основании международного права и требований национального законодательства.

### **3.2 ПРОЦЕСС ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В РЕСПУБЛИКЕ УЗБЕКИСТАН**

#### **3.2.1 Планирование государственных закупок**

Процесс государственных закупок состоит из 4 элементов:

- планирование закупок;
- организация закупок;
- заключение и исполнение контрактов;
- контроль.



Эти элементы имеют комплексный характер, успешное осуществление каждого элемента является фактором, обеспечивающим эффективность государственных закупок (схема 2).

Схема 2

### Элементы организации государственных закупок



Планирование государственных закупок осуществляется в процессе формирования бюджета на предстоящий период и Инвестиционной программы по объектам капитального строительства, осваиваемых полностью либо частично за счет средств государства:

- формирование и представление в финансовые органы бюджетных заявок;
- утверждение государственного бюджета и доведение объемов бюджетных ассигнований до получателей бюджетных средств;
- регистрация смет расходов с группировкой по видам закупаемых товаров, работ и услуг без предоставления их номенклатуры.

Несмотря на установленные законодательством механизмы организации информационных потоков «снизу-вверх» о потребностях

государственных органов, организаций в товарно-материальных ценностях, работах и услугах, определение объема финансирования этих потребностей осуществляется в одностороннем порядке «сверху-вниз» путем отсечения из перечня нужд государственных органов и организаций «неприоритетных, излишних и необоснованных» статей расходов. В основе такого механизма планирования используется нормативно-затратный метод определения потребностей государственных органов и организаций и необходимых для этого объемов финансирования.

Планирование государственных закупок осуществляется в рамках подготовки бюджета страны<sup>9</sup>. Расходы, связанные с закупками для нужд государства, отражаются в качестве одной из статей расходов государственных органов и учреждений, в том числе предусматривается поквартальное распределение расходов на закупки и суммы планируемых расходов. В целом, этот процесс накладывает свои ограничения. Формирование бюджета осуществляется на основании бюджетных заявок, передаваемых снизу вверх с районного уровня на республиканский, где производится их обобщение и формирование базового проекта государственного бюджета, после чего применяются факторы ограничений. В качестве *ключевых факторов ограничений* расходов используются прогнозные макроэкономические параметры государственных расходов в экономике на предстоящий год и способность прогнозных доходов государственного бюджета обеспечить финансирование статей расходов в заявленных объемах.

Как правило, данные критерии вносят существенные коррективы в сторону сокращения расходной части. Сокращение осуществляется на основании оценки целесообразности:

- сохранения тех или иных статей в составе расходной части государственного бюджета (расходные статьи, которые считаются нецелесообразными (или неважными), не будут включены в бюджет);

---

<sup>9</sup> За исключением процесса подготовки Инвестиционной программы, который отдельно регламентируется Постановлением Кабинета Министров РУз от 12.09.2003 г. №395 с последующими изменениями и дополнениями к нему.

- финансирования тех или иных статей затрат в заявленных объемах, а также других критериев. (То есть, затраты могут быть будут финансироваться частично в предстоящий бюджетный год).

В первую очередь, как правило, сокращение затрат осуществляется путем:

- отказа от продолжения финансирования проектов, незавершенных в предыдущем финансовом году и не входящих в приоритеты государственной программы следующего года;

- отказа от финансирования новых проектов, которые не входят в приоритеты ежегодных государственных программ;

- сокращения сумм по статьям расходов без изменения их структуры (снижение «потолка» сметы, то есть общая сумма расхода снижается и при этом структура расходов остается неизменной).

С точки зрения эффективности государственных закупок, первые два способа сокращения расходов имеют наибольшее негативное влияние, так как смена приоритетов, приведшая к недофинансированию проекта, в лучшем случае скажется в виде снижения качества его реализации, в худшем – недостижение, поставленных перед проектом целей, нежизнеспособность самостоятельного функционирования, а следовательно – затраты, уже произведенные в предыдущем году, не дали результата и бесполезны. В последнем случае, наиболее целесообразным был бы отказ от инициирования такого проекта еще на стадии составления планов расходов, направляя высвободившиеся средства по иным, более актуальным направлениям.

Причинами данных проблем являются:

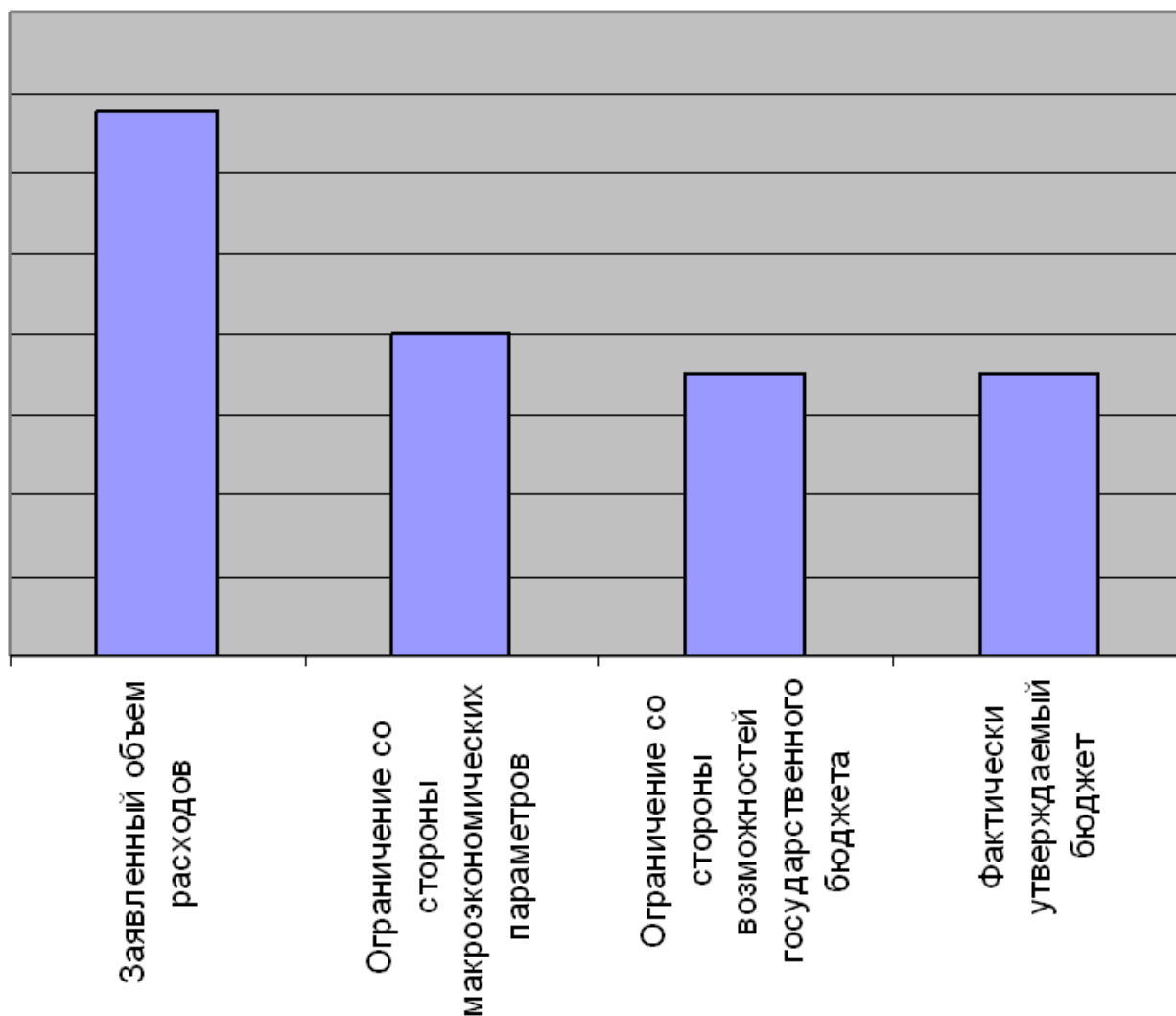
- несовершенство бюджетной системы – формирование бюджета осуществляется в пределах одного финансового года, без обязательств продолжения финансирования незавершенных проектов, предусмотренных в бюджете предыдущего года;

- несовершенство методологической базы формирования государственного бюджета, что отражается на качестве планирования его статей доходов и расходов;

- отсутствие методологии планирования закупок для нужд государства, усугубляющее проблемы, возникающие в силу несовершенства методологии формирования государственного бюджета.

Рисунок 1

### Факторы формирования государственного бюджета



Высокий риск составления завышенных смет расходов, начиная с районного уровня, некачественного формулирования целей расходов, которые в силу отсутствия методов объективной проверки достоверности смет и обоснованности заявленных расходов вынуждают использовать нормативно-затратный метод формирования бюджета. Негативным последствием такого метода является то, что он не учитывает особенностей и условий каждого предложенного к финансированию проекта (статьи затрат), которые, в большинстве случаев, объективно могут требовать затрат больше, чем предусмотрено нормативами. Впоследствии это приводит к недо-

финансированию деятельности государственных органов, в том числе в части закупа товарно-материальных ценностей, необходимых для осуществления их деятельности и реализации поставленных перед ними задач.

*Планирование государственных закупок в рамках подготовки инвестиционной программы.* Отдельного рассмотрения требует порядок формирования Инвестиционной программы, установленный Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 12.09.2003 г. №395.

Процесс формирования адресной программы состоит из подготовки подробной информации по каждому проекту, отбора по приоритетности проекта и формирования перечня проектов<sup>10</sup>. Информация по каждому проекту (группе проектов) подготавливается заказчиком и в числе прочих документов содержит паспорт проекта, где отражаются:

- техническая характеристика проекта;
- оценка влияния на окружающую среду;
- оценка эффективности и осуществимости по производственным и социальным соображениям, масштабы организационных мероприятий;
- объем и характер спроса на продукцию;
- наличие альтернативных вариантов решения, в том числе путем реконструкции действующих предприятий;
- наличие основных материальных и человеческих ресурсов;
- порядок величины инвестиционных расходов.

Отбор конкретного проекта проводится в два этапа, используя критерии, указанные в таблице 2:

---

<sup>10</sup> Согласно Положению о порядке формирования Инвестиционной программы Республики Узбекистан, приложение №4 к Постановлению КМ РУз от 12.09.2003 г. №395

**Критерии отбора проектов для включения  
в Инвестиционную программу**

<b>Общие критерии</b>	<b>I этап. Критерии приоритетности</b>	<b>II этап Критерии, учитывающие прогнозы, структурные преобразования в экономике на трехлетний период</b>
целесообразность реализации проекта	соответствие проекта стратегии развития отрасли	прогнозные темпы роста отрасли (региона) на перспективу
экономическая и финансовая эффективность	финансовая и экономическая эффективность	прогнозные темпы роста экспортного потенциала
осуществляемость и приемлемость по производственным и социальным соображениям	уровень использования местного сырья и комплектующих изделий	изменение влияния отрасли на макроэкономические показатели по республике в целом
соответствие стратегическим задачам развития отрасли	наличие подготовленных специалистов	структурообразующие факторы
степень подготовленности проекта к реализации	эффективность ранее вложенных инвестиций	
величина эксплуатационных расходов после ввода	состояние основных фондов и уровень использования мощностей	
социальная значимость проекта		

- предварительная оценка проекта, исходя из приоритетов развития конкретной отрасли или региона;
- отбор, исходя из приоритетности развития отдельных отраслей экономики или регионов.

Здесь следует иметь в виду, что:

- проекты, подготовленные разными заказчиками, могут сильно отличаться друг от друга по содержательности информации, формату ее отражения, качеству и объективности и другим важным параметрам, в силу отсутствия методики подготовки информации о проектах для включения в инвестиционную программу, подробно, четко и ясно описывающую все требования к информации по каждому разделу заявки;
- отсутствие методики оценки проектов, предложенных для включения в инвестиционную программу, создает условия, когда качество анализа заявок полностью зависит от человеческого фактора (опыт, навыки, аналитические способности, беспристрастность, мотивация к добросовестному труду) при отсутствии возможности объективной проверки заключений, подготовленных по каждому проекту;
- все критерии отбора проектов (за исключением экономической и финансовой эффективности) и порядок их применения являются субъективными и допускающими многовариантность, неоднозначность результатов оценки.

Используя данные критерии, возможно предоставление равнозначных доводов как в пользу, так и против включения одного и того же проекта в инвестиционную программу. (Например, проект по строительству нового завода можно аргументировать следующим образом: аргументы за включение этого проекта в инвестиционную программу: создание новых рабочих мест; выпуск новой продукции и возможного экспорта этой продукции и т.д., или аргументы против строительства этого завода: требуется слишком большой первоначальный капитал; возможный вред, который может быть нанесен окружающей среде, и т.д.).

В совокупности данные факторы создают условия, в которых любой проект, предложенный для включения в инвестиционную программу, в равной степени может получить и одобрение, и отказ, в зависимости от позиции специалиста (ведомства), производящего его оценку.

Межведомственные согласования инвестиционной программы снижают субъективность отбора, но не исключают ее полностью. В частности, согласно схеме формирования инвестиционной программы

последние корректировки вносятся по предложениям комплексов (департаментов) Кабинета Министров Республики Узбекистан. В то же время, Положение, утвержденное Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 12.09.2003 г. № 395 (приложение 4), не содержит ограничений о характере корректировок, вносимых Кабинетом Министров, в том числе допускается ли включение в проект программы объектов, которые ранее, по мнению ведомств, были исключены из проекта программы, допускается ли изменение стоимости проектов и других параметров.

### **3.2.2 Организационные формы государственных закупок**

Организационные формы по закупкам сырья, материалов, комплектующих изделий и оборудования в Республике Узбекистан определяются Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 21 ноября 2000 года №456, которое разработано в целях вовлечения в процесс тендерных торгов, наряду с иностранными поставщиками, отечественных предприятий, в том числе субъектов малого бизнеса. Действие данного Постановления не распространяется на тендерные закупки товаров, которые осуществляются в соответствии с принятыми постановлениями Кабинета Министров Республики Узбекистан, а также если в условиях предоставления иностранных кредитов и грантов определен иной порядок осуществления закупок (схема 3).

Закупочный процесс и выбор поставщика осуществляются государственным закупщиком самостоятельно посредством открытого и закрытого конкурсного торга (тендера).

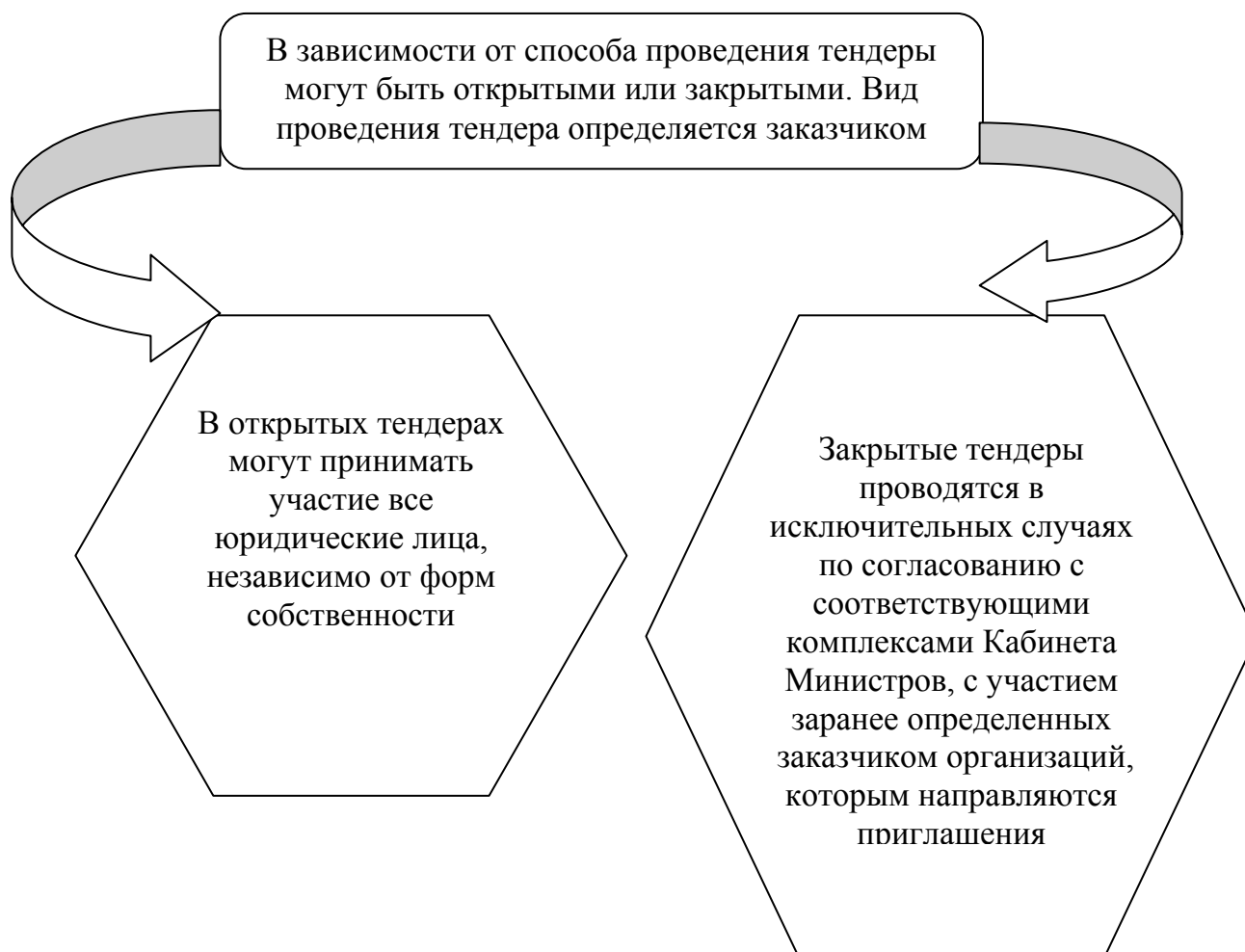
Целью проведения тендеров является:

- повышение эффективности использования средств государственного бюджета, внебюджетных целевых фондов, консолидируемых в государственном бюджете, средств предприятий с государственной долей, иностранных кредитов под гарантию правительства и иностранных грантов, направляемых на закупки сырья, материалов, комплектующих изделий и оборудования;

- повышение качества закупаемых сырья, материалов, комплектующих изделий и оборудования.



## Организационные формы государственных закупок<sup>11</sup>



Тендерные торги проводятся при осуществлении поставок по одному контракту на сумму, превышающую в эквиваленте 100 тыс. долларов США.

При осуществлении поставок по одному контракту на сумму в эквиваленте менее 100 тыс. долларов США закупки производятся на основе отбора наилучших конкурсных предложений<sup>12</sup>.

Контракты могут заключаться с поставщиками (исполнителями, подрядчиками) без проведения тендера (конкурса) в следующих случаях:

1. Поставка товаров относится к сфере деятельности субъектов естественных монополий;

<sup>11</sup> Подготовлено на основании «Положения о проведении тендерных торгов по закупкам сырья, материалов, комплектующих изделий и оборудования». Приложение к Постановлению КМ РУз от 21.11.2000 г. №456.

<sup>12</sup> На сегодняшний день нет ни одного регламентирующего документа, который четко определял бы порядок и процедуры отбора наилучших конкурсных предложений.

2. Закупка товаров через биржи;
3. приобретение товаров на сумму, не превышающую размера десяти минимальных заработных плат на момент заключения договора;
4. осуществление поставок культурных ценностей (картины, скульптуры, литературные произведения и др.), в том числе музейных предметов и музейных коллекций, а также редких и ценных изданий, рукописей, архивных документов, включая копии, имеющих историческое, художественное или иное культурное значение, взятых государством под охрану как памятники истории и культуры и предназначенных для пополнения государственных музейного, библиотечного, архивного фондов, кинофотофонда и иных аналогичных фондов;
5. закупка товаров, которые можно приобрести только у одного поставщика, имеющего исключительные права на их реализацию;
6. изменение условий заключенного контракта в целях выполнения дополнительных работ на сумму, не превышающую 20% от первоначальной общей суммы контракта;
7. возникновение потребности в работах или услугах, выполнение или оказание которых может осуществляться только органами государственной власти и управления в соответствии с их полномочиями или подведомственными им государственными учреждениями и предприятиями;
8. возникновение срочной потребности в определенных товарах, необходимых для устранения (предупреждения) последствий обстоятельств непреодолимой силы (стихийных бедствий, пожаров, катастроф, аварий и т.д.), в связи с чем применение иных способов размещения заказа, требующих затрат времени, нецелесообразно (по согласованию с соответствующими финансовыми органами);
9. в результате признания тендера (конкурса) несостоявшимся по причине отсутствия поставщиков или их незаинтересованности в контракте, в случае если заказчик находится в отдаленных районах, где существует только один поставщик на территории функционирования заказчика, и в близлежащих районах, а также когда установлено, что получение ценовых котировок из других мест не принесет никакой пользы или экономии и

приведет к повышению стоимости из-за транспортных расходов. При этом размещение заказов у единственного поставщика осуществляется по согласованию с соответствующими финансовыми органами<sup>13</sup>.

Для согласования решения о размещении заказа у единственного поставщика без проведения тендера (конкурса), в случаях возникновения срочной потребности в товарах для устранения (предупреждения) последствий обстоятельств непреодолимой силы или в результате признания тендера (конкурса) несостоявшимся по причине незаинтересованности в контракте, заказчик направляет в соответствующие финансовые органы письменное обращение.

Срок согласования решения о размещении заказа у единственного поставщика не может превышать десяти рабочих дней со дня поступления обращения о согласовании в соответствующий финансовый орган.

В случаях принятия заказчиком решения о размещении заказа у единственного поставщика в результате признания тендера (конкурса) несостоявшимся, для его согласования в соответствующий финансовый орган, кроме обращения, представляются также копии документов о проведении тендера (конкурса) и признании его несостоявшимся.

При этом контракт может быть заключен с единственным поставщиком только на условиях, предусмотренных тендерной (конкурсной) документацией, цена заключенного контракта не должна превышать начальную цену контракта, указанную в извещении о проведении тендера (конкурса).

Расчеты с отечественными производителями (поставщиками), участвующими в тендерных закупках, осуществляются в национальной валюте – сумах.

Основными принципами организации проведения тендеров являются гласность и объективность в принятии решений, создание равных конкурентных условий для участников тендеров при сохранении приоритета отечественных производителей (поставщиков).

---

<sup>13</sup> Пункт 5-1. Положение о проведении тендерных торгов по закупкам сырья, материалов, комплектующих изделий и оборудования. Приложение к Постановлению КМ РУз от 21.11.2000 г. №456.

Тендерные торги могут быть объявлены только на тот объем закупок, на который имеются подтверждения о наличии источников и размеров финансирования (уведомления финансовых органов или распорядителей внебюджетных фондов, подписанные кредитные договоры с иностранными кредиторами под гарантию правительства, уведомления о предоставлении иностранных грантов и др.).

### **3.2.3 Организация тендерных торгов**

Тендеры проводятся тендерной комиссией, являющейся постоянным или временным органом по проведению тендеров.

Тендерная комиссия создается закупающей организацией (далее "заказчик") при осуществлении поставок по одному контракту на сумму, не превышающую в эквиваленте 1,0 млн. долларов США. В случае осуществления поставок по одному контракту на сумму, превышающую в эквиваленте 1,0 млн. долларов США, тендерная комиссия создается заказчиком по согласованию с соответствующими комплексами Кабинета Министров.

При согласии отраслевых министерств и ведомств, их областные, районные, городские отделения могут выступать заказчиками проведения тендера, с условием соблюдения требований постановления Кабинета Министров РУз от 21.11.2000 г. №456 «О мерах по совершенствованию организации тендерных торгов».

Тендерная комиссия должна состоять из нечетного количества членов (как правило, она включает не менее девяти - одиннадцати человек), в том числе:

- представителей заказчика;
- представителей Министерства финансов, Министерства внешних экономических связей, инвестиций и торговли Республики Узбекистан или их территориальных подразделений (в случае необходимости); представителей обслуживающего коммерческого банка и независимых экспертных организаций;

- представителей вышестоящих организаций, министерств, ведомств заказчика;

- представителей транспортно-экспедиторских компаний, в случае организации тендерных торгов с привлечением иностранных поставщиков.

Количество представителей заказчика или его подведомственных предприятий и организаций не должно превышать 30 процентов от состава тендерной комиссии.

Ответственность за назначение членов тендерной комиссии несет заказчик. Основным органом, осуществляющим практическую организацию проведения тендеров (проведение предквалификационного отбора поставщиков, экспертная оценка поступающих предложений, предоставление помещений и вспомогательного персонала, организация рекламной работы, оформление документации тендерной комиссии и т.п.), является рабочий орган тендерной комиссии.

Рабочим органом может быть специализированная организация по выбору заказчика на договорной основе или сам заказчик, который при необходимости может привлекать также специалистов из других организаций на договорной основе.

При осуществлении поставок по одному контракту на сумму, превышающую в эквиваленте 1,0 млн. долларов США, рабочий орган определяется заказчиком по согласованию с соответствующими комплексами Кабинета Министров.

Пределы прав и обязанностей рабочего органа - специализированной организации, а также специалистов из других организаций определяются в договорах.

При проведении тендеров заказчик:

- принимает решение о проведении тендеров, дате их проведения и издает официальный распорядительный документ;

- осуществляет контроль за деятельностью рабочего органа и участвует в работе тендерной комиссии;

- определяет условия для подготовки тендерной документации;

- производит расходы, связанные с подготовкой и проведением тендеров;

- заключает контракт с победителем тендера.

Рабочий орган по согласованию с заказчиком:

- определяет процедуру торгов и ее оформление;
- организует разработку тендерной документации;
- публикует в средствах массовой информации объявление и/или осуществляет рассылку приглашений;

- координирует деятельность привлекаемых экспертов и консультантов;

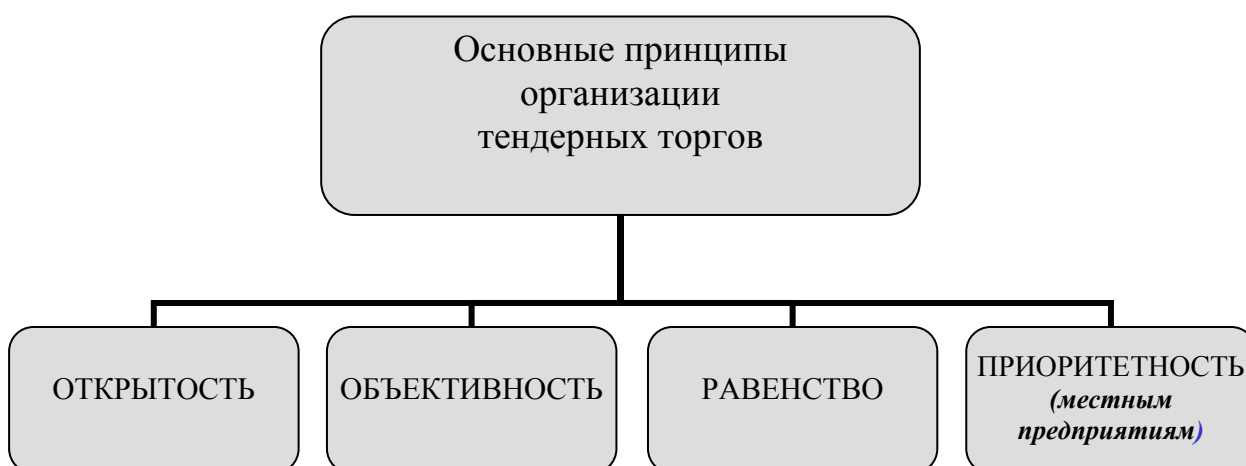
- знакомит претендентов с тендерной документацией;

- принимает заявления и обеспечивает их учет, сохранность и конфиденциальность.

Основными принципами организации проведения тендеров являются гласность и объективность в принятии решений, создание равных конкурентных условий для участников тендеров при сохранении приоритета отечественных производителей (поставщиков) (рисунок 2).

Рисунок 2

### Принципы организации тендерных торгов<sup>14</sup>



<sup>14</sup> Составлен на основании “Положения о проведении тендерных торгов по закупкам сырья, материалов, комплектующих изделий и оборудования”, утвержденного Постановлением Кабинета Министров РУз от 21.11.2000 г. №456

Заключение контрактов по осуществлению государственных закупок и их исполнение осуществляется в два этапа:

- заключение контракта;
- оценка качества и сроков исполнения договора.

Заключение контракта:

- *Прямые договора* – на условиях, определяемых по соглашению сторон.
- *Ярмарочные и биржевые торги* – согласно правилам ярмарочной и биржевой торговли (срок заключения контракта до 5 дней с даты проведения торгов).
- *Конкурсные торги* – в соответствии с актами законодательства, регулируемыми отдельные виды и сферы закупок. Сроки заключения регламентированы не во всех документах. Согласно Гражданскому кодексу срок заключения договора не должен превышать 30 календарных дней.

Оценка своевременности и качества исполнения контракта осуществляется закупщиком самостоятельно.

- Оплата контракта производится после регистрации контракта в подразделениях Казначейства (Глава 5).

### **3.2.4 Система контроля государственных закупок**

Система контроля государственных закупок включает: предварительный контроль, текущий контроль и последующий контроль.

*Предварительный контроль производится:* финансовыми органами - в момент регистрации смет расходов; казначейскими подразделениями – в процессе регистрации юридических обязательств получателей бюджетных средств, Госкомархитектстром - в момент экспертизы тендерной документации; Министерство экономики - в момент отбора проектов для включения в инвестиционную программу.

*Текущий контроль производится:* МВЭСИТ – в момент заключения импортных контрактов (экспертиза импортных контрактов); казначейскими подразделениями - в процессе регистрации финансовых обязательств получателей бюджетных средств; Госкомархитектстром - с момента

организации конкурсных торгов и до момента ввода объектов в эксплуатацию.

*Субъектами последующего контроля являются:* Контрольно-ревизионное управление Министерства финансов; Прокуратура; Счетная палата.

*Организация мониторинга цен в бюджетных организациях.* Усиление контроля над целевым использованием бюджетных средств предполагает полное внедрение трехэтапного контроля. Т.е., после того, как бюджетная организация принимает от контрагента оферту (предложение) о покупке товаров (выполнении работ, оказании услуг), акцептирует (подписывает) контракт и предоставляет для регистрации в подразделение Казначейства.

Для возникновения юридического обязательства получателя бюджетных средств, требуется регистрация его контракта в казначейском подразделении.

До наступления юридического обязательства в Казначействе имеется возможность осуществить *первоначальный контроль*, что обеспечивается с помощью мониторинга цен. Здесь цена на товары (работы, услуг), которые собирается купить бюджетная организация, сравнивается с ценами альтернативных поставщиков. Существует разные способы сбора информации об альтернативных поставщиках. Например, получение информации на товарно-сырьевых биржах, рынках, получение коммерческих предложений от конкурирующих организаций, обобщение информации в средствах массовой информации и в специализированных рекламных проспектах.

Договоры на сумму в эквиваленте менее 100 тыс. долл. США представляются с приложением документов о проведении отбора наилучших конкурсных предложений поставщика в соответствии с Правилами казначейского исполнения Государственного бюджета №2007 от 16.09.2009 г. (см. Глава 5.3).

Товары, производимые в Узбекистане должны быть приобретены без посредников именно от самого производителя, а завозимые из вне товары – непосредственно от самих импортеров, что предупреждает покупку товаров



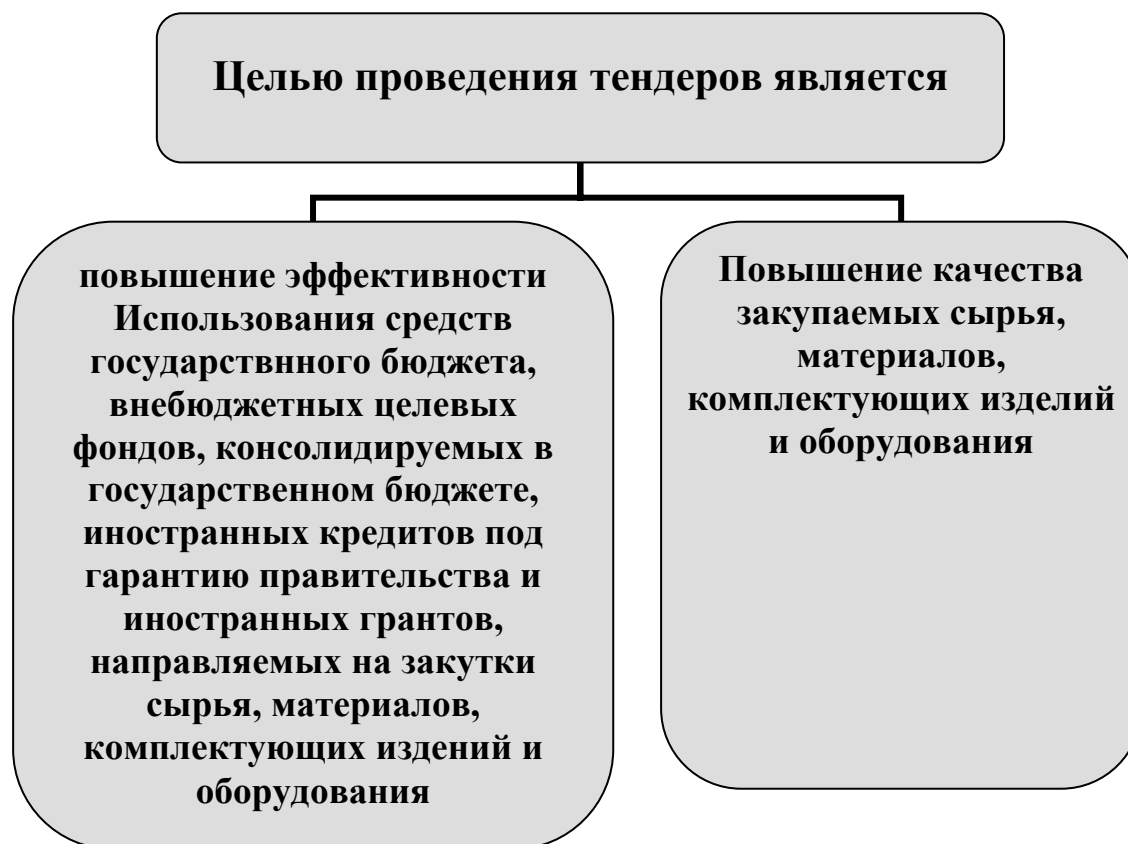
по высоким ценам<sup>15</sup>. В настоящее время правовым основанием организации мониторинга цен в финансовых органах по государственным закупкам являются: “ Положение о проведении тендерных торгов по закупкам сырья, материалов, комплектующих изделий и оборудования” (приложение к Постановлению КМ РУз от 21.11 2000 г. №456), Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 05.08.2000 г. №305 «О дополнительных мерах по углублению экономических реформ в капитальном строительстве», а также Положение “О конкурсных торгах в капитальном строительстве на территории Республики Узбекистан” (приложение к Постановлению КМ РУз от 03.07.2003 г. № 302) и соответствующие приказы Министерства финансов Республики Узбекистан.

Положение определяет механизм организации проведения тендерных торгов (далее - "тендеров") на закупки завозимых по импорту и производимых в Республике Узбекистан сырья, материалов, комплектующих изделий и оборудования за счет средств государственного бюджета, внебюджетных целевых фондов, консолидируемых в государственном бюджете, иностранных кредитов под гарантию правительства и иностранных грантов, предоставляемых международными и зарубежными финансовыми институтами, включая Группу Всемирного банка, ЕБРР, АБР, Японский банк международного сотрудничества, банк "KfW" и др.

Основной целью проведения тендеров является повышение эффективности использования средств государственного бюджета и повышение качества закупаемых сырья, материалов, комплектующих изделий и оборудования (рисунок 3).

---

<sup>15</sup> Согласно постановлению КМ РУз от 05.08.2000 г. № 305 «О дополнительных мерах по углублению экономических реформ в капитальном строительстве».

**Цели организации тендерных торгов<sup>16</sup>****3.3 МОНИТОРИНГ ЦЕН В СФЕРЕ КАПИТАЛЬНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА И ПРИ ЗАКУПКАХ ПРОДУКТОВ ПИТАНИЯ ДЛЯ НУЖД ГОСУДАРСТВА**

В данном разделе описываются процедуры по проведению мониторинга цен казначейскими подразделениями, на основе следующих примеров:

- при осуществлении получателями бюджетных средств закупок продуктов питания;
- при проведении заказчиками расходов по капитальному строительству (реконструкции) зданий (сооружений и других объектов).

<sup>16</sup> Составлен на основании “Положения о проведении тендерных торгов по закупкам сырья, материалов, комплектующих изделий и оборудования” утвержденный Постановлением К М РУз от 21.11.2000 г. №456

I. При закупке получателями бюджетных средств продуктов питания, казначейскими подразделениями осуществляется мониторинг цен на основании соответствующего приказа Министерства финансов Республики Узбекистан.

При этом, территориальными подразделениями Казначейства, мониторинг цен на продукты питания, закупаемые получателями бюджетных средств, осуществляется на основании информации Государственного комитета по демонаполизации, поддержке конкуренции и предпринимательства Республики Узбекистан (далее - Антимонопольный комитет) о среднемесячных ценах, сложившихся на продукты питания в разрезе регионов республики.

В случаях, если в процессе регистрации договоров, заключенных получателями бюджетных средств по закупкам продуктов питания, цены в договорах превышают предельные размеры цен, указанные в вышеуказанной информации Антимонопольного комитета, данные договора подлежат возврату обратно бюджетным организациям без их регистрации казначейскими подразделениями.

В качестве примера можно привести таблицу с условными ценами (xxxx) на перечень продуктов питания, предоставленный территориальными подразделениями Антимонопольного комитета, сложившихся по какой-то конкретной территории (району, городу) на основании которой казначейские подразделения осуществляют мониторинг цен.

**Таблица 3**

Наименование продукции	Цена (сум)
Мука	xxxx
Растительное масло	xxxx
Сливочное масло	xxxx
Хлеб	xxxx
Картофель	xxxx
Лук	xxxx
Морковь	xxxx
Рис	xxxx

Наименование продукции	Цена (сум)
Мясо	xxxx
Яйца	xxxx
Другие <sup>17</sup> .	xxxx

Получатели бюджетных средств при заключении договоров на приобретение продуктов питания учитывают предельные цены на продукты питания в разрезе территорий, установленные подразделениями Анти-монопольного комитета, соответственно, первичные документы, подтверждающие факт поставки продуктов питания (счета-фактуры и др.) и являющиеся основанием для осуществления платежей по ним, в казначейских подразделениях принимаются в пределах этих цен. А на все виды продуктов питания, кроме данных видов продуктов, цены определяются по средним рыночным ценам, установленным на соответствующем территориальном рынке.

При осуществлении получателями бюджетных средств закупок по прочим видам товаров (работ, услуг), казначейские подразделения осуществляют мониторинг цен в соответствии с требованиями Правил казначейского исполнения государственного бюджета (рег. №2007 от 16.09.2009 г.) на внесистемной основе путем сравнения цен, указанных в представляемых получателями бюджетных средств договорах с аналогичными средними рыночными ценами, сложившимися на соответствующей территории, в основном, как правило, из печатных источников информации, полученных по запросам казначейских подразделений и других источников<sup>18</sup>.

Значение мониторинга цен состоит в том, чтобы предупредить возникновение необоснованной дебиторской и кредиторской задолженности, кроме того, расходы, утвержденные в смете расходов бюджетных

<sup>17</sup> Данный перечень может быть расширен за счет вновь вводимых видов продукто питания, цены по закупкам на которые подлежат последующему контролю.

<sup>18</sup> На практике, средние цены на различные товары (работы, услуги) определяются на основании информации, полученной из специализированных источников информации (рекламных журналов, газет и др.), а также информации, получаемой из компетентных источников (отделами экономики соответствующих хокимиятов, администрацией местных рынков о ценах на аналогичные товары и продукты и др.источников)

организаций, подлежат жесткому контролю в части целевого их расходования по соответствующим статьям бюджетной классификации. Контракты, заключаемые на получение товаров или услуг, заключаются с помощью тендерного или конкурсного торга с целью получения качественных товаров (работ, услуг) при оптимальной цене и контроль над целевым использованием бюджетных средств является подтверждением их высокой эффективности.

В качестве существующих проблем в системе мониторинга цен можно указать следующие:

- отсутствие возможности получения на системной основе информации о ценах товаров и услуг (особенно по регионам республики);
- существующий мониторинг цен не учитывает ассортимент (качественные, технические и другие важные характеристики) товаров (работ, услуг);
- транспортные расходы требуют точной их регламентации в механизме проведения мониторинга цен;
- цены на отдельные продукты питания, установленные Анти-монопольным комитетом не всегда совпадают с реальными ценами, установившимися на местах.

II. Мониторинг цен при организации государственных закупок в сфере капитального строительства регулируется утвержденным постановлением Министерства финансов Республики Узбекистан, Министерства Макроэкономики и статистики (ныне Минэкономики) и Госархитектстрою «Положением о порядке установления максимальных цен на оборудование, строительные материалы и конструкции, закупаемые заказчиками и подрядными организациями для объектов строительства, финансируемые за счет средств государственного бюджета и под гарантию правительства». Данное Положение разработано в соответствии с Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 5 августа 2000г. №305, и предусматривает порядок установления максимальной границы цен на оборудование, строительные материалы и конструкции (далее строительные материалы), закупаемые заказчиками и подрядными организациями за счет

средств госбюджета и под гарантию Правительства. Положение должно применяться всеми заказчиками и подрядными организациями по всем переходящим объектам, строительство которых проводится без тендерных торгов и за счет средств госбюджета и под гарантию Правительства.

Максимальная цена строительных материалов формируется, в соответствии с Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 5 августа 2000 г. № 305, оптовой цены продажи предприятия-изготовителя (или закупочной стоимости импортной продукции), учитывая транспортные расходы и применяемые по отношению к ним самые высокие заготовительно-складские и посреднические надбавки в размере не более 20%, независимо от числа посредников.

Закупочная стоимость импортной продукции определяется в соответствии с пунктом 3.9 порядка отражения в бухгалтерском учете, статистических и других отчетностях операций в иностранной валюте (№931 от 3.06.2000 г.) утвержденного Министерством финансов Республики Узбекистан, Центральным банком, Министерством макроэкономики и статистики, и согласованного с Государственным налоговым комитетом Республики Узбекистан

При оформлении документов для расчетов по строительным материалам (накладные, счета-фактуры и др.) посредники обязаны указать следующую дополнительную информацию:

- закупочную стоимость импортной продукции или оптовую цену продажи предприятия-производителя, учитывая транспортные расходы;
- наименование пункта таможенного прохождения импортированных в республику строительных материалов;
- дату выпуска изготовленных в республике строительных материалов предприятием-производителем, или дату прохождения импортной продукции через таможенную;
- размер применяемой торговой наценки (надбавки).

При закупке посредником строительных материалов от других посредников на территории республики, указывается их наименование и торговая наценка (надбавка).

Если оптовая цена продажи завода-производителя выросла, и заказчиками и подрядными организациями не осуществлены авансовые платежи посредникам, в момент их продажи максимальные цены на строительные материалы могут быть доведены до уровня оптовой цены продажи завода-производителя.

При несоблюдении вышеуказанного Положения, ответственность за это в установленном порядке возлагается на первых руководителей заказчиков и подрядчиков.

В будущем, для проведения более качественного ценового анализа и контроля, предусматривается возможность интеграции или обмена информацией между программным комплексом Казначейства с информационными базами данных соответствующих уполномоченных организаций (ведомства, агентства и др.), осуществляющих сбор и формирование информации о ценах на товары (работы, услуги) в разрезе районов (городов), информацией о ценах, получаемых по итогам биржевых торгов, информацией, размещаемых на соответствующих интернет-ресурсах о средних ценах на товары (работы, услуги) и другой информацией из других компетентных источников, содержащих данные о ценах на товары (работы, услуги).

### **Контрольные вопросы:**

1. Что такое планирование государственных закупок и как оно осуществляется?
2. Каковы имеющиеся организационные формы государственных закупок?
3. В каких случаях можно заключать контракт о поставке товара без проведения тендера?
4. Поясните систему контроля государственных закупок.
5. Как осуществляется мониторинг цен при закупке продукции капитального строительства и продуктов питания для государственных нужд?

## **ГЛАВА 4. ДЕЙСТВУЮЩИЙ МЕХАНИЗМ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В РЕСПУБЛИКЕ УЗБЕКИСТАН (на примере государственных закупок, осуществляемых при проведении капитального строительства и приобретении сельскохозяйственной продукции)**

### **Ожидаемые результаты от усвоения данной главы:**

- умение применить на практике действующие механизмы государственных закупок в капитальном строительстве;
- умение разъяснить действующие механизмы государственных закупок в сельском хозяйстве;
- умение анализировать настоящее положение закупок продукции сельского хозяйства для нужд государства.

### **4.1 ВВЕДЕНИЕ**

Механизм осуществления закупок для нужд государства в Республике Узбекистан проводится на основании имеющихся нормативно-правовых актов. Формирование государственных резервов, осуществление текущих и капитальных расходов, совершенствование правовых основ по осуществлению закупок продукции сельского хозяйства, промышленности, строительства за счет средств государства приобретает все большую актуальность.

В данной главе описывается механизм осуществления государственных закупок в сфере капитального строительства и сельхоз-продукции.

Надо отметить, ограниченность официальных данных о государственном закупке сельскохозяйственной продукции для государственных нужд, что затрудняет осуществление комплексного подхода к анализу данного сектора.



## **4.2 ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В СФЕРЕ КАПИТАЛЬНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА**

### **4.2.1 Правовые основы организации государственных закупок**

В Республике Узбекистан действующий механизм осуществления капитального строительства и финансирования для нужд государства регулируется на основании следующих законодательных актов:

- Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 7 июня 2007г. №110 “Об утверждении положения о порядке разработки документов инвестиционных проектов, проведении их экспертизы и их утверждений”;
- Правила казначейского исполнения государственного бюджета (приложение к Приказу министра финансов Республики Узбекистан от 04.08.2009 г. № 69 «Об утверждении правил казначейского исполнения государственного бюджета» зарегистрированного МЮ 16.09.2009г. №2007);
- Постановление Государственного комитета по архитектуре и строительству от 27 ноября 2007г. №-9 (рег. №1757 от 09.01.2008 г.) “Об утверждении Положения о порядке проведения экспертизы документов по закупке материалов и инструментов, строительству, реконструкции, техническому перевооружению, подготовке проектов для строительных объектов комитетом по Государственной архитектуре и строительству Республики Узбекистан”.

Вышеуказанное Положение устанавливает требования к технической части конкурсной документации, а также порядок, общие правила и сроки проведения экспертизы конкурсной документации на все виды работ и услуг, финансируемых за счет централизованных источников (средств госбюджета, государственных целевых и других внебюджетных фондов, образованных решениями Правительства, иностранных кредитов, привлекаемых под гарантию или от имени Правительства Республики Узбекистан, средств Фонда реконструкции и развития Республики Узбекистан), средств органов государственного управления и государственных предприятий.

Экспертиза конкурсной документации является обязательным этапом, в ходе которого проводится проверка наличия всех необходимых документов,

полноценности представленных документов, их анализ на предмет соблюдения регламента и процедурных условий проведения конкурсных торгов, критериев оценки и определения победителя.

Проведение экспертизы конкурсной и другой документации конкурсных торгов, определение целесообразности применения и обоснованности методов и способов проведения конкурсных торгов осуществляется Госархитектстройем.

Целью экспертизы конкурсной документации является осуществление контроля над соблюдением заказчиками, организаторами и разработчиками при ее разработке условий Положения и других нормативно-правовых актов, регламентирующих вопросы разработки конкурсной документации, организации и проведения конкурсных торгов.

Госархитектстрой для проведения экспертизы конкурсной документации утверждает в установленном порядке состав экспертной комиссии (экспертного органа). Кроме того, для проведения экспертизы конкурсной документации уникальных и сложных объектов Госархитектстрой имеет право привлекать на договорной основе консультантов и специалистов соответствующих отраслей.

Конкурсная документация должна быть составлена так, чтобы все oferенты читали и понимали ее одинаково. При описании работ должны применяться общепринятые обозначения и наименования.

При открытии конкурсных торгов заключение экспертизы доводится до сведения конкурсной комиссии. При наличии в экспертном заключении замечаний, предъявляются материалы (документы), подтверждающие их устранение.

После вынесения экспертизой положительного заключения при проведении открытых торгов публикуется объявление в средствах массовой информации, при проведении закрытых конкурсных торгов направляются приглашения потенциальным участникам торгов.

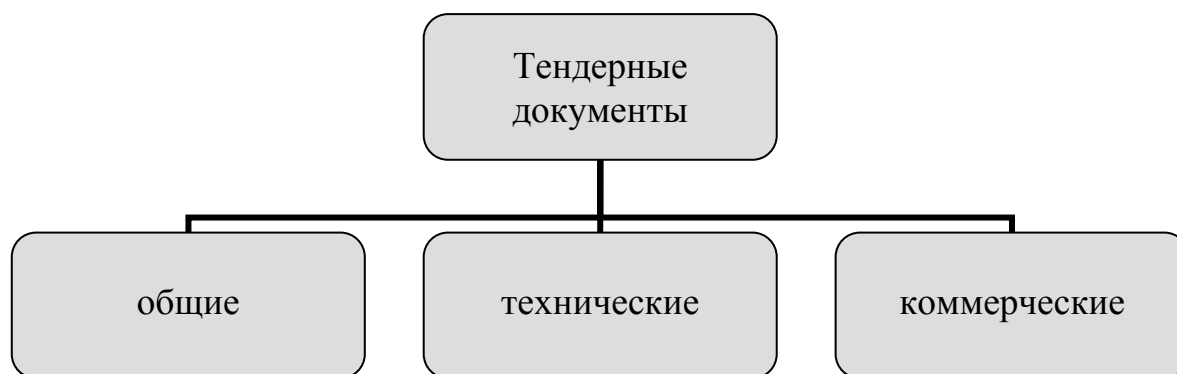
Публикация объявлений, направление приглашений к участию в процедурах конкурсных торгов производится организатором торгов по согласованию с заказчиком в сроки, обеспечивающие подрядчикам достаточное время для подготовки и представления своих заявок, но не менее

тридцати календарных дней со дня опубликования и тридцати пяти дней со дня отправления приглашения.

#### 4.2.2 Документы, представляемые на экспертизу

Заказчик с сопроводительным письмом представляет на экспертизу (экспертному органу<sup>19</sup>) полный комплект конкурсной документации, а также разрешительную документацию и полный текст объявления для публикации в печати по утвержденной форме.

Схема 6



**Техническая часть** - это пакет документов, содержащий информацию о технических характеристиках и количестве закупаемого товара (работ, услуг), необходимую и достаточную для претендента при выполнении расчета стоимости своего конкурсного предложения, определения сроков выполнения работ (поставки товаров), а также для осуществления дальнейших взаиморасчетов после заключения контракта между заказчиком и победителем конкурсных торгов при проведении конкурсных торгов в один этап.

При проведении двухэтапных конкурсных торгов техническая часть формируется из документов, содержащих приблизительные характеристики предмета конкурсных торгов, необходимых и достаточных для подготовки конкурсного предложения на первом этапе. По итогам первого этапа,

<sup>19</sup> Госархитектстрой для проведения экспертизы конкурсной документации утверждает в установленном порядке состав экспертной комиссии (экспертного органа). Кроме того, для проведения экспертизы конкурсной документации уникальных и сложных объектов Госархитектстрой имеет право привлекать на договорной основе консультантов и специалистов соответствующих отраслей

содержимое технической части корректируется и должно соответствовать требованиям первого абзаца данного пункта.

Техническая часть формируется в составе:

- для подрядных торгов на строительство, техническое перевооружение, реконструкцию и капитальный ремонт зданий и сооружений:

а) при наличии рабочего проекта, включая объекты "под ключ":

- локальных ресурсных ведомостей (рекомендуемая форма N5<sup>20</sup>), подтвержденных подписью и печатью заказчика;

- заказных спецификаций на оборудование, материалы и конструкции, если в локальных ресурсных ведомостях не указаны типы и марки применяемого оборудования, материалов и конструкций;

б) при наличии предварительного технико-экономического обоснования (предварительного технико-экономического расчета) или технико-экономического обоснования (технико-экономического расчета), именуемых далее - ПТЭО (ПТЭР) или ТЭО (ТЭР)<sup>21</sup>:

- материалов ПТЭО (ПТЭР) или ТЭО (ТЭР), необходимых для подготовки конкурсного предложения, за исключением ценовой части;

- пояснительной записки заказчика, характеризующей предмет конкурсных торгов, разработанной на основании ПТЭО (ПТЭР) или ТЭО (ТЭР);

- гарантийного письма заказчика о сроках предоставления победителю торгов проектной документации в полном объеме, утвержденной в установленном порядке;

в) при наличии ПТЭО (ПТЭР) или ТЭО (ТЭР) на условиях "под ключ":

- материалов ПТЭО (ПТЭР) или ТЭО (ТЭР) (за исключением ценовой части);

- задания на проектирование последующих стадий проекта;

---

<sup>20</sup> Форма N5 приведена в Методических рекомендациях по составлению ресурсных расчетов (смет) на строительные и монтажные работы, утвержденных приказом Госархитектстроя от 12 декабря 2003 г., N 74  
<sup>21</sup> конкурсная документация на основании ТЭО (ТЭР) разрабатывается в случаях реализации проектов с привлечением заемных средств МФЭИ (международные финансовые и экономические институты) и ИПФО (иностраннные правительственные финансовые организации).

- архитектурно-планировочного задания N1 и архитектурно-планировочного задания N2, именуемых далее АПЗ-1 и АПЗ-2, или заменяющих их документов;

- топографических материалов и материалов инженерно-геологических изысканий площадки строительства;

- материалов обследования существующих зданий и сооружений, выполненных специализированными организациями (при необходимости);

- ведомостей объемов работ, оформленных подписью и печатью заказчика (предоставляются в случаях, когда претенденту поручаются предпроектные и сопутствующие работы или услуги, не предусмотренные ПТЭО (ПТЭР) или ТЭО (ТЭР) и заданием на проектирование).

Для подрядных торгов на проектирование:

а) на разработку ПТЭО (ПТЭР):

- решения соответствующего территориального органа власти на местах о предварительном согласовании места размещения объекта (акт выбора земельного участка);

- задания на проектирование на разработку ПТЭО (ПТЭР), оформленного в установленном порядке;

б) на разработку проектной документации (за исключением ПТЭО (ПТЭР):

- материалов проекта, разработанных на предыдущей стадии (ПТЭО, ПТЭР, ТЭО, ТЭР), оформленных в установленном порядке (при наличии);

- АПЗ-1, АПЗ-2 или заменяющих их документов (при необходимости);

- задания на проектирование, оформленного в установленном порядке;

- материалов обследования существующих зданий и сооружений, выполненного специализированной организацией или дефектного акта, оформленного в установленном порядке (при необходимости);

- графической части в составе: топографических материалов и материалов инженерно-геологических изысканий;

- ведомостей объемов работ, оформленных подписью и печатью заказчика (предоставляется в случаях, когда претенденту поручаются предпроектные и сопутствующие работы или услуги, не предусмотренные заданием на проектирование).

Для торгов на закупку продукции материально-технического назначения:

- пояснительной записки, состоящей из общей части, требований заказчика к закупаемому оборудованию или продукции материально-технического назначения и сопутствующим работам и услугам, иных требований и характеристик, предъявляемых к предмету торгов или выписки из ПТЭО (ПТЭР) или ТЭО (ТЭР) (при необходимости);
- перечня закупаемого оборудования или продукции материально-технического назначения или заказных спецификаций, оформленных в установленном порядке, а также перечня сопутствующих работ и услуг или локальных ресурсных ведомостей сопутствующих работ и услуг (если по условиям конкурсных торгов предусмотрены сопутствующие работы и услуги), оформленных подписью и печатью заказчика;
- графических материалов: планов расстановки технологического оборудования, чертежей нестандартного оборудования и др. (при необходимости).

Разрешительная документация формируется в составе:

- копии лицензии, дающей право на разработку тендерной документации (для разработчиков конкурсной документации, деятельность которых не регламентируется соответствующими постановлениями Правительства);
- кредитного договора или банковской справки или адресного спискастроек или решения органа государственного управления, заемного соглашения либо другого документа инвестора, определяющего источник финансирования с указанием суммы и назначения выделяемых средств, оформленного в установленном порядке;
- положительного заключения органов государственной экспертизы по проектной документации и стартовой стоимости (при проведении подрядных конкурсных торгов после разработки рабочего проекта) или по стартовой стоимости (при реализации небольших проектов капитального ремонта);
- документа об утверждении ПТЭО (ПТЭР) или ТЭО (ТЭР), оформленного в установленном порядке (при проведении подрядных конкурсных торгов после разработки ПТЭО (ПТЭР) или ТЭО (ТЭР));

- официального распорядительного документа заказчика, определяющего способ проведения подрядных торгов и утверждающего состав конкурсной комиссии;

- протокола предварительного заседания конкурсной комиссии, на котором конкурсная комиссия определила регламент своей работы, рассмотрела и утвердила критерии технической и финансовой оценки конкурсных предложений, рассмотрела и утвердила форму обеспечения заявки на участие в конкурсных торгах, определила дату проведения конкурсных торгов;

- регламента работы конкурсной комиссии, утвержденного заказчиком в установленном порядке;

- заключения Министерства внешних экономических связей, инвестиций и торговли Республики Узбекистан по конъюнктуре цен на закупаемое оборудование, строительные материалы, конструкции, работы и услуги при закупках импортных товаров (работ, услуг).

Разрешительная документация и текст объявления, публикуемый в печати, в составе конкурсной документации претендентам не выдается.

Перечень документов, входящих в техническую часть конкурсной документации и разрешительную документацию, может корректироваться в зависимости от предмета конкурсных торгов и вида конкурсных торгов.

При необходимости экспертный орган по вопросам, относящимся к его компетенции, имеет право запросить у заказчика дополнительную информацию или документы по рассматриваемой конкурсной документации.

### 4.2.3 Основные требования, подлежащие проверке и анализу при экспертизе

При проведении экспертизы конкурсной документации подлежат проверке и анализу следующие основные вопросы:

- наличие конкурсной документации в полном объеме, в том числе разрешительной документации;
- применение одинаковых наименований, единой терминологии, ее интерпретации;
- соблюдение требований, предъявляемых к участникам торгов (наличие лицензии, опыта работы, финансовое положение, техническая оснащенность, иные квалификационные требования в зависимости от конкретного объекта торгов);
- объективность применения критериев технической и финансовой оценки предложений и их значимости;
- проверка и анализ документов на предмет соблюдения требований постановления Государственного комитета по архитектуре и строительству от 27 ноября 2007 г. №9 (рег. №1757 от 09.01.2008 г.) “Об утверждении Положения о порядке проведения экспертизы документов по закупке материалов и инструментов, строительству, реконструкции, техническому перевооружению, подготовке проектов для строительных объектов Государственным комитетом по архитектуре и строительству Республики Узбекистан”;
- анализ изменений и дополнений, вносимых в конкурсную документацию.

По результатам рассмотрения конкурсной документации экспертным органом составляется экспертное заключение, рекомендуемое конкурсную документацию к утверждению или возвращающее ее на доработку с указанием недостатков.

Заключение утверждается руководителем экспертного органа и направляется заказчику.

Положительное экспертное заключение служит основанием для опубликования объявления о конкурсном торге в печати.



Срок проведения экспертизы конкурсной документации не должен превышать *десяти дней*.

Срок проведения повторной экспертизы не более *5 дней* со дня устранения всех ошибок и недочетов, указанных в экспертном заключении и повторного обращения заказчика (организатора).

Организация, подготовка, экспертиза конкурсной документации и проведение конкурсных торгов осуществляется за счет средств заказчика (инвестора).

Экспертиза конкурсной документации проводится на договорной основе.

Все изменения и дополнения, вносимые в конкурсную документацию, подлежат согласованию в Госархитектстрой до начала конкурсных торгов.

О результатах согласования Госархитектстрой уведомляет организатора конкурсных торгов в письменном виде.

Изменения, внесенные в конкурсную документацию и согласованные с Госархитектстроем, за исключением разрешительной документации, рассылаются всем участникам конкурсных торгов в установленном порядке. При необходимости продлевается срок подачи конкурсных предложений.

Срок действия экспертного заключения ограничивается сроками действия документов, входящих в техническую часть конкурсной документации, разрешительную документацию, требованиями Инструкции для участников конкурсных торгов (изменение содержания приложений и вложений).

Действие экспертного заключения может быть пролонгировано Госархитектстроем, если вносятся изменения в конкурсную документацию, не меняющие содержания технической части конкурсной документации, не противоречащие требованиям вышеуказанного Положения и другим нормативным актам Республики Узбекистан.

## **4.3 МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В СФЕРЕ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА**

### **4.3.1 Механизм финансирования государственных закупок в сфере сельского хозяйства**

Традиционно сельское хозяйство играло важную роль в экономическом развитии Узбекистана.

С учетом имеющегося производственного потенциала страны, разработанная и проводимая в Узбекистане государственная аграрная политика, ставит перед собой следующие задачи:

- сохранение производства хлопка-сырца, достаточным для стабилизации годового экспортного и валютного баланса страны;
- достижение зерновой независимости, для обеспечения экономического суверенитета страны;
- перераспределение части дохода, формировавшегося в сельском хозяйстве, в другие отрасли для развития промышленности, а также объектов социальной и рыночной инфраструктуры;
- улучшение жизненного уровня сельского населения.

В настоящее время следующая сельскохозяйственная продукция является объектом государственных закупок в Республике Узбекистан: хлопок-сырца; зерно; рис; коконы тутового шелкопряда.

В целях совершенствования системы управления хлопкоочистительной промышленностью и бесперебойного финансового обеспечения производства хлопка-сырца для государственных нужд в 2002 году было принято постановление Министерства финансов и Центрального банка Республики Узбекистан «Об утверждении положения о порядке авансирования и расчетов за сельскохозяйственную продукцию, закупаемую для сельскохозяйственных нужд». Согласно этого постановления Пахтабанк (ныне Агробанк) своевременно осуществляет расчеты по авансированию нового урожая и за сданную сельхозпродукцию, производит расчеты за товарно-материальные ценности, необходимые для выращивания и сбора урожая. Эти расчеты осуществляются через, созданный при Министерстве

финансов Республики Узбекистан Фонд расчетов за сельскохозяйственную продукцию, закупаемую для государственных нужд.

Вышеуказанным постановлением были определены особенности проведения фондом платежей при авансировании и окончательных расчетах за хлопок-сырец.

Фонд расчетов за сельскохозяйственную продукцию выделяет областным отделениям Агробанка отдельными траншами целевые средства для авансирования сельскохозяйственных производителей на поставку хлопка-сырца для государственных нужд.

Размеры транша определяются, исходя из ежегодного прогнозного расчета потребности в средствах. Стоимость посевных семян засчитывается в сумме аванса. Фонд через своих региональных инспекторов в Центрах по контрактации и расчетам за хлопок и хлопковую продукцию совместно с Агробанком ведет ежедневный мониторинг целевого использования средств.

Ответственность за открытие счетов и проведение операций по депозитным и специальным счетам хлопкоочистительных предприятий и отделений «Ассоциации Узхлопкопром», целевое использование средств Фонда лежит на Агробанке.

В сфере сбыта хлопка и пшеницы до сих пор превалирует правительственный контроль, хотя Правительство недавно повысило закупочные цены на хлопок и пшеницу и расширило каналы сбыта хлопка, что послужило стимулом производителям к получению более высоких урожаев.

В Республике ежегодно, перед уборкой урожая (1995–2000 гг.), утверждаются прейскуранты цен на хлопок – сырец. До 2001 года прейскуранты утверждались Министерством финансов, с 2001 года Кабинетом Министров Республики Узбекистан.

Прейскуранты оптовых цен на хлопковое волокно ежегодно, в основном, в августе, утверждаются Министерством финансов Республики Узбекистан.

Ежегодно на поддержку фермерских хозяйств государством выделяются значительные средства и ассигнования. Только в истекшем 2008 году на

авансирование производства важнейших видов сельскохозяйственной продукции было направлено около одного триллиона сумов, в том числе производство хлопка – 800 млрд., зерна – 200 млрд. сумов. В 2009 году на эти цели направляются 1,2 трлн. сумов<sup>22</sup>.

Экспорт хлопка является одной из основных статей валютных поступлений, так как на его долю приходится около 12% от общих объемов экспорта<sup>23</sup>.

На экспорт хлопка требуется соответствующая лицензия, которая выдается МВЭСиТ. Фактическими регулировщиками поставок волокна за пределы страны остаются МВЭСиТ и ассоциация Узхлопкопром, которые и формируют баланс производства и поставок хлопка на экспорт.

Обычно хлопок продается посредством наличных операций или квази – бартерных сделок. В последнем случае иностранным партнерам разрешается закупать хлопок за определенную натуральную оплату, хотя на практике осуществляются два разных банковских перевода.

Например, в случае с бартерным обменом хлопка на зерно, соответствующая стоимость в денежном выражении переводится посредством двух отдельных двусторонних операций, то есть производится денежный перевод от покупателей узбекскому партнеру, как оплата за поставляемый хлопок и другой перевод от узбекского партнера за поставку зерна или другого продукта.

В середине 1990 гг. пшеница заняла центральное место в стратегии Правительства, направленной на достижение зерновой самостоятельности, которая воспринимается как гарантия продовольственной безопасности.

Государственные закупки зерноколосовых культур в 2008 году составили 2531,4 тыс. тонн, в том числе 2401,1 тыс. тонн пшеницы (в 2007 году, соответственно 2426,2 тыс. тонн и 2385,7 тыс. тонн). Кроме этого, коконы тутового шелкопряда и рис по-прежнему остаются предметом государственных заготовительных планов и ценообразования. В 2008 году

---

<sup>22</sup> И.Каримов. Мировой финансово-экономический кризис, пути и меры по его преодолению в условиях Узбекистана. Т. «Узбекистан» 2009г.

<sup>23</sup> И.Каримов. Мировой финансово-экономический кризис, пути и меры по его преодолению в условиях Узбекистана. Т. «Узбекистан» 2009г.

заготовлено 23450,8 тонн коконов тутового шелкопряда (109,2 процента к уровню 2007 года), и 110,4 тыс. тонн риса<sup>24</sup>.

#### **4.3.2 Проблемы действующего механизма**

Государственная политика планирования и закупок служит задачам производства хлопка и пшеницы, а также получения доходов из этого сектора. Государственными закупками хлопка и пшеницы руководят, государственные монопольные организации; «Ассоциация Узхлопкопром» и ГАК «Уздонмахсулот».

Ряд факторов делает механизм скупки невыгодным для фермеров. Во-первых, договорные цены становятся доступными фермерам, только если они выполняют план заготовки, что часто не случается. Большинство фермеров обязаны продавать весь урожай по государственным закупочным ценам. На практике, цены на хлопок-сырец определяются территориальными органами ОАО «Узпахтасаноатсотиш» и отражается в договорах контрактации.

Половина производимого зерна продается по государственной закупочной цене, а другая его часть, размер которой определяется ближе к периоду сбора урожая, продается по заранее установленной договорной цене (как правило, на 20% выше государственной цены). Остаток урожая остаётся в распоряжении фермеров. В связи с переоцененным обменным курсом, разница между мировыми ценами и отпускными ценами производителя существенно различается. Цены на пшеницу, по которым платит государство, намного ниже, чем те же цены на базаре. Доля производимого риса, которую сельскохозяйственные предприятия должны продавать государству, стабильно уменьшается.

Государство доминирует на всех сельскохозяйственных рынках хлопка и зерновых через систему закупочных квот, охватывающих 50-80% объема продаж. Процесс закупок максимально централизован. План и график закупок утверждается Кабинетом Министров и находится под его постоянным контролем. Каждому району и области установлены конкретные

---

<sup>24</sup>www.gov.uz

квоты по закупкам. Авансовые платежи и товарные кредиты являются другим примером того, как государство стимулирует производителей продавать будущий урожай по фиксированным закупочным ценам.

*Закупочные квоты, авансовые платежи, товарные кредиты и экспортное регулирование используется для того, чтобы стимулировать сельскохозяйственных производителей продавать продукцию государству по регулируемым индикативным ценам.*

### **Контрольные вопросы:**

1. Какие документы являются правовыми основами для осуществления государственных закупок в капитальном строительстве?
2. Как формируется техническая часть в приготовлении документов?
3. Какие вопросы, подлежащие проверке и анализу при экспертизе являются основными?
4. Какие сельхозпродукты являются объектом государственных закупок в Республике Узбекистан?
5. Объясните механизм авансирования государственной закупки хлопка-сырца.
6. Какие существуют в сфере государственных закупок сельхоз-продукции проблемы?

## **ГЛАВА 5. АНАЛИЗ ПРАКТИКИ РЕГИСТРАЦИИ ЮРИДИЧЕСКИХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ПРИ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК**

### **Ожидаемые результаты от усвоения данной главы:**

- умение разъяснить основные цели и задачи казначейской системы;
- умение различить юридические и финансовые виды обязательств;
- умение применить на практике порядок регистрации казначейскими подразделениями договоров получателей бюджетных средств;
- умение разъяснить механизмы оплаты казначейскими подразделениями расходов получателей бюджетных средств;

### **5.1 ВВЕДЕНИЕ**

Переход исполнения государственного бюджета на казначейскую систему является важным шагом в реформировании государственных финансов Республики Узбекистан.

Регистрация обязательств государственных учреждений является необходимым процессом в обеспечении прозрачности государственных закупок и организации адресного использования государственных средств.

С переходом от банковской системы на казначейскую систему исполнения государственного бюджета, на казначейские подразделения возложено обязательство по проведению предварительного и текущего контроля на стадии исполнения смет расходов получателями бюджетных средств.

### **5.2 РОЛЬ КАЗНАЧЕЙСКОЙ СИСТЕМЫ В ОРГАНИЗАЦИИ ТЕКУЩЕГО КОНТРОЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК**

Основными целями перехода на казначейское исполнение государственного бюджета являются:

- эффективное управление государственными финансовыми средствами;
- усиление контроля по целевому использованию государственных финансовых средств;

- улучшение качества отчетности об исполнении государственного бюджета и сокращение времени ее подготовки;
- организация платежа от имени получателей бюджетных средств по их распоряжению;
- регистрация контрактов бюджетных организаций по приобретению товаров (работ, услуг), а также контрактов заказчиков по капитальному строительству за счет бюджетных средств.

Реализация предварительного и текущего контроля в процессе кассового исполнения бюджета требует регистрации казначейскими подразделениями юридических и финансовых обязательств получателей бюджетных средств.

Основными задачами Казначейства являются:

- кассовое исполнение государственного бюджета, включая распределение поступающих доходов между бюджетами разных уровней, исполнение смет расходов бюджетополучателей и составление отчетности об исполнении государственного бюджета;
- управление средствами государственного бюджета посредством введения единого казначейского счета, а также территориальных казначейских счетов, обеспечивающее предупреждение кассовых разрывов между доходами и расходами соответствующих бюджетов;
- предотвращение нецелевых, необоснованных расходов бюджетных организаций путем введения порядка обязательной регистрации договоров бюджетных организаций с поставщиками товаров (работ, услуг), а также договоров заказчиков на капитальное строительство за счет средств государственного бюджета (далее - договоры бюджетных организаций и заказчиков) на основании жесткого контроля за их заключением строго в пределах сумм и в соответствии с целями, указанными в сметах расходов;
- осуществление мониторинга за оптимизацией использования бюджетных средств, направляемых на финансирование бюджетных организаций, в том числе силовых структур, имея в виду обеспечение качества заключаемых ими договоров, их целесообразность и ценовое решение, исключая при этом, как правило, посреднические услуги;



- действенный контроль за обеспечением неукоснительного соблюдения платежной дисциплины посредством осуществления платежей от имени и по поручению бюджетополучателей непосредственно на счета поставщиков товаров (работ, услуг) строго в пределах сумм, предусмотренных в сметах расходов и зарегистрированных договорах;

- ведение бухгалтерского учета и отчетности казначейского исполнения государственного бюджета, сбор, обработку и анализ информации о ходе исполнения государственного бюджета, а также обслуживание государственного внутреннего и внешнего долга Республики Узбекистан, исполнение гарантий Республики Узбекистан.

Путем регистрации обязательств получателей государственных средств система казначейского исполнения государственного бюджета обеспечивает целевое и рациональное использование бюджетных средств, направляемых получателями бюджетных средств, в том числе на закупку товаров (работ, услуг), а также осуществляет текущий контроль организации государственных закупок.

### **5.3 ОБЯЗАТЕЛЬСТВА И ПОРЯДОК ИХ РЕГИСТРАЦИИ**

Отношения, возникающие при заключении, исполнении, изменении и расторжении хозяйственных договоров по государственным закупкам, регулируются Гражданским кодексом Республики Узбекистан (параграф 4), Законом Республики Узбекистан “О договорно-правовой базе деятельности хозяйствующих субъектов» от 29.08.1998 г и другими актами законодательства.

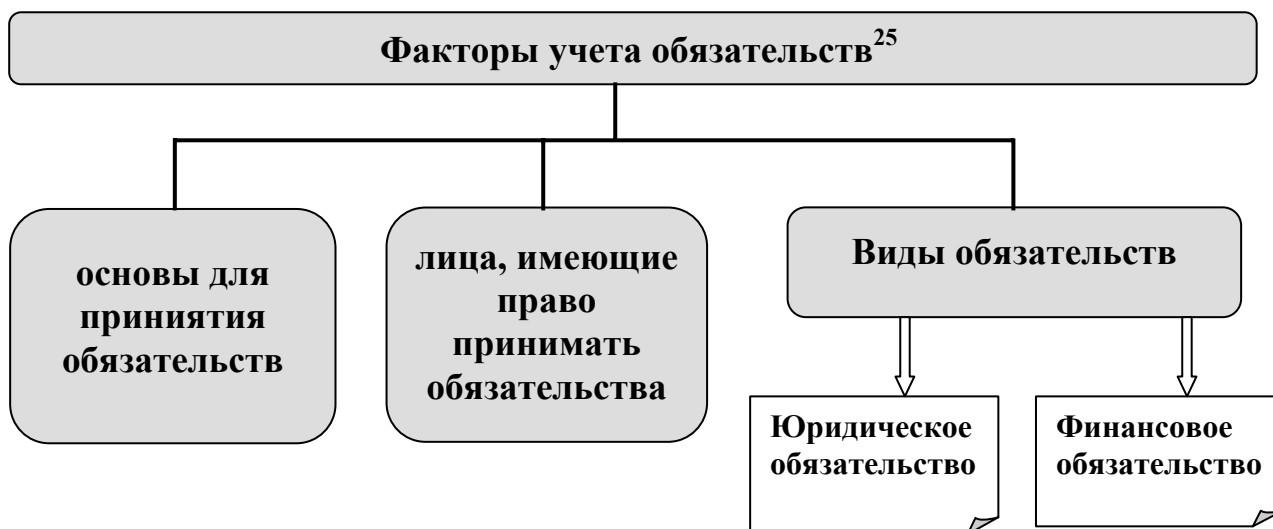
Понятие “обязательство” играет очень важную роль в договорных отношениях. **Обязательство** - гражданское правоотношение, в силу которого одно лицо (должник) обязано совершить в пользу другого лица (кредитора) определенное действие, как-то: передать имущество, выполнять работу, оказывать услуги, платить деньги и т.п. либо воздержаться от определенного действия, а кредитор имеет право требовать от должника исполнения его обязанности.

Обязательство принимается лицом, имеющим право принимать обязательства на законных основаниях.

Руководитель или лицо уполномоченные руководителем бюджетной организации имеют право принимать обязательства.

В системе учета обязательств существуют три фактора (схема 7).

Схема 7



**Юридические обязательства** - обязательства, возникающие у юридических (физических) лиц перед второй стороной по заключенным договорам, контрактам и в результате решений соответствующих органов власти<sup>26</sup>.

Объем принимаемых получателями бюджетных средств юридических обязательств лимитируется объемами бюджетных ассигнований, предусмотренных в их сметах расходов по соответствующей статье экономической классификации расходов государственного бюджета, а по расходам на капитальные вложения - утвержденными в установленном порядке лимитами капитальных вложений по каждому объекту.

<sup>25</sup> Подготовлен на основании Гражданского кодекса РУз и Закона РУз “О договорно-правовой базе деятельности хозяйствующих субъектов» № 670-I от 29.08.1998 г.

<sup>26</sup> «Правила по ведению лицевых счетов получателей бюджетных средств в Казначействе Министерства финансов Республики Узбекистан и его территориальных подразделениях». Приложение к приказу министра финансов от 17.10.2007 г. N 93, зарегистрированные МЮ 05.12.2007 г. N 1746.

Главной целью регистрации юридических обязательств является усиление эффективности бюджетного контроля, то есть предотвращение перерасхода и нецелевого расходования бюджетных средств.

**Финансовые обязательства** - обязательства, возникающие у юридических (физических) лиц перед второй стороной на основании документов, подтверждающих факт поставки им товаров (работ и услуг), включая задолженность перед работниками по заработной плате, начисленной в расчетно-платежных документах, платежи из бюджета согласно решениям суда, а также документов, обязывающих получателей бюджетных средств перечислить денежные средства поставщику или получателю платежа<sup>27</sup>.

Финансовые обязательства принимаются получателями бюджетных средств перед второй стороной на основании документов, подтверждающих факт поставки им товаров (работ и услуг), включая ведомости начисления заработной платы и приравненных к ней расходов.

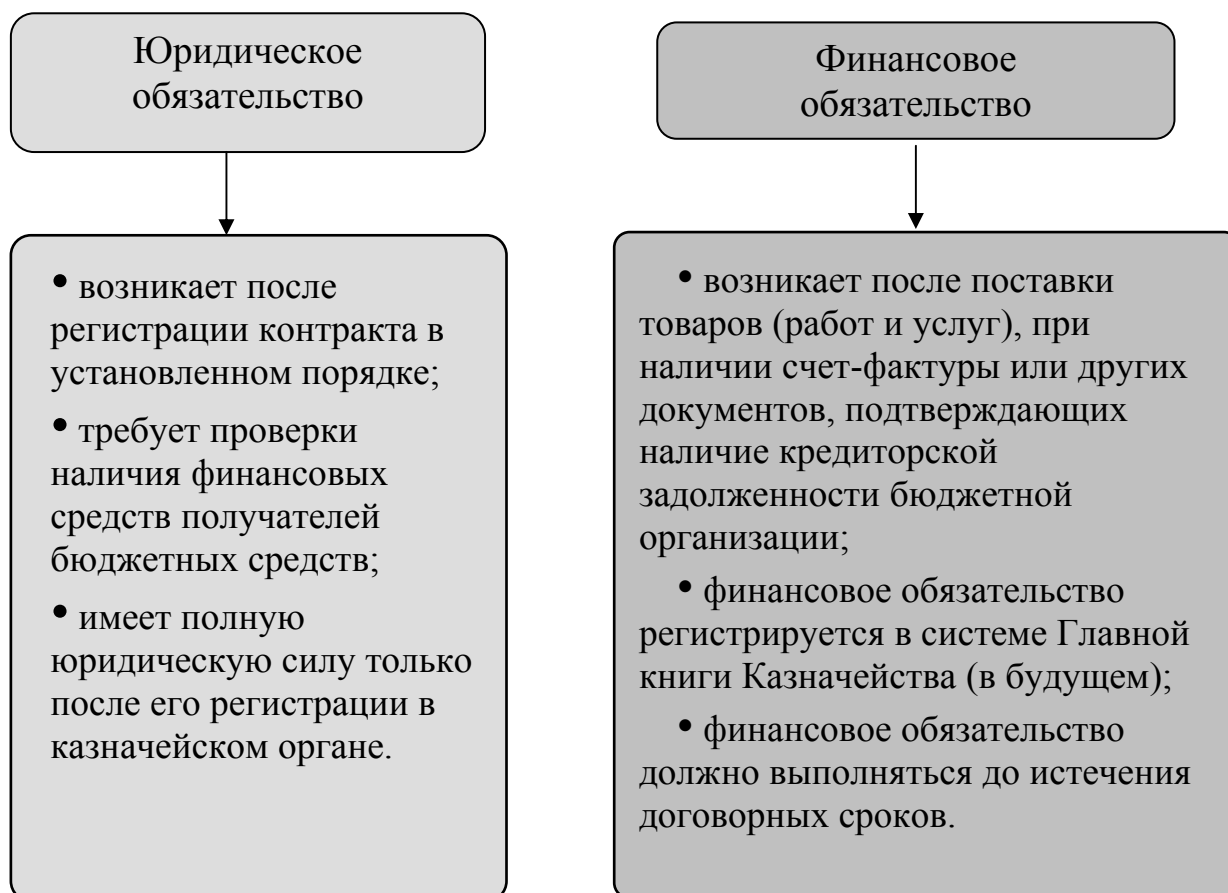
Финансовые обязательства, за исключением финансовых обязательств по заработной плате и приравненных к ней расходов, а также финансовых обязательств по уплате сборов, взносов, налогов и других обязательных платежей, платежей по решению суда и т. д., принимаются в пределах ранее заключенных договоров и других документов, подтверждающих принятие юридических обязательств<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> «Правила по ведению лицевых счетов получателей бюджетных средств в Казначействе Министерства финансов Республики Узбекистан и его территориальных подразделениях» Приложение к приказу министра финансов от 17.10.2007 г. N 93, зарегистрированное МЮ 05.12.2007 г. N 1746.

<sup>28</sup> «Правила казначейского исполнения Государственного бюджета» Приложение к приказу министра финансов от 04.08.2009 г. N 69, зарегистрированное МЮ 16.09.2009 г. N 2007

## Юридическое и финансовое обязательство



Получатели бюджетных средств заключают договоры с поставщиками, а также вносят дополнения и изменения в договоры, только в пределах соответствующих плановых бюджетных ассигнований, предусмотренных в сметах расходов получателей бюджетных средств.

**Хозяйственным договором** признается соглашение, в силу которого одна сторона обязуется в обусловленный срок передать товары, выполнить работы или оказать услуги в сфере предпринимательской деятельности, а другая сторона обязуется принять товары, работы, услуги и оплатить их.

Основными принципами договорных отношений в сфере предпринимательской деятельности являются:

- свобода заключения хозяйственных договоров;
- взаимная заинтересованность сторон;
- соблюдение договорной дисциплины;

- взаимная имущественная ответственность сторон.

Хозяйственный договор заключается, как правило, путем направления оферты (предложения заключить договор) одной из сторон и ее акцепта (принятия предложения) другой стороной. Хозяйственный договор считается заключенным, если между сторонами достигнуто соглашение по всем существенным условиям договора.

Хозяйственные договоры в процессе подготовки к заключению должны быть проверены на предмет соответствия законодательству юридической службой хозяйствующих субъектов или привлеченными адвокатами. Заключение договоров без их визы не допускается.

Хозяйственные договоры на сумму свыше двухсот минимальных размеров заработной платы, установленных законодательством, заключаются после письменного заключения юридической службы хозяйствующих субъектов или привлеченных адвокатов<sup>29</sup>.

Договоры бюджетных организаций с поставщиками товаров (работ, услуг), а также договоры заказчиков на капитальное строительство за счет средств государственного бюджета подлежат обязательной регистрации в Казначействе и вступают в силу только после ее осуществления<sup>30</sup>.

В заключительной части договоров, как правило, указываются:

- какими актами законодательства регулируются отношения, указанные в хозяйственном договоре;
- соответствуют ли условия хозяйственного договора требованиям законодательства;
- соответствуют ли требованиям законодательства мера ответственности сторон и порядок разрешения споров.

Хозяйственный договор должен исполняться надлежащим образом в соответствии с его условиями и требованиями законодательства, а при отсутствии таких условий и требований - в соответствии с обычаями делового оборота.

---

<sup>29</sup> Статья 21. Закон РУз «О договорно-правовой базе деятельности хозяйствующих субъектов» №670-1 от 29.08.1998 г.

<sup>30</sup> Пункт 6. Постановление Президента Республики Узбекистан №ПП-594 от 28.02.2007 г. «О мерах по дальнейшему развитию системы казначейского исполнения Государственного бюджета».

Исполнение хозяйственного договора может обеспечиваться неустойкой, залогом, удержанием имущества должника, поручительством, гарантией и другими способами, предусмотренными законодательством или договором. В договорах получателей бюджетных средств, заключаемых на поставку товаров (работ, услуг) за счет бюджетных средств, как правило, предусматривается осуществление предоплаты в размере 15 процентов, кроме случаев, предусмотренных законодательством<sup>31</sup>.

В случае просрочки поставки, недопоставки товаров, невыполнения работ или неоказания услуг поставщик (подрядчик) уплачивает покупателю (заказчику) пеню и штраф в соответствии с Законом Республики Узбекистан «О договорно-правовой базе деятельности хозяйствующих субъектов» №670-І от 29.08.1998 г. Уплата пени не освобождает сторону, нарушившую договорные обязательства, от возмещения убытков, причиненных просрочкой поставки, недопоставкой товаров, невыполнением работ или неоказанием услуг.

Регистрация казначейскими подразделениями договоров получателей бюджетных средств на поставку товаров (работ, услуг) осуществляется в порядке, предусмотренном Правилами казначейского исполнения государственного бюджета (рег. №2007 от 16.09.2009 г.).

Вышеуказанные правила определяют и устанавливают порядок казначейского исполнения соответствующих бюджетов на основе предварительного и текущего контроля, соответственно, путем осуществления регистрации в Казначействе Министерства финансов Республики Узбекистан и его территориальных подразделениях договоров (контрактов) получателей бюджетных средств с поставщиками товаров (работ, услуг), а также проведения оплаты расходов получателей бюджетных средств по бюджетным средствам с соответствующих казначейских счетов с отражением произведенных расходов на соответствующих лицевых счетах этих получателей бюджетных средств.

Казначейское исполнение секретных расходов, по предприятиям, организациям, учреждениям и воинским частям Министерства обороны,

---

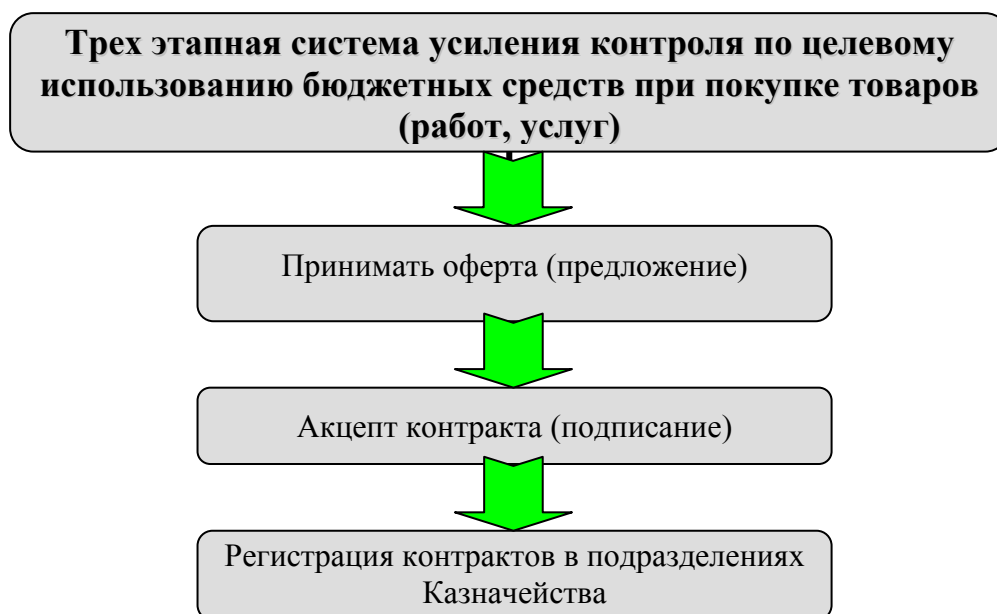
<sup>31</sup> Пункт 6. Постановление Президента Республики Узбекистан №ПП-594 от 28.02.2007 г. «О мерах по дальнейшему развитию системы казначейского исполнения Государственного бюджета».

Министерства внутренних дел и Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Узбекистан, Государственного таможенного комитета Республики Узбекистан, Комитета по управлению государственными резервами при Кабинете Министров Республики Узбекистан, а также исполнения бюджетных расходов, имеющих секретный характер, с использованием республиканского и территориальных казначейских счетов осуществляется в порядке, предусмотренном Положением о порядке казначейского исполнения бюджетных расходов учреждений и организаций оборонного комплекса и правоохранительных органов и прочих бюджетных расходов, имеющих секретный характер (рег. №1941 от 16.04.2009 г.).

Договоры, заключаемые между получателями бюджетных средств и поставщиками, подлежат обязательной регистрации в соответствующих казначейских подразделениях с присвоением им соответствующих номеров и указанием даты регистрации (схема 9).

Схема 9

### **Порядок проведения регистрации контрактов получателей бюджетных средств<sup>32</sup>**



<sup>32</sup> Разработано на основании «Правил казначейского исполнения Государственного бюджета», приложение к приказу министра финансов от 04.08.2009 г. №69, зарегистрированных Министерством юстиции РУз №2007 от 16.09.2009 г.

Учет договоров, принятых ответственным работником соответствующего казначейского подразделения, ведется в Книге регистрации договоров, заключенных между получателями бюджетных средств и поставщиками товаров (работ, услуг) по форме, установленной вышеуказанными Правилами, с указанием наименования и реквизитов получателя бюджетных средств и поставщика, суммы договора, его номера и даты заключения, а также даты принятия договора казначейским подразделением.

Для регистрации договора получатель бюджетных средств представляет в казначейское подразделение два оригинала и одну копию договора. К договорам должен быть приложен график платежей по форме и в порядке, предусмотренном вышеуказанными Правилами.

Согласно вышеуказанным Правилам получатели бюджетных средств должны представить в казначейские подразделения договоры на регистрацию в течение 20 рабочих дней после их заключения, но не позднее 25 декабря текущего финансового года.

В случае представления договора получателем бюджетных средств по истечении 20 рабочих дней после его заключения, договор возвращается получателю бюджетных средств без его регистрации в казначейском подразделении.

Казначейское подразделение в течение трех рабочих дней со дня представления получателем бюджетных средств договора проверяет сумму, указанную в договоре, на предмет наличия соответствующих бюджетных ассигнований, предусмотренных в смете расходов получателя бюджетных средств.

Полученные договоры работниками казначейских подразделений проверяются на предмет наличия:

- юридических заключений, виз юридических служб или привлеченных адвокатов в соответствии с законодательством;
- необходимых банковских реквизитов, печатей и подписей сторон;
- графика поставки товаров (работ, услуг), а по договорам строительного подряда - графика строительства объекта.



Получатели бюджетных средств при приобретении товарно-материальных ценностей запрашивают у поставщиков нотариально заверенные копии лицензий (разрешений) на соответствующий вид деятельности и свидетельства о государственной регистрации.

Данные документы представляются в казначейские подразделения вместе с договорами, представленными для регистрации.

В договорах или в приложениях к ним должна быть отражена спецификация, в которой указываются количество товаров (работ, услуг), их цены и общая сумма.

Получатели бюджетных средств при заключении договоров на приобретение импортируемых товарно-материальных ценностей и принятии обязательств по их оплате в иностранной валюте должны предусматривать необходимый резерв бюджетных ассигнований на покрытие возможной курсовой разницы.

Необходимый резерв бюджетных ассигнований на покрытие возможной курсовой разницы определяется индивидуально по каждому конкретному договору получателями бюджетных средств и казначейскими подразделениями, при необходимости, с участием соответствующих финансовых органов, в зависимости от даты заключения договора, предусматриваемых сроков исполнения и ожидаемого изменения курса валют.

Пересчет стоимости импортируемых товаров (работ, услуг) по валютному договору и суммы принятых финансовых обязательств осуществляется получателем бюджетных средств и представляется в казначейское подразделение на дату последней оплаты по среднему курсу совокупных кассовых расходов, сложившихся к этому времени.

Договоры, заключенные получателями бюджетных средств с поставщиками, в обязательном порядке должны быть проверены на предмет соответствия законодательству их юридическими службами (привлеченными адвокатами на основе договора).

Если сумма договора не превышает 200-кратного размера минимальной заработной платы, установленной законодательством, на договорах

проставляются визы юридических служб сторон или привлеченных ими адвокатов. В случаях, если сумма договора превышает 200-кратный размер минимальной заработной платы, установленной законодательством, к договорам должны быть приложены заключения юридических служб сторон или привлеченных адвокатов.

Договоры между получателями бюджетных средств и поставщиками представляются в казначейские подразделения с соблюдением нижеследующих требований:

- договоры на сумму в эквиваленте менее 100 тыс. долл. США представляются с приложением документов о проведении отбора наилучших конкурсных предложений поставщика. При этом результаты проведения конкурсного отбора оформляются Протоколом конкурсного отбора поставщика на основе рассмотрения конкурсных предложений по выбору поставщика в количестве не менее 2-х конкурсных предложений, кроме случаев, предусмотренных законодательством;

- договоры на сумму в эквиваленте свыше 100 тыс. долл. США представляются с приложением документов о проведении тендерных торгов в соответствии с законодательством.

Казначейские подразделения регистрируют договоры путем проставления ответственным работником на всех листах первого и второго экземпляров оригинала и копии договора штампа "Зарегистрировано" и указания номера и даты регистрации, которые уполномоченное лицо казначейского подразделения скрепляет собственной подписью и оттиском печати казначейского подразделения.

После регистрации два оригинала договора возвращаются получателю бюджетных средств, а копия зарегистрированного договора остается в казначейском подразделении для учета и хранения.

Перечисленные требования в данном пункте не распространяются на договоры, заключаемые на поставку товаров, относящихся к сфере деятельности субъектов естественных монополий, на закупку товаров через биржи, на приобретение товаров на сумму, не превышающую размера десяти минимальных заработных плат на момент заключения договора, на закупку

товаров, которые можно приобрести только у одного поставщика, имеющего исключительные права на их реализацию, а также на отдельные случаи, предусмотренные законодательством.

По расходам на капитальное строительство, кроме двух оригиналов и одной копии договора, заказчики представляют в казначейское подразделение следующие документы:

- копию протокола заседания конкурсной комиссии по отбору подрядной строительной (проектной) организации и других исполнителей работ и услуг, связанных со строительством объекта, когда общая стоимость закупки предмета конкурсных торгов составляет в эквиваленте более 50 тысяч долларов США;

- копию протокола заседания конкурсной комиссии по отбору подрядной строительной (проектной) организации и других исполнителей работ и услуг, связанных со строительством объекта в свободной торговле, путем направления предложений претендентам с указанием характеристики, количества закупаемого товара, работ и услуг, срока исполнения и пункта поставки товара или сравнения цен и характеристик, объявленных поставщиками или подрядчиками, когда общая стоимость закупки предмета конкурсных торгов составляет в эквиваленте менее 50 тысяч долларов США, закупка их может осуществляться;

- копию отчета заказчика о результатах проведенного конкурсного торга на подрядные строительные (проектные) работы, согласованного с Госархитектуром Республики Узбекистан;

- заверенную подписями руководителя и главного бухгалтера заказчика ксерокопию договора на страхование строительных рисков подрядной строительной организации;

- заверенную подписями руководителя и главного бухгалтера заказчика ксерокопию разрешения инспекции Госархстройнадзора на выполнение строительно-монтажных работ;

- копии адресных списков строек (адресные списки проектно-изыскательных работ) и титульные списки строек, утвержденные в установленном порядке, а также уточненные адресные и титульные списки

строек по мере проведения конкурсных торгов и утверждения в установленном порядке вышеуказанных списковстроек;

- копию заключения государственной экологической экспертизы (при необходимости).

В случае осуществления расходов на капитальные вложения за счет смешанных источников, например, реализуемых в рамках проектов, включенных в инвестиционную программу, и финансируемых как за счет средств государственного бюджета, так и за счет средств кредитов, займов и грантов Международных финансовых институтов (Всемирный банк, Азиатский банк развития и др.), оформление контрактов, первичных документов, подтверждающих выполнение работ, и других документов осуществляется в соответствии с формами и требованиями, установленными международными договорами.

При этом заказчики капитального строительства представляют на регистрацию в казначейские подразделения два оригинала и копию договоров, казначейские подразделения, после осуществления в установленном порядке их проверки регистрируют их путем проставления штампа "Зарегистрировано" на всех листах оригиналов и копий договоров, которые соответствующие лица, имеющие право (первой и второй) подписи казначейского подразделения скрепляют собственной подписью с проставлением печати казначейского подразделения.

Основанием для проведения оплаты расходов по контрактам, на капитальное строительство в данном пункте, являются документы, указанные в контрактах, как правило, счета-фактуры, сертификаты промежуточных платежей, инвойсы, финансовые отчеты и другие предусмотренные контрактами документы.

При выборе проектной или подрядной организации, без проведения тендерных торгов или конкурсного отбора, заказчиком представляется в казначейское подразделение копия соответствующего решения Кабинета Министров Республики Узбекистан.

При получении договора по расходам IV группы с приложением всех соответствующих документов работник казначейского подразделения

проставляет на одном оригинале и копии графика платежей дату принятия документа, а после регистрации договора в казначейских подразделениях получатели бюджетных средств проставляют дату получения зарегистрированного договора на графике платежей. Кроме того, договоры проверяются на соответствие представленным документам, бюджетным ассигнованиям и требованиям вышеуказанных Правил. При обнаружении противоречий договор возвращается получателям бюджетных средств с письменным уведомлением получателя бюджетных средств о причинах возврата договора без регистрации.

Выплаты получателями бюджетных средств наличных денежных средств на цели, предусмотренные по статьям IV группы расходов, осуществляются только в случаях, предусмотренных законодательством, (например, командировочные расходы, расходы на содержание детей-сирот и др.).

Юридические обязательства получателей бюджетных средств по статьям расходов "Расходы на обучение", "Расходы на приобретение продуктов питания", "Прочие расходы" и другим статьям расходов сметы расходов в части, осуществляемой в соответствии с законодательством наличными денежными средствами, учитываются казначейскими подразделениями на основании заявки на получение наличных денежных средств и копии соответствующего приказа получателя бюджетных средств о проведении того или иного мероприятия, представленных в казначейское подразделение.

В приказе в обязательном порядке указывается вид мероприятия, сроки и место его проведения, количество участников и общая сумма расходов, с выделением суммы, подлежащей выплате в виде наличных денежных средств. К приказу в обязательном порядке прилагается смета расходов проводимого мероприятия, подписанная начальником планово-финансовой службы (главным бухгалтером организации при отсутствии планово-финансовой службы) бюджетной организации и утвержденная ее руководителем.

Порядок казначейского исполнения государственного бюджета в дополнительном периоде регулируются согласно Правилам казначейского исполнения Государственного бюджета №2007 от 16.09.2009 г. (статья IX).

#### **5.4 ОПЛАТА РАСХОДОВ ПОЛУЧАТЕЛЕЙ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ**

Для эффективного управления денежными средствами и расчета лимитов финансовых обязательств получателей бюджетных средств по сравнению с утвержденными бюджетными ассигнованиями, казначейскими подразделениями формируются и выдаются получателям бюджетных средств разрешения на осуществление расходов.

*Разрешением на осуществление расходов (РОР)* является документ, отражающий сумму бюджетных средств, в пределах которой получатель бюджетных средств может перечислять бюджетные средства с казначейского счета для оплаты расходов в течение указанного в разрешении периода времени.

Определенный бюджет (например, районный бюджет) разрешает (отпускает РОР) бюджетным организациям произвести расходы в пределах сметы. Если бюджет данного района собирает доходы меньше чем предусмотрено, то бюджетным организациям не разрешается произвести расходы в полном объеме. Поэтому, межбюджетные ссуды предоставляются для получения РОР до определения годовых объемов ассигнования и сметы. Казначейские подразделения являются ответственными по регистрации юридических обязательств, по приему заявок и применению РОР, а также по своевременному перечислению денежных средств получателями бюджетных средств.

При осуществлении расходов бюджетная организация должна соблюдать принципы экономии и эффективности.

Казначейские подразделения на основе платежных поручений оплачивают с казначейских счетов расходы на содержание получателей бюджетных средств, проведение централизованных мероприятий, капитальные вложения и другие цели в пределах утвержденных смет расходов и лимитов капитальных вложений.

Согласно Постановлению Кабинета Министров Республики Узбекистан от 3 сентября 1999 г. N 414 "О совершенствовании порядка финансирования бюджетных организаций" (Собрание Постановлений Правительства Республики Узбекистан, 1999 г., №9, ст.51) установлен порядок финансирования получателей бюджетных средств из государственного бюджета по четырем группам расходов:

I. Заработная плата и приравненные к ней платежи (пособия семьям с детьми и материальная помощь малообеспеченным семьям, стипендии и др.);

II. Начисления на заработную плату;

III. Капитальные вложения (в соответствии с адресными списками, предусмотренными Государственной инвестиционной программой);

IV. Другие расходы (питание, медикаменты, коммунальные услуги и прочие расходы).

Оплата расходов получателей бюджетных средств осуществляется в порядке, предусмотренном Правилами казначейского исполнения государственного бюджета (рег.№ 2007 от 16.09.2009 г.)

Оплата расходов получателей бюджетных средств по I и II группам осуществляется в первую очередь. При этом запрещается осуществление расходов I группы без оплаты расходов по II группе.

При наличии остатков средств на казначейских счетах, покрывающих потребность в средствах для выплат расходов I и II групп в целом по соответствующему бюджету, разрешается осуществлять расходы IV группы по получателям бюджетных средств, уже осуществившим расходы I и II групп полностью.

Принятие финансовых обязательств по расходам III группы осуществляется на основании счетов-фактур подрядчиков, подтверждающих выполнение работ.

Перечисление денежных средств осуществляется казначейским подразделением:

- при правильном указании в платежном поручении соответствующих кодов бюджетной классификации, договора, счета-фактуры, размера аванса и других необходимых реквизитов;

- на основе утвержденных адресных и титульных списков строек и в пределах сумм остатков бюджетных ассигнований, имеющихся на лицевых казначейских счетах по соответствующим объектам;
- если сумма, указанная в платежном поручении, не превышает сумму денежных средств, подлежащих оплате согласно зарегистрированному в казначейском подразделении договору, с учетом ранее перечисленных средств;
- при наличии счетов-фактур и документов, подтверждающих наличие кредиторской задолженности заказчика перед подрядчиком, или документов, обязывающих заказчика перечислить авансовый платеж подрядчику;
- при соответствии наименования и реквизитов подрядчика, указанных в платежном поручении, наименованию и реквизитам подрядчика, указанным в договоре.

Платежи в оплату расходов за выполненные работы, включая авансовые платежи, осуществляются на основе оформленных в установленном порядке и представленных заказчиками в казначейские подразделения платежных поручений, при этом в графах платежного поручения: "Плательщик" указывается наименование казначейского подразделения, "Счет плательщика" - казначейский счет, "Детали платежа" - номера лицевого счета и наименование получателя бюджетных средств, соответствующих кодов бюджетной классификации, документа, являющегося основанием для проведения платежа.

Платежные поручения представляются:

*а) в пяти экземплярах, если казначейское подразделение и поставщик (подрядчик) обслуживаются в одном филиале банка. Первый экземпляр платежного поручения, подписанный соответствующими должностными лицами и скрепленный оттиском печати получателя бюджетных средств (заказчика), служит в качестве заявки получателя бюджетных средств (заказчика) казначейскому подразделению на осуществление кассового расхода по лицевому счету получателя бюджетных средств (заказчика). Второй экземпляр платежного поручения подписывается руководителем и ответственным лицом казначейского подразделения, скрепляется оттиском*



печати казначейского подразделения и является для банка основанием для оплаты расходов с казначейского счета. *Третий* экземпляр платежного поручения с отметкой филиала банка об оплате передается поставщику (подрядчику). *Четвертый* экземпляр платежного поручения с отметкой филиала банка об оплате прилагается к выписке из казначейского счета и является для казначейского подразделения основанием для отражения кассового расхода на лицевом счете получателя бюджетных средств (заказчика). *Пятый* экземпляр платежного поручения с отметкой казначейского подразделения "ОПЛАЧЕНО" и проставленной датой оплаты передается вместе с выпиской из лицевого счета получателя бюджетных средств (заказчика) уполномоченному работнику получателя бюджетных средств (заказчика);

б) *в четырех экземплярах, если казначейское подразделение и поставщик (подрядчик) обслуживаются в разных банках. Первый* экземпляр платежного поручения, подписанный соответствующими должностными лицами и скрепленный оттиском печати получателя бюджетных средств (заказчика), служит в качестве заявки получателя бюджетных средств (заказчика) казначейскому подразделению на осуществление кассового расхода по его лицевым счетам. *Второй* экземпляр платежного поручения подписывается руководителем и ответственным лицом казначейского подразделения, скрепляется оттиском печати казначейского подразделения и является для банка основанием для оплаты расходов с казначейского счета. *Третий* экземпляр платежного поручения с отметкой филиала банка об оплате прилагается к выписке из казначейского счета и является для казначейского подразделения основанием для отражения кассового расхода на лицевом счете получателя бюджетных средств (заказчика). *Четвертый* экземпляр платежного поручения с отметкой казначейского подразделения "ОПЛАЧЕНО" и проставленной датой оплаты передается вместе с выпиской из лицевого счета получателя бюджетных средств (заказчика) уполномоченному работнику получателя бюджетных средств (заказчика);

в) *в трех экземплярах при использовании ПК "Банк-клиент" между казначейскими подразделениями и обслуживающими их банками. Первый*

экземпляр платежного поручения, подписанный соответствующими должностными лицами и скрепленный оттиском печати получателя бюджетных средств (заказчика), служит в качестве заявки получателя бюджетных средств (заказчика) казначейскому подразделению на осуществление кассового расхода по его лицевым счетам. *Второй* экземпляр платежного поручения подписывается руководителем и ответственным лицом казначейского подразделения, скрепляется оттиском печати казначейского подразделения и является основанием для оплаты расходов с казначейского счета. *Третий* экземпляр платежного поручения с отметкой казначейского подразделения "ОПЛАЧЕНО" и проставленной датой оплаты передается вместе с выпиской из лицевого счета получателя бюджетных средств (заказчика) уполномоченному работнику получателя бюджетных средств (заказчика).

При соответствии представленных получателями бюджетных средств (заказчиками) документов требованиям настоящих Правил, уполномоченный работник казначейского подразделения производит отметку "ПРОВЕРЕНО", проставляет дату приема платежного поручения и свою подпись на обороте первого экземпляра платежного поручения. Оформление второго экземпляра платежного поручения подписями начальника и ответственного лица казначейского подразделения, а также оттиском печати казначейского подразделения осуществляется после завершения проверки.

На казначейское подразделение возлагается обязанность сверять с имеющимися в казначейском подразделении образцами подписи и печати на представленных получателями бюджетных средств документах, представляемых в банк для списания средств с казначейских счетов.

Для проведения платежей с казначейского счета по платежным поручениям казначейское подразделение представляет в банк второй и третий (в случаях, когда казначейское подразделение и поставщик (подрядчик) обслуживаются в одном филиале банка, то и четвертый) экземпляры платежных поручений.

После проведения оплаты обслуживающим банком второй (в случаях, когда казначейское подразделение и поставщик (подрядчик) обслуживаются

в одном филиале банка, то и третий) экземпляр платежного поручения остается в банке, третий (в случаях, когда казначейское подразделение и подрядчик обслуживаются в одном филиале банка, то и четвертый) экземпляр со штампом и подписью ответственного работника банка и выпиской из казначейского счета передается в казначейское подразделение.

После проставления отметок соответствующим работником казначейского подразделения в соответствующих лицевых счетах получателей бюджетных средств (заказчика), выписка из лицевого счета получателя бюджетных средств (заказчика) и четвертый (в случаях, когда казначейское подразделение и подрядчик обслуживаются в одном филиале банка, то и пятый) экземпляр платежного поручения с отметкой ответственного работника казначейского подразделения возвращается получателю бюджетных средств (заказчику).

Финансовые обязательства по расходам IV группы принимаются на основании счетов-фактур поставщиков или других документов, подтверждающих поставку товаров (выполнение работ, оказание услуг), или других подтверждающих документов, обязывающих получателей бюджетных средств перечислить поставщику бюджетные (внебюджетные) средства (в том числе в виде авансового платежа).

Оплата расходов получателей бюджетных средств осуществляется платежными поручениями с соблюдением следующих требований:

- в пределах сумм остатков бюджетных средств по соответствующим статьям IV группы расходов получателей бюджетных средств;
- если сумма, указанная в платежном поручении, не превышает сумму денежных средств, подлежащих оплате согласно зарегистрированному в казначейском подразделении договору;
- при наличии счетов-фактур или других документов, подтверждающих поставку товаров (работ, услуг) и наличие задолженности получателей бюджетных средств перед поставщиком, а также документов, обязывающих получателей бюджетных средств перечислить поставщику бюджетные (внебюджетные) средства (в том числе в виде авансового платежа);

- при соответствии наименования и реквизитов поставщика, а также получателей бюджетных средств, указанных в платежном поручении, наименованию и реквизитам поставщика, а также получателей бюджетных средств, указанным в договоре и счета-фактуре или других подтверждающих документах на перечисление средств.

Для осуществления платежей в оплату расходов, в том числе за поставляемые товары (работы, услуги), включая авансовые платежи, получатели бюджетных средств представляют в казначейское подразделение оформленные в установленном порядке платежные поручения:

а) в пяти экземплярах, когда казначейское подразделение и поставщик обслуживаются в одном филиале банка;

б) в четырех экземплярах, когда казначейское подразделение и поставщик обслуживаются в разных банках;

в) в трех экземплярах при использовании ПК "Банк-клиент" между казначейскими подразделениями и обслуживающими их банками.

По истечении срока действия договора выполнение обязательств по поставке товаров (работ, услуг) поставщиком (подрядчиком) прекращается, если не было заключено дополнительное соглашение к договору о пролонгации срока его действия. При этом пролонгация договора, заключенного со сроком окончания действия 31 декабря текущего года, не допускается (кроме договоров по капитальным вложениям). Кредиторская задолженность поставщику за поставленный товар (оказанные услуги, выполненные работы) по договору с истекшим сроком действия оплачивается в установленном порядке на основании счета-фактуры и акта-сверки взаимных долгов. Дебиторская задолженность, имеющаяся у поставщика, возвращается заказчику - получателю бюджетных средств на соответствующий казначейский счет.

Если поставщиком возвращается дебиторская задолженность прошедшего финансового года в следующем году (последующих годах), то сумма дебиторской задолженности, поступившая на казначейский счет, восстанавливается в доходы соответствующего бюджета.

При наличии экономии бюджетных средств, возникшей в результате принятия финансовых обязательств в размерах меньше, чем сумма зарегистрированных юридических обязательств по действующим договорам, бюджетным организациям необходимо заключить дополнительные соглашения на уменьшение договорных сумм за соответствующий отчетный период для приведения их в соответствие с суммами принятых финансовых обязательств.

В случае наличия экономии бюджетных средств, возникшей в результате принятия финансовых обязательств в размерах меньше, чем сумма зарегистрированных юридических обязательств по договорам с истекшим сроком действия, суммы юридических обязательств приводятся в соответствие с суммами принятых финансовых обязательств на основании актов-сверок между заказчиком и поставщиком (подрядчиком).

При заключении дополнительных соглашений к ранее зарегистрированным договорам получателям бюджетных средств необходимо принимать во внимание возможную потребность в средствах до конца финансового года по тем статьям расходов, по которым уменьшаются юридические обязательства - договорные суммы (например, возможный рост расходов на электроэнергию, природный газ и теплоэнергию в конце года, связанный с наступлением осенне-зимнего периода и т. д.).

Принятие юридических и финансовых обязательств по внебюджетным средствам, а также кассовое расходование внебюджетных средств осуществляются в пределах поступивших внебюджетных средств и оформляются в порядке, аналогичном для бюджетных средств.

В случаях, когда оплату товаров (работ и услуг) предполагается осуществить за счет средств нескольких источников, в договорах в обязательном порядке раздельно указываются реквизиты по этим источникам и суммы к оплате за счет каждого из источников.

Руководители и главные бухгалтера получателей бюджетных средств несут ответственность в соответствии с законодательством за:

- рациональное использование бюджетных средств;

- правильность оформления и обоснованность заключения договоров с поставщиками и их соответствие законодательству;
- обоснованность и целевое использование наличных денежных средств по статьям IV группы расходов;
- достоверность первичных документов и иных документов, подтверждающих поставку товаров (работ, услуг), включая платежные поручения и заявки на выдачу наличных денежных средств с казначейского счета, представляемые в казначейские подразделения;
- сохранность чековых книжек;
- правильность определения сумм задолженности перед поставщиками.

Казначейские подразделения несут ответственность в соответствии с законодательством за соответствие зарегистрированных договоров плановым бюджетным ассигнованиям, предусмотренным в сметах расходов получателей бюджетных средств, а по расходам на капитальное строительство - в помесечной разбивке расходов по объектам капитального строительства (сметах расходов по объектам капитального строительства за счет средств государственного бюджета), и за правильность осуществления контроля за оплатой расходов получателей бюджетных средств в соответствии с требованиями вышеуказанных Правил.

Работники казначейских подразделений несут персональную ответственность в соответствии с законодательством за правильность формирования электронных платежных документов в программном комплексе Казначейства и их оплату посредством ПК "Банк-клиент", за правильность оформления чеков на получение наличных денежных средств, в соответствии с требованиями вышеуказанных Правил и нормативных документов Центрального банка Республики Узбекистан.

### **Контрольные вопросы:**

1. Какие основные цели перехода казначейского исполнения Государственного бюджета Республики Узбекистан?
2. Чем отличается юридическое обязательство от финансового обязательства?

3. Какие основные принципы договорных отношений существуют?
4. Объясните порядок проведения регистрации контрактов получателей бюджетных средств.
5. Что такое РОР?
6. Объясните механизм оплаты расходов получателей бюджетных средств.
7. Кто несет ответственность за рациональное использование бюджетных средств?

## **ГЛАВА 6. ФАКТОРЫ КАЧЕСТВА И ЦЕНЫ В ОПРЕДЕЛЕНИИ ПОБЕДИТЕЛЯ В ТЕНДЕРНЫХ ТОРГАХ**

### **Ожидаемые результаты от усвоения данной главы:**

- умение дать характеристику факторам качества и цены для определения победителя в тендерных торгах;
- умение разъяснить критерии отбора победителя по правилам Международных финансовых институтов;
- умение применить на практике критерии оценки качества и цены в процессе организации государственных закупок в Республике Узбекистан;
- умение разъяснить особенности организации торгов на покупку услуг и применять на практике критерии отбора победителя.

### **6.1 ВВЕДЕНИЕ**

В международной практике в качестве основного инструмента приобретения товаров, работ и услуг рассматриваются тендерные торги. Порядок и условия проведения торгов регламентируются общепринятыми международными нормами и правилами, которые формулируются и выражаются в правилах проведения закупок крупных международных организаций, финансовых институтов и донорских агентств. Помимо этого, методы закупок товаров, работ и услуг посредством тендерных торгов устанавливаются в национальных законодательствах отдельных стран, отраслевых нормативах и других обязательных и рекомендательных документах, используемых при проведении торгов.

### **6.2 ВИДЫ ТЕНДЕРНЫХ ТОРГОВ И МЕТОДЫ ВЫБОРА**

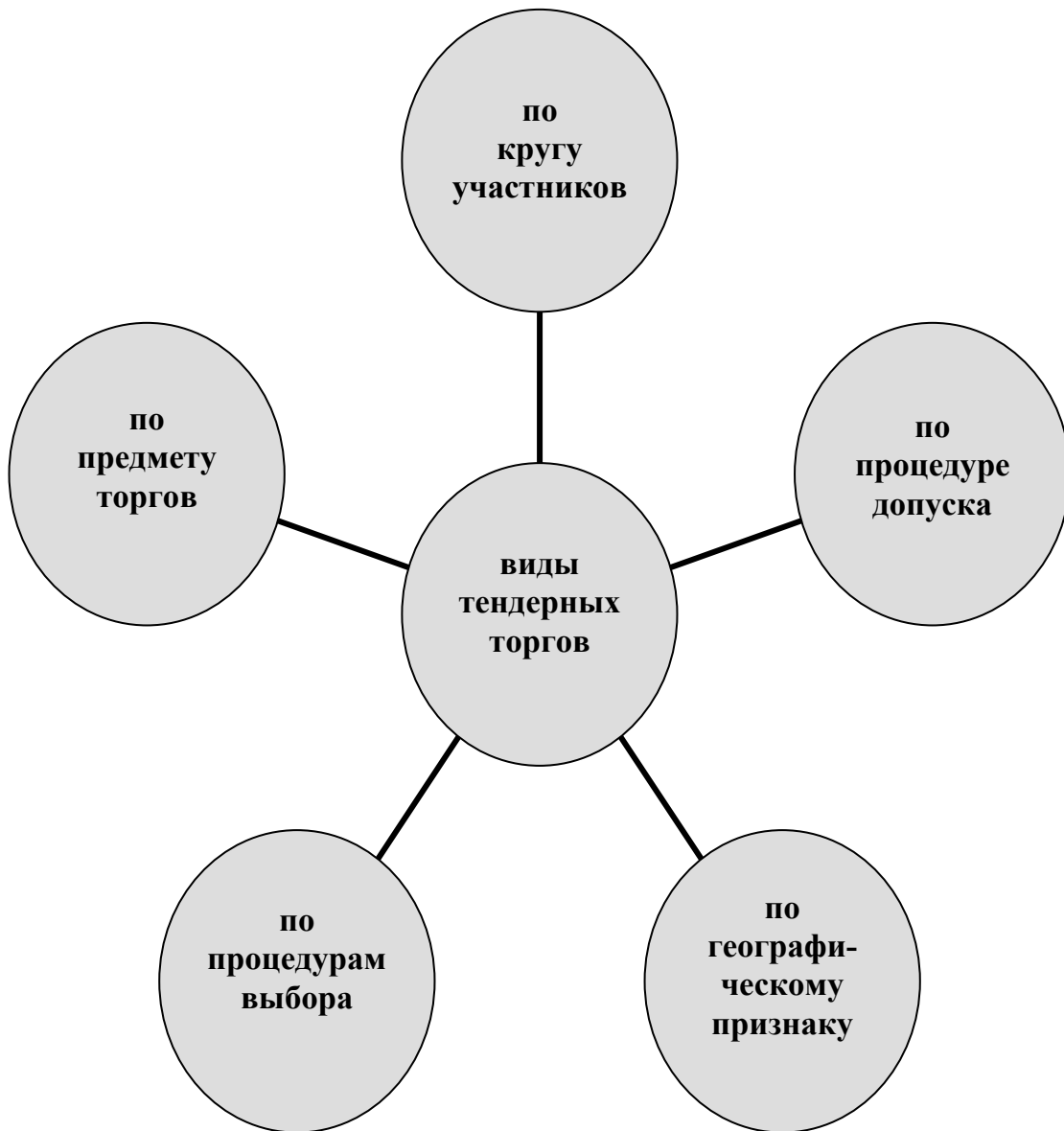
При проведении тендерных торгов применяются *два метода определения победителя* – выбор на основе цены, или "*ценовой выбор*" (CBS- cost based selection в английском варианте) и выбор на основе качества, или "*качественный выбор*" ( QBS- quality based selection). Подводя итоги торгов, организаторы тендеров, как правило, используют сочетание этих двух методов. При этом, удельный вес факторов цены и качества при оценке



предложений, например, на поставку товаров будет существенно отличаться от удельного веса этих же факторов при оценке предложений на оказание услуг. Существуют несколько видов тендерных торгов (рисунок 5).

Рисунок 5

### Виды тендерных торгов



Существует множество разновидностей тендерных торгов, или конкурсных торгов, если пользоваться определением, сложившимся в русскоязычных публикациях. Торги различают по кругу участников (открытые, закрытые и пр.), по процедуре допуска (с квалификационным

отбором или без него), по географическому признаку (международные, национальные, местные), по процедурам выбора (обычные, упрощенные) и т.д. В свете предложенной выше темы, целесообразно напомнить еще один вид классификации торгов – по их предмету, т.е., торги на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг.

*Данная классификация* предусматривает следующее:

*Торги на поставку товаров* – применяются при закупке промышленной и иной товарной продукции для нужд государственного и частного сектора. Предметом торгов является разработка, изготовление, доставка, монтаж и пуск в эксплуатацию оборудования, а также дополнительные задачи, связанные с использованием поставленных товаров, например, техническое обслуживание, ремонт, обучение и постпродажное содержание. Участники торгов – Заказчик (Закупщик) и Поставщики.

*Торги на выполнение работ* – известны как подрядные торги и применяются при необходимости найма подрядчиков для выполнения строительных или строительного-монтажных работ и оказания сопутствующих услуг, например, по содержанию объектов в гарантийный период, обучению персонала служб эксплуатации и пр. Участники торгов – Заказчик и Подрядчики.

*Торги на оказание услуг* – направлены на привлечение инженерных, юридических, финансово-экономических и прочих услуг, необходимых для выполнения отдельных задач проектов развития, связанных с различными исследованиями, технико-экономическими, экологическими и прочими экспертизами, проектными работами, функциями по управлению проектами строительства, контролю качества работ и т.д. Участники торгов – Заказчик и Консультанты.

Как видно из описанного выше, содержание тех или иных торгов существенно различается. Для каждого из упомянутых видов торгов в мировой практике используются свои собственные тендерные и контрактные документы, структура и содержание которых определены в руководствах и положениях крупных международных финансовых организаций (Всемирный банк, Европейский банк реконструкции и развития, Комиссия Европейского

сообщества, Азиатский банк развития и пр.), а также в национальных законодательствах, нормативах и методических указаниях отдельных стран. В силу существенных различий предмета торгов, соответственно применяются и различные методы оценки, использующие разные сочетания факторов цены и качества.

В истории тендерной практики был период, когда победители торгов определялись исключительно на основании наименьшей запрашиваемой цены. Данный способ выбора представляется весьма простым и эффективным, однако, по опыту выполнения заключаемых по такому методу контрактов заказчики быстро поняли, что наименьшая цена вовсе не обязательно означает необходимое качество и может являться единственным определяющим фактором только в отдельных случаях, когда привлекаемые к участию в торгах поставщики, подрядчики или консультанты достаточно хорошо известны заказчику как исполнители, стабильно обеспечивающие требуемый уровень качества. По этой причине, по мере развития тендерных процедур, заказчики были вынуждены вводить в конкурсные документы дополнительные требования по качеству, которые в ряде случаев могли становиться определяющими.

В настоящее время руководства и типовые тендерные документы по приобретению товаров, работ и услуг, упомянутых выше международных финансовых организаций, почти во всех случаях при проведении торгов на крупные заказы требуют учитывать факторы качества наряду с фактором цены.

Удельный вес фактора качества выше всего для тех видов закупок, которые менее всего поддаются количественному описанию. Иными словами, чем понятнее и подробнее можно описать предмет закупок, тем выше удельный вес ценового фактора и ниже - качественного. В практике оценки тендерных предложений соотношения цены и качества выражаются как, например, 70:30, 80:20 и т.п. Для некоторых видов торгов такие соотношения заранее определяются Заказчиком в тендерной документации и являются обязательными при оценке результатов, в то время как при подведении итогов торгов других видов оценщики используют эти

соотношения в рамках собственных методик, отработанных в ходе многочисленных торгов во многих странах мира.

Более подробно методы оценки тендерных предложений с учетом взаимосвязей цены и качества рассматриваются в последующих разделах, где кратко характеризуются практикуемые в настоящее время способы оценки по видам закупок.

### **6.3 ТОРГИ НА ПОСТАВКУ ТОВАРОВ**

Товары являются предметом закупок, который легче всего поддается количественному и качественному описанию. Тендерная документация при закупках товаров содержит Технические спецификации, в которых детально описывается вид приобретаемых товаров и их подробные характеристики, включая параметры качества. Инструкции для претендентов четко определяют способы поставок и содержание сопутствующих работ и услуг с их подробным описанием. С этой точки зрения торги данного вида подразумевают наиболее точное описание закупки при наименьшем количестве неизвестных или переменных величин. С учетом этого обстоятельства на первый взгляд наиболее разумным представляется чисто ценовой выбор без особого учета фактора качества, который так или иначе оговаривается в тендерной документации.

Тем не менее, Руководство Всемирного банка "Закупки по займам МБРР и кредитам МАР" в п. 2.48 указывает, что "...контракт присуждается участнику, подавшему предложение с наименьшей оцененной стоимостью.." и тут же поясняет: "...что необязательно совпадает с наименьшей из предложенных цен". Далее в п. 2.51 Руководство гласит: "...помимо цены должны конкретно указываться другие факторы... и порядок их учета для целей определения самой низкой оцененной стоимости предложения. При рассмотрении предложений на поставку товаров и оборудования могут приниматься во внимание ... расходы на внутренние перевозки к объекту и страхование, ...эксплуатационные расходы, производительность и совместимость оборудования, наличие запчастей и возможности технического обслуживания..., а также преимущества, связанные с

обучением персонала, и техникой безопасности, и охраной окружающей среды".

Аналогичные указания содержатся в типовых тендерных документах Всемирного банка (WB Standard Bidding Documents) в п. 26.4: "Оценка Закупщиком предложения претендента в дополнение к указанной претендентом цене ...должна учитывать один или более перечисленных ниже факторов... : а) расходы на внутренние перевозки, страхование и прочие расходы в стране Закупщика, связанные с доставкой товаров..., б) сроки поставок..., в) отклонения от графика платежей..., г) стоимость компонентов, необходимых запасных частей и обслуживания, д) наличие в стране Закупщика запасных частей и постпродажного обслуживания..., е) предполагаемые затраты на эксплуатацию и обслуживание..., ж) надежность и производительность оборудования..., и/или прочие специфические факторы..."

Оба этих положения с достаточной очевидностью призывают учитывать при оценке предложений на поставки товаров не только ценовые, но и качественные факторы, если они представляются достаточно важными для Заказчика. Несмотря на то, что часть из этих факторов выражена в стоимостных величинах, их, тем не менее, следует считать качественными, так как они не включаются в первоначальную цену Поставщика, по которой производится оценка.

Учет качественных факторов при оценке предложений на поставку товаров осуществляется, как указано в Руководстве Всемирного Банка, п. 2.51: "Неценовые факторы, используемые при определении самой низкой оценочной стоимости, по возможности выражаются в денежном эквиваленте или определяются в виде удельного веса...". При определении наименьшей оцененной стоимости оценщики при учете факторов качества либо добавляют определенные суммы к заявленной претендентом стоимости поставки (может добавляться сумма среднегодовых затрат на эксплуатацию), либо вводят поправочные коэффициенты для учета тех факторов, которые невозможно исчислить в денежном выражении (например, 1.2 при отсутствии источника запасных частей в стране Закупщика).

Оценка победителя в тендерных торгах на поставку товаров для нужд государства в Республике Узбекистан определяется в соответствии с Положением «О проведении тендерных торгов по закупкам сырья, материалов, комплектующих изделий и оборудования», утвержденным Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан №456 от 21.11. 2000г. «О мерах по совершенствованию организации тендерных торгов».

Как и в международной практике, цена является основным критерием оценки тендерных предложений: пунктом 55 Положения предусмотрено, что оценка тендерных предложений и определение победителя тендера производятся на основании «...соответствия предложенных цен среднемировым и сложившейся конъюнктуре рынка по заключению консалтинговых фирм или Республиканского центра по изучению конъюнктуры товарных рынков и экспертизы инвестиционных проектов и программ при Министерстве экономики, или Министерстве внешних экономических связей, инвестиций и торговли Республики Узбекистан».

Следует отметить, что цена - не единственный критерий отбора в торгах на поставки товаров: «во внимание также могут приниматься дополнительные технические, организационные и коммерческие преимущества представленных тендерных предложений, а также репутация участника тендера».

Отличительной особенностью вышеуказанного Положения при определении победителя в торгах на поставку товаров является то, что этим же пунктом дается привилегия в виде ценовой преференции местным производителям: «...При этом если в тендере наряду с иностранными поставщиками принимают участие отечественные предприятия-производители, этим предприятиям предоставляются ценовые преференции в размере до 20 процентов при участии в тендерных торгах, осуществляемых в рамках государственных закупок товаров и услуг (за счет средств государственного бюджета, Республиканского дорожного фонда, внебюджетного Фонда школьного образования при Министерстве финансов Республики Узбекистан и внебюджетных средств учреждений социальной

сферы), а также закупок за счет средств предприятий с долей государства в уставном капитале более 50 процентов».

При этом, в данное Положение введен специальный раздел X-I, определяющий порядок отбора среди отечественных производителей, к которым применяются ценовые преференции, предусмотренные пунктом 55. Ценовые преференции, предусмотренные абзацем шестым пункта 55 вышеуказанного Положения, предоставляются отечественным предприятиям - производителям товаров (работ, услуг), допущенным к тендерным торгам и предоставившим в тендерную комиссию необходимые документы, подтверждающие, что они являются непосредственными производителями товаров (работ, услуг) (далее - отечественные предприятия-производители).

В случае, если наилучшая цена предложена участником тендера с поставкой импортных товаров, тендерная комиссия отбирает среди предложений отечественных предприятий-производителей до трех лучших предложений, которые превышают указанную наилучшую цену не более чем на 20 процентов и соответствуют условиям тендерных торгов и законодательству. При этом, если наилучшая цена предложена участником тендера с поставкой импортных товаров (работ, услуг), которые в соответствии с законодательством освобождаются от налога на добавленную стоимость, для отбора предложений отечественных предприятий-производителей применяется указанная наилучшая цена с учетом досчета на сумму налога на добавленную стоимость.

Тендерная комиссия в течение одного дня поочередно проводит прямые переговоры с отобранными отечественными предприятиями-производителями на предмет снижения цены их тендерных предложений и утверждает результаты переговоров. При этом результаты переговоров с каждым отечественным предприятием-производителем оформляются протоколом и являются конфиденциальными до определения победителя.

По результатам прямых переговоров с отечественными предприятиями-производителями победителем тендера определяется отечественное предприятие-производитель, предложившее:

- *наилучшую цену* по сравнению с другими отечественными предприятиями-производителями - по видам товаров (работ, услуг), при ввозе которых законодательством не предусмотрено предоставление льгот по уплате налога на добавленную стоимость;

- *наилучшую цену* по сравнению с другими отечественными предприятиями-производителями, но не превышающую наилучшую цену с поставкой импортного товара (работ, услуг) с учетом досчета на сумму налога на добавленную стоимость - по товарам (работам, услугам), при ввозе которых законодательством предусмотрена льгота по освобождению от налога на добавленную стоимость.

В случае если *наилучшая цена* предложена участником тендера с поставкой импортных товаров (работ, услуг), которые в соответствии с законодательством освобождаются от налога на добавленную стоимость, и по результатам прямых переговоров отечественные предприятия-производители не могут предложить цену, не превышающую указанную наилучшую цену с учетом досчета на сумму налога на добавленную стоимость, победителем тендера объявляется участник тендера с поставкой импортных товаров с *наилучшей ценой*.

Таким образом, итоги тендерных торгов на поставку товаров подводятся по наименьшей оцененной стоимости, которая представляет собой цену заявки претендента (ценовой фактор), скорректированную с учетом сумм и коэффициентов по другим параметрам оценки (качественный фактор). Говоря о соотношении цены и качества для данного типа торгов, можно предположить, что в большинстве случаев оно может быть выражено как 80-70 (цена) к 20-30 (качество) в зависимости от условий страны Закупщика, характера приобретаемых товаров и ряда прочих обстоятельств. Основное, о чем стоит помнить при организации торгов на закупку товаров, это то, что оценка предложений претендентов ни в коем случае не должна основываться только на заявленной ими стоимости поставки.



## 6.4 ТОРГИ НА ВЫПОЛНЕНИЕ РАБОТ

Подрядные работы с точки зрения их детального описания представляют собой достаточно сложный случай, что можно объяснить их комплексным характером и наличием ряда неизвестных и переменных величин. Тендерная документация по подрядным торгам иногда бывает весьма объемной и состоит из нескольких томов, включающих инструкции для претендентов, проектные решения (чертежи), технические условия выполнения работ, сметы и другие документы. Подготовка такого большого объема документации на стадии подготовки торгов является трудоемким, дорогостоящим и длительным процессом. Тем не менее, Заказчики идут на такие затраты, стремясь представить претендентам как можно более точное описание работ, на основании которых можно было бы провести торги по методу ценового выбора.

Упомянутое выше Руководство Всемирного банка в п. 2.52 вполне ясно указывает: "...Применительно к контрактам на работы оценка стоимости предложений осуществляется исключительно в денежном выражении. ...". И далее, в п. 2.58: "...Заемщик присуждает контракт тому участнику торгов, который обладает возможностью и ресурсами на уровне соответствующих стандартов, и чье предложение было определено, как: i) в сущности отвечающее требованиям документов для торгов и ii) имеющее наименьшую оцененную стоимость. ...".

Здесь мы опять встречаемся с понятием наименьшей оцененной стоимости, однако, обратимся с типовым тендерным документам Всемирного банка для торгов по приобретению работ (Standard Bidding Documents - Procurement of Works), в п. 31 "Оценка и сравнение предложений" можно обнаружить, что в данном случае наименьшая оцененная стоимость означает заявленную подрядчиком цену с учетом поправок на арифметические ошибки, без временных сумм и непредвиденных расходов, выраженную в единой валюте торгов без учета альтернативных предложений но за вычетом предлагаемых претендентом возможных скидок. Это определение не содержит никаких указаний по учету качественных факторов предложения подрядчика.

В документе "Принципы и правила закупок для проектов, финансируемых Европейским банком реконструкции и развития" (Procurement Policies and Rules for Projects financed by the European Bank for Reconstruction and Development") в статье 3.30 говорится: "Контракт присуждается ... участнику торгов, содержание конкурсной заявки которого сочтено в основном отвечающим установленным требованиям, и с точки зрения конкретных критериев оценки, изложенных в конкурсной документации, заявка определена как наиболее экономичная, а участник конкурса признан полностью способным выполнить контракт (подряд)". В этом положении можно заметить, что помимо ценовой оценки предложения должна рассматриваться и способность участника конкурса к выполнению подряда, т.е., оценщики обязаны проанализировать технические аспекты предложения подрядчика (организация и графики работ, наличие и состояние оборудования, опыт и квалификация руководящего персонала проекта и пр.). Такой анализ в практике международных торгов известен как техническая оценка и заключается в сравнении характеристик, не имеющих отношения к ценовому фактору и являющихся чисто качественными.

Обратимся к Сборнику инструкций Европейской комиссии "Контракты на работы, поставки и услуги, заключаемые в целях сотрудничества Комиссии с третьими странами" от 1999 г. (Manual of Instructions. Contracts for Works, Supplies and Services concluded for the purposes of Community cooperation with third countries), которое повсеместно применяется при реализации проектов КЕС в развивающихся странах. В статье 20.10.1 указано: "Успешным претендентом является таковой, представивший "наиболее экономически выгодное предложение" , т.е., наименее дорогое предложение, классифицированное как технически соответствующее в ходе технической оценки". Здесь мы так же находим упоминание о технической оценке тендерных предложений подрядчиков, о которой не упоминается в документах Всемирного банка.

В то же время в мире торгов существует и широко используется документ Международной Федерации инженеров-консультантов (Federation Internationale des Ingenieurs-Conseils) под названием "Тендерные процедуры"

(Tendering Procedures), определяющий порядок проведения торгов на приобретение работ. В статье 11.0 "Оценка предложений" данный документ предусматривает проведение финансовой, технической и контрактно-административной оценки предложений претендентов. Кроме того, в статье 4 "Представляемые документы" указано, что претенденты представляют дополнительную информацию в составе своих предложений, включающую, помимо всего прочего, сведения о субподрядчиках и их объемах работ, данные об оборудовании и основном персонале подрядчика, привлекаемых для выполнения работ, описание организации подрядчика на проекте и пр. Все эти сведения учитываются в ходе оценки тендерных предложений и представляют собой качественные факторы, принимаемые во внимание наряду с ценой претендента.

Таким образом, несмотря на то, что положения Всемирного банка упоминают лишь ценовую оценку предложений подрядчиков, в других основополагающих международных документах по практике торгов можно найти упоминание о технической, т.е. качественной оценке, что позволяет предполагать, что при проведении торгов по выбору подрядчиков учитываются как ценовые, так и качественные факторы.

В действительности после вскрытия, краткой проверки и объявления цены предложений, оценщики приступают к проверке комплектности, арифметической точности, наличию дополнительных условий и альтернативных вариантов в составе предложений. После того, как установлено соответствие предложений условиям конкурсной документации, определяется их оцененная стоимость с учетом описанных выше правил, после чего положения ранжируются по цене. При этом опытные оценщики иногда заранее не принимают к дальнейшему рассмотрению предложения с наибольшей и наименьшей стоимостью, так как чаще всего в конечном счете они оказываются неприемлемыми либо по цене (предложение с наивысшей стоимостью), либо по соображениям качества выполнения работ (предложение с низшей стоимостью). Само по себе существование этого неофициального практического правила в отношении низшей цены

достаточно ясно свидетельствует о том, что чисто ценовой выбор не является определяющим при проведении торгов на выполнение подрядных работ.

Затем начинается техническая оценка предложений, в ходе которой рассматриваются кратко описанные выше параметры качества, обеспечивающие успешное выполнение работ подрядчиком. Известны случаи, когда предложения с низкой стоимостью отклонялись по причине отсутствия или крайней изношенности основного оборудования или из-за низкой квалификации предлагаемого руководящего персонала. Бывают ситуации, когда выясняется, что подрядчик в своем предложении не смог грамотно спланировать процесс строительства и не предусмотрел для его осуществления адекватных организационных структур и мероприятий. Все это также может служить причиной отклонения предложения даже, невзирая на его низкую стоимость.

Оценка технической части<sup>33</sup> тендерных документов и других документов для участия в тендерных торгах на выполнение работ для государственных нужд производится в соответствии с Положением “О конкурсных торгах в капитальном строительстве на территории Республики Узбекистан” утвержденным Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан №302 от 03.07.2003 г.

В тендерных торгах на выполнение услуг приоритет отдается на качественный фактор, что видно из: «...к претенденту на участие в конкурсных торгах предъявляются следующие квалификационные требования: наличие свободных оборотных средств ..., производственной базы, трудовых ресурсов и специалистов, необходимых для выполнения работ (услуг); наличие опыта работы на объектах, аналогичных конкурсному объекту; сведения об объемах работ, ранее выполненных собственными силами; намечаемый объем работ, выполняемых собственными силами на конкурсном объекте (в процентах)». Или: «... допускаются претенденты,

---

<sup>33</sup> Техническая часть разрабатывается в соответствии с требованиями Положения о порядке проведения экспертизы конкурсной документации на строительство, реконструкцию, техническое перевооружение, проектирование, закупку материалов, конструкций и оборудования для объектов строительства.

обладающие соответствующей лицензией, выданной в установленном порядке»<sup>34</sup>.

Таким образом, и теория и практика торгов на выполнение подрядных работ достаточно убедительно показывает, что чисто ценовой выбор не является единственно пригодным методом определения победителя торгов и используется только совместно с оценкой качественных факторов. При этом удельный вес качественного фактора бывает достаточно высоким, что подтверждается случаями отклонения низкостоимостных предложений при их несоответствии установленным в тендерной документации параметрам качества. Можно предположить, что в торгах на приобретение работ соотношение цена-качество обычно составляет 60:40, а в отдельных случаях, - при наличии большого количества дополнительных требований к претендентам, - может достигать и 50:50.

Разумеется, данные соотношения цены и качества можно считать весьма условными, однако, они достаточно убедительно подтверждают предположение о том, что оценка тендерных предложений на выполнение подрядных работ на крупных контрактах никогда не проводится только на основе заявленной претендентами цены, и представляет собой анализ сочетания ценовых и качественных факторов, где цена и качество представляют собой почти равнозначные параметры.

## **6.5 ТОРГИ НА ПРИОБРЕТЕНИЕ УСЛУГ**

Инженерно-консультационные услуги представляют собой предмет торгов, менее всего поддающийся точному описанию. Услуги консультантов по организации и управлению, проектировщиков, экономистов, юристов, инженеров по надзору весьма сложно детально разделить на мелкие этапы работ и выразить в однообразных ценовых понятиях, пригодных для оценки предложений претендентов. Тем не менее, именно в этом виде торгов соотношение "цена-качество" определено руководящими документами и

---

<sup>34</sup> iv-квалификационные требования к претенденту. Положение "О конкурсных торгах в капитальном строительстве на территории Республики Узбекистан" утвержденное Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан №302 от 03.07.2003 г.

пособиями наиболее точно – определяющим фактором при выборе консультантов является качество. Цена, как правило, имеет очень низкий удельный вес, а в отдельных случаях не принимается во внимание вовсе. Некоторые основные международные финансовые институты в настоящее время, наряду с общими правилами закупок имеют особые руководства и правила, относящиеся только к приобретению услуг. Например, Всемирный банк использует для этой цели документ "Отбор и найм консультантов заемщиками Всемирного банка" (Selection and Employment of Consultants by the World Bank Borrowers), Азиатский банк развития – "Руководство по привлечению консультантов Азиатским банком развития и его заемщиками" (Guidelines on the Use of Consultants by ADB and its Borrowers). Международная Федерация инженеров-консультантов еще в 1997 г. выпустила пособие "Выбор на основе качества при приобретении консультационных услуг" (Quality-Based Selection for the Procurement of Consulting Services), а в 2003 г. – пробное издание "Руководство ФИДИК по выбору консультантов" (FIDIC Guidelines for the Selection of Consultants). Оба этих документа посвящены особенностям приобретения услуг в международной практике торгов.

Почему приобретение услуг консультантов является объектом столь пристального внимания? Отчасти, как говорилось выше, это объясняется тем, что услуги консультантов весьма сложно описать и расценить в мельчайших деталях, как это делается, например, при проведении торгов на выполнение работ. Вторым фактором является то, что качество услуг в первую очередь зависит от квалификации, опыта и времени привлечения специалистов. Снижение стоимости услуг в любом случае неизбежно означает снижение качества услуг по одному из перечисленных параметров. Кроме того, рынок консультационных услуг сложился давно и отличается определенным постоянством на уровне стоимости, поэтому при проведении торгов нередко оказывается, что цена предложений, представляемых международными консультантами, находится приблизительно на одном уровне. Имевшие место ранее попытки выбирать победителя торгов лишь на основании цены чаще всего приводили к получению услуг весьма низкого качества, и

практика торгов убедительно показала, что ценовой выбор в данном случае не является оптимальным способом определения наилучшего из представленных предложений. По этой причине в наши дни при проведении международных торгов на оказание услуг используется выбор на основе качества (ВОК) или выбор на основе качества и цены (ВОКЦ), где удельный вес цены не является определяющим.

Суть выбора на основе качества (ВОК) заключается в том, что тендерные предложения консультантов оцениваются по техническим параметрам, таким как технический и географический опыт работ, предлагаемая методика выполнения задания, квалификация и опыт основных специалистов, организация работ на проекте, обеспечение и пр. Это называется технической оценкой. По каждой из предусмотренных тендерной документацией позиций оценки выставляется оценочный балл, после чего победитель торгов определяется по сумме набранных баллов и приглашается на переговоры для согласования стоимости услуг. По методу ВОК заявленная претендентом стоимость услуг в ходе оценки предложений не рассматривается вообще, а обсуждается лишь в ходе переговоров о заключении контракта.

Выбор на основе качества и цены (ВОКЦ) отличается от ВОК тем, что вначале проводится техническая оценка, и до ее окончания финансовые параметры предложения во внимание не принимаются. После технической оценки проводится финансовая (ценовая) оценка предложений, в ходе которой каждое предложение получает финансовый оценочный балл, рассчитываемый по определенной формуле. После этого и технические и финансовые баллы корректируются по указанным в тендерной документации коэффициентам (обычно это 0.8 для технического и 0.2 для финансового баллов) и суммируются. Победитель торгов определяется по сумме технических и финансовых баллов.

Из описанного выше можно видеть, что фактор цены при приобретении услуг либо вообще не принимается во внимание в ходе оценки (метод ВОК), либо составляет всего 20% от общей суммы баллов (метод ВОКЦ). Таким образом, при проведении торгов на оказание услуг соотношение "цена-

качество" составляет либо 0:100, либо 20:80. В отдельных случаях, когда оказываемые услуги носят более-менее однородный характер и могут быть описаны точнее, при использовании метода ВОКЦ применяется соотношение 30:70. В данном случае эти соотношения не являются теоретическими, а закрепляются формально, либо в упомянутых выше пособиях по приобретению услуг, либо в тендерной документации.

Итак, для торгов на оказание услуг основным определяющим фактором является качество, в то время как цена является второстепенной величиной. В этом и заключается главная особенность данного вида торгов, о которой не следует забывать при привлечении услуг консультантов.

### **Контрольные вопросы:**

1. Что такое торги на поставку товаров?
2. Что такое торги на выполнение работ?
3. Чем отличаются критерии оценки победителя на торгах по оказанию услуг?
4. Что такая техническая часть в тендерных торгах?
5. Какие виды тендерных торгов существуют в мировой практике?
6. Как учитываются факторы цены и качества на торгах на поставку товаров?
7. Объясните особенности и различия между международными и национальными критериями оценки факторов цены и качества на торгах по оказанию услуг.



## **ГЛАВА 7. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ЭЛЕКТРОННЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК**

### **Ожидаемые результаты от усвоения данной главы:**

- умение разъяснить формы технической поддержки международных организаций по формированию электронных систем государственных закупок;
- умение оценить факторы, влияющие на организацию системы электронных государственных закупок в Республике Узбекистан;
- разъяснение процедуры обобщенной модели подготовки конкурса;
- умение дать рекомендацию по применению разработки этапов электронной системы государственных закупок в Узбекистане.

### **7.1 ВВЕДЕНИЕ**

В течение ближайших двух-трех лет Узбекистану предстоит перейти к организации государственных закупок на базе интернета и современных информационных технологий.

Рабочая группа экспертов Всемирного банка собирает и систематизирует материалы, связанные с подготовкой и реализацией проектов систем электронных государственных закупок в различных странах.

Создание и развитие системы электронных государственных закупок является естественным продолжением электронной торговли в общемировом масштабе.

### **7.2 СТРАТЕГИИ РАЗРАБОТКИ СИСТЕМ ЭЛЕКТРОННЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК**

Современные электронные сетевые технологии в приложении к госзакупкам дают существенный выигрыш по сравнению с традиционным процессом, основанном на бумажном документообороте. Даже при идеально отлаженной технологии процесс подготовки конкурсной документации, публикация в прессе информации о конкурсе, взаимодействие с поставщиками, сбор заявок на участие в конкурсе и т.п. отнимают у

госзаказчиков массу сил и времени. При появлении исправлений или уточнений приходится повторять всю процедуру чуть ли не с самого начала. Не меньше проблем приходится и на долю поставщиков – нужно найти информацию о конкурсе, выкупить комплект документации, разобраться и заполнить его, отвезти заявку. А если появится информация об изменениях и уточнениях – переделать заявку и отослать вновь.

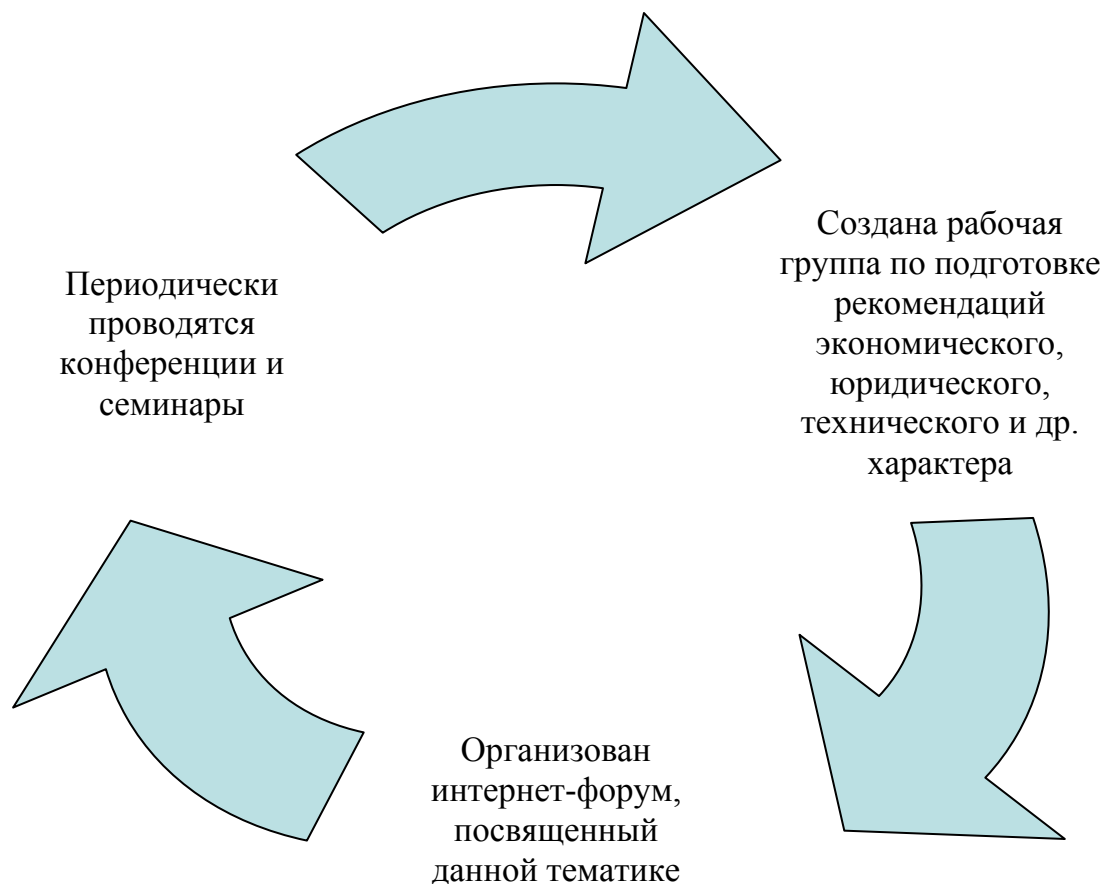
Внедрение интернет-технологий позволяет значительно повысить эффективность как процесса подготовки и проведения конкурсных торгов, увеличить число поставщиков за счет более простой и прозрачной процедуры участия в конкурсе. Доступ к госзаказам получают малые и частные предприятия, в том числе из отдаленных регионов страны. Усилится конкуренция – появятся более выгодные предложения.

Всемирный банк, являясь крупнейшей в мире международной финансовой организацией, оказывает всестороннюю помощь в становлении систем электронной торговли (и систем госзакупок, в частности) в различных странах. Эта помощь, в основном, носит консультационный характер, и здесь можно выделить три направления (рисунок 6):

- создана рабочая группа по подготовке рекомендаций экономического, юридического, технического и др. характера;
- организован интернет-форум, посвященный данной тематике;
- периодически проводятся конференции и семинары.

Все материалы публикуются на сайте Всемирного банка ([www.worldbank.org/eprocurementforum](http://www.worldbank.org/eprocurementforum)), и практически любой человек может принять участие в их изучении и обсуждении. Чаще всего в подготовке и обсуждении этих материалов принимают участие группы разработчиков систем электронных госзакупок из разных стран. Руководители рабочих групп представляют стратегические проекты, планируемые к реализации в их стране, тактические шаги, отмечают проблемы, с которыми им приходится сталкиваться.

## Техническая помощь Всемирного банка по формированию электронной системы государственных закупок



Анализ опубликованных материалов позволяет четко сформулировать основные тенденции в построении инфраструктуры систем электронных госзакупок, рассмотреть некоторые типовые модели и методы развертывания и сопровождения такого рода систем.

Как известно, катализатором развития систем электронной торговли стал бурный рост интернета, средств телекоммуникаций и информационных технологий. Одним из вариантов систем электронной торговли в некоторых государствах (например, США, Мексика, Чили, Перу, Польша, ЕС и т.д.) стали системы электронных торгов для государственных нужд (системы госзакупок).

То есть, в рамках развития сектора B2B (business-to-business) выделился новый фрагмент – B2G (business-to-government). Это повлекло за

собой незначительное совершенствование необходимой технической, технологической, юридической и пр. базы.

Другой путь, по которому пошли разработчики в таких странах, как Австралия, Канада, Саудовская Аравия и др., был инициирован правительствами этих стран в рамках программы модернизации деятельности госструктур и перехода к так называемому «электронному правительству» (e-government). То есть, в процессе реализации программы перехода к «электронному правительству» идет модернизация законодательных актов, подготовка технических и технологических предпосылок, а затем постепенное развертывание инфраструктуры системы электронных госзакупок. Реализация этой программы сразу привлекает внимание коммерческих структур, заинтересованных в более эффективном взаимодействии с правительством в новой, телекоммуникационной среде, обеспечивает прирост инвестиций в информационные технологии.

Рабочая группа Всемирного банка не исключает и возможности других стратегических направлений разработки систем электронных госзакупок, а именно:

- участие государства только на стадии разработки пилотной версии системы;
- участие Всемирного банка на начальных стадиях разработки систем.

Как мы видим, существуют две основных стратегии развития систем электронных госзакупок. Предложения экспертов Всемирного банка – это начальные шаги, которые должны лишь дать толчок проектам, а впоследствии – привести к одному из магистральных направлений.

*Стратегия выбора* или выбор стратегии определяются, на наш взгляд, несколькими факторами, из которых следует выделить:

- уровень развития коммерции и электронной коммерции, в том числе;
- готовность законодательства;
- структуру экономики (объем госсектора в экономике);
- а также, уровень развития интернет-технологий, технической базы, инфраструктуры систем телекоммуникаций.

Анализ этих факторов для различных стран дает возможность утверждать, что для Узбекистана предпочтительным является второй из

описанных стратегических маршрутов – активное участие государства в разработке всех составных частей системы электронных госзакупок.

### 7.3 ОБОБЩЕННАЯ МОДЕЛЬ ПРОЦЕДУРЫ ПОДГОТОВКИ КОНКУРСА

Этапы разработки систем электронной торговли в каждой стране отражают, прежде всего, технические аспекты развития интернет-технологий. Кроме того, они шаг за шагом переводят на новый уровень технологические этапы процедуры подготовки конкурсных торгов, а в некоторых странах уже автоматизированы и процедуры заключения и сопровождения контрактов. (схема 11)

Схема 11

#### Требование для повышения эффективности открытых торгов



Рассмотрим типовую модель подготовки и проведения конкурсных торгов. Следует подчеркнуть, что это именно обобщенная модель. Каждая реальная процедура проведения конкурсных торгов может несколько отличаться – содержать дополнительные этапы, иметь двухступенчатую структуру. Но нам важно обобщить различные модели проведения конкурсных торгов в зарубежных системах госзакупок и проанализировать способы повышения их эффективности путем применения интернет-технологий.

Схема 12

**Типовая модель подготовки и проведения конкурсных торгов.**



На схеме 12 отображены основные этапы подготовки и проведения конкурсных торгов. Горизонтальными стрелками показаны действия или взаимодействия участников – заказчиков и поставщиков. Наиболее простой путь повышения эффективности действий всех участников торгов – упрощение и автоматизация этих действий с помощью современных информационных технологий.

Сначала рассмотрим потенциальную возможность автоматизации и информатизации этих процессов, а затем приведем реальные примеры – в какой стадии реализации находится этот процесс в разных странах, и с какими проблемами столкнулись разработчики.

### **1. Подготовка конкурсной документации**

На первом шаге самое простое решение – внедрение системы автоматизации документооборота для подготовки конкурсной документации. Но если в пределах организации одного госзаказчика это решает проблему, то для нескольких заказчиков эффективнее было бы унифицировать конкурсные документы. Например, создав прототип документов, состоящий из ключевых полей-шаблонов.

### **2. Публикация информации о конкурсе**

Для публикации такого рода объявлений традиционным считается использование обычных средств массовой информации – газет, журналов, специализированных приложений – которые поставщик должен еще найти и купить. Стоят они недешево, а подойдут ли конкурсные условия поставщику – еще не известно. Автоматизировать процесс поиска подходящих конкурсных торгов поставщику практически невозможно.

Если же параллельно с публикацией в бумажных изданиях разместить объявление в интернете, то это решает почти все проблемы, связанные с доступностью информации о конкурсе. Электронные публикации любой поставщик может просмотреть со своего рабочего места, имея лишь подключение офисного компьютера к интернету. Кроме того, можно настроить поисковую систему, которая будет автоматически отбирать наиболее интересные с точки зрения поставщика конкурсы.

Обычно под публикацией в интернете понимают публикацию на электронной доске объявлений на web-сайте госзаказчика или в его ведомственном электронном журнале. Повысить эффективность можно за счет, во-первых, централизации места публикации, а, во-вторых, за счет унификации самого объявления о конкурсных торгах. Прототип такого объявления можно заготовить отдельно, и заказчику останется заполнить только ключевые поля-шаблоны.

Если же совместить подготовку документации и подготовку объявления в одной системе подготовки материалов конкурса, то текст объявления можно сгенерировать автоматически, используя информацию из полей конкурсной документации. Заказчику останется только нажать кнопку, позволяющую опубликовать объявление о конкурсе.

### **3. Предоставление конкурсной документации**

Обычно под этим пунктом подразумевается несколько более мелких шагов, из которых следует выделить:

1. тиражирование заказчиком подготовленной конкурсной документации;
2. получение или даже покупка поставщиком конкурсной документации.

К сожалению, для поставщиков практика продажи конкурсной документации использовалась и используется во многих странах. При этом цена комплекта документов складывается из стоимости его подготовки и стоимости тиражирования. Разработав автоматизированную систему подготовки документов, можно значительно снизить первую составляющую, а выставляя комплект документов в интернет – вторую. Поставщик сам, если ему интересно, перепишет к себе весь комплект конкурсной документации.

### **4. Разъяснение условий конкурса**

На этом этапе чаще всего возникают два типа обстоятельств: либо поставщику что-то непонятно, и он вынужден обращаться к заказчику за разъяснениями, либо сам заказчик принял решение что-то уточнить в условиях конкурса или в комплекте документов.

В первом случае можно эффективно решить проблему с помощью электронной почты, используя систему массовой рассылки электронных



писем для ответов экспертов заказчика на вопросы поставщиков по поводу конкурса.

Во втором случае необходимо оперативно оповестить всех участников конкурса, разместив на web-сайте объявление, уточненные документы и уведомив, например, по электронной почте, всех уже приславших заявки или же включивших себя в список рассылки.

Любой иной вариант проигрывает интернету в скорости и эффективности.

### **5. Сбор и регистрация конкурсных заявок**

Этот этап – один из самых сложных в плане автоматизации. Традиционный комплект документов организация-поставщик отправляет заказчику, проставив на документах подписи и печати, идентифицирующие поставщика. Причем комплект запечатан и не может быть вскрыт раньше времени.

Для отправки документов через интернет разработан механизм, позволяющий идентифицировать подписавших их. Это один из типов электронной подписи, получивший собственное имя – "цифровая подпись". Технология цифровой подписи позволяет совершенно однозначно идентифицировать того, кто использовал ее для подписания электронного документа. При этом практически исключена возможность подделки, а прочесть документ сможет только тот, кому он адресован (в нашем случае – организатор конкурсных торгов). Это позволило правительствам некоторых стран принять законодательные акты, позволяющие использовать цифровую подпись наравне с рукописной подписью.

### **6. Вскрытие конвертов и определение победителя**

На этом этапе следует выделить два шага, которые можно оптимизировать за счет автоматизации и использования интернет-технологий:

- отбраковка неверно составленных заявок;
- ранжирование предложений по заданным критериям.

Но при использовании специализированной автоматизированной системы практически исключается сама возможность неправильного

заполнения конкурсной документации. А ранжирование предложений или их сопоставление в любом табличном варианте также может быть эффективно реализовано.

В этом случае экспертам госзаказчика остается только творческая составляющая в анализе представленных на конкурс заявок, а вся рутинная часть отходит к автоматизированной системе.

Мы не стали выделять в отдельный пункт мероприятия, связанные с публикацией результатов конкурса в прессе. Отметим лишь, что интернет-публикация результатов значительно превосходит использование "бумажных" средств массовой информации как по оперативности, так и по эффективности.

### **7. Заключение контракта**

Этот этап выходит за рамки организации и проведения конкурсных торгов. Но он непосредственно примыкает к этой процедуре, и, конечно, анализируя возможности повышения эффективности всей процедуры, необходимо рассмотреть и этот этап. Например, Австралия, завершив разработку инфраструктуры электронных госзакупок, в форсированном режиме провела работы по автоматизации процесса заключения и сопровождения контракта.

На этом этапе требуется стандартизация и унификация контрактов и сопутствующих документов. Необходимо активное участие юристов, некоторые изменения в законодательной базе и эффективная поддержка средствами автоматизации. При выполнении госконтрактов очень существенным аспектом является прозрачность материалов. И, естественно, наиболее эффективным шагом может быть публикация в интернете текущих отчетных материалов.

## **7.4 ЭТАПЫ РАЗРАБОТКИ СИСТЕМ ЭЛЕКТРОННЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК**

Теперь вернемся к началу процедуры проведения конкурсных торгов и рассмотрим успехи различных стран на пути перехода на новую технологическую базу.

Все без исключения страны, вступившие на путь повышения эффективности госзакупок с помощью интернет-технологий, начали с публикации объявлений о предстоящих торгах одновременно в печатных и электронных изданиях.

В США федеральные агентства обязаны публиковать объявления о торгах в Commerce Business Daily, а электронную версию объявления – в интернете.

В Мексике официальные объявления о торгах в системе госзакупок публикуются в Federal Official Gazette и в Compranet, на веб-сайте, посвященном госзакупкам.

В Австралии создано специализированное подразделение, Department of Contract and Management Services (CAMS), публикующее в интернете всю информацию, касающуюся электронных госзакупок ([www.contracts.wa.gov.au](http://www.contracts.wa.gov.au)).

В Аргентине, Канаде, Колумбии, Корее объявления о госторгах в системе госзакупок одновременно публикуются как в «бумажных» средствах массовой информации, так и в интернете. Причем, зачастую, в интернете объявления появляются с заметным опережением бумажной версии, так как отсутствуют задержки, связанные с печатью издания в типографии и др.

Следующие два этапа, связанные с получением конкурсной документации и уточнением условий конкурса, также эффективнее реализуются через интернет. Сразу оговоримся, что не во всех странах конкурсную документацию предоставляют бесплатно. Эта плата, конечно, атавизм, но она незначительна и оперативно осуществляется с помощью кредитных карт.

В Австралии авторы интернет-системы поддержки электронных госзакупок продвинулись, на наш взгляд, достаточно далеко как в техническом плане, так и в понимании преимуществ использования именно современных информационных технологий для общения поставщиков с заказчиками. На том же интернет-сайте, где расположена информация о контрактах, можно найти и скачать себе всю конкурсную документацию. При этом посетителю сайта предоставляется разнообразная помощь, подсказки и возможность задать интересующие вопросы через электронную почту.

Более сложные проблемы возникают на следующих двух этапах – подаче заявок и вскрытии конвертов. Сложность здесь прежде всего связана с необходимостью однозначного определения авторства, конфиденциальностью и полной секретностью до момента вскрытия заявок. На этом этапе в уже созданных и создаваемых в настоящее время национальных системах госзакупок используется технология «цифровой подписи», или элементы инфраструктуры аутентификации – так называемой инфраструктуры открытого ключа PKI (Public Key Infrastructure).

Не будем подробно останавливаться на технологии PKI. Отметим лишь, что для взаимодействия с помощью этой технологии компания-поставщик должна зарегистрироваться в государственном сертификационном центре – некоторой структуре, которой госзаказчики доверяют аутентификацию поставщиков, и которая обеспечивает безопасность и конфиденциальность поданных на конкурс электронных заявок.

В Австралии эта структура получила название Government Public Key Authority (ГПКА), а впоследствии была переименована в Gatekeeper Policy Advisory Committee (ГПАС). Интересно, что в состав этого комитета входят представители австралийских аналогов Минпромнауки, ФАПСИ, федеральных и муниципальных органов власти. У центрального сертификационного центра могут быть филиалы – сертификационные центры, получающие лицензию на право регистрации и выдачи сертификатов. У ГПАС таких филиалов шесть, еще шесть сертификационных центров находятся в стадии лицензирования. Отбор претендентов на аккредитацию в качестве сертификационных центров осуществляется на основе некоторых критериев.

Безусловно, возможность использовать цифровую подпись и технологии PKI в целом должна быть закреплена законодательно. В США, Индии, Канаде, Мексике, Чили, Аргентине, Колумбии и Австралии уже приняты соответствующие законодательные акты (большая часть документов прошла стадии утверждения в 1999-2001 гг.). В начале 2002 года Закон «Об электронной цифровой подписи» вступил в силу и в России. Этот закон

определяет правовые условия, при соблюдении которых в Российской Федерации ЭЦП в электронном документе признается равнозначной собственноручной подписи на бумажном документе.

Теперь вернемся к сертификационным центрам. Здесь следует отметить один очень важный момент, волнующий экспертов Всемирного банка. Итак, национальные сертификационные центры созданы, начали работать и обслуживать национальные предприятия. А обслуживание иностранных предприятий повисло в воздухе. Еще хуже обстоит дело с признанием национальными сертификационными центрами иностранных сертификатов и сертификационных центров. Это связано с несогласованностью законодательных актов об ЭЦП, принятых в различных странах, и нашей стране еще предстоит с этим столкнуться. Некоторые страны (например, США, Канада, Колумбия) создали специальную объединенную комиссию United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL) для разработки унифицированного законодательства в сфере международной торговли ([www.uncitral.org](http://www.uncitral.org)).

Анализ моделей и методов, используемых в различных странах для поддержки технологии проведения электронных госзакупок, позволяет сделать следующие выводы.

1. Можно выделить два основных стратегических направления развития систем электронных госзакупок:

- как еще одной модели электронной торговли;
- как инициативы правительства для повышения эффективности системы госзакупок.

Следует отметить страны, добившиеся наибольших успехов. По первому из указанных направлений дальше всех продвинулись США, по второму – Австралия. Анализ факторов, определяющих выбор стратегии развития систем электронных госзакупок, позволяет сделать вывод, что для Узбекистана ближе второй путь.

2. Технология подготовки и проведения торгов в системах госзакупок разных стран примерно одинакова и методы повышения ее эффективности похожи:

- публикация объявлений о торгах в интернете параллельно с бумажными СМИ, возможность получения конкурсной документации через интернет;
- создание интернет-сайта и автоматизированной системы поддержки поставщиков для помощи, разъяснения и т.п.;
- внедрение механизмов цифровой подписи и сертификации для приема через интернет заявок на участие в конкурсе.

3. Использование современных интернет-технологий для поддержки процедуры конкурсных торгов в системе госзакупок способствует решению проблем унификации конкурсной документации, приведения к единому знаменателю методики проведения конкурсов.

4. Создание автоматизированной системы сопровождения контрактов инициировано пока лишь в нескольких странах, здесь также можно достичь значительного эффекта с помощью интернет – технологий.

Проводятся активные меры по реформированию государственной финансовой системы Республики Узбекистан по улучшению организации государственных закупок, особенно в части развития системы электронной коммерции. Создание системы электронных государственных закупок в бюджетной системе является приоритетным направлением.

Приняты Законы Республики Узбекистан «Об электронной подписи» от 11.12.2003 г.; «Об электронной коммерции» от 29.04.2004 г.; «Об электронном документообороте» от 29.04.2004 г.; «Об электронном платеже» от 16.12.2005 г. Кроме того, правительством страны принят ряд постановлений по реализации вышеуказанных законов.

В частности, в соответствии с Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан «О мерах по развитию электронной коммерции» №21 от 30.01.2007г., Министерству внешних экономических связей, инвестиций и торговли Республики Узбекистан (далее - МВЭСИТ) совместно с Министерством финансов, Министерством экономики и Центральным банком Республики Узбекистан, Узбекским агентством связи и информатизации была поставлена задача в конце 2007 года подготовить и реализовать пилотный проект по созданию системы электронных

государственных закупок для приобретения малоценного инвентаря организациями и предприятиями, входящими в систему министерств, с учетом автоматизированного взаимодействия с казначейской системой исполнения государственного бюджета. Реализация данного пилотного проекта по совместному запросу МВЭСИТ и других заинтересованных министерств была перенесена на более поздние сроки.

Во исполнение вышеуказанного Постановления Кабинета Министров, МВЭСИТ совместно с другими заинтересованными министерствами, в целях определения требований к контрактам в электронной форме и другим типовым формам документов с применением информационно-коммуникационных технологий, разработано Положение о порядке подготовки контрактов в электронной форме и других типовых форм документов, применяемых в электронной коммерции (рег. №1740 от 21.11.2007 г.).

Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан «О мерах по дальнейшему совершенствованию проведения платежей при осуществлении электронной коммерции», от 12.06.2007 г. №120 утвержден План мероприятий по дальнейшему совершенствованию систем платежей при осуществлении электронной коммерции на 2007-2008 гг.»<sup>35</sup>, предусматривающий комплекс мер по разработке процедур по порядку проведения обязательной регистрации в Казначействе договоров бюджетных организаций, применяемых в электронной коммерции и разработка механизма проведения оплаты расходов бюджетных организаций при осуществлении торговли на основе электронной коммерции в условиях казначейского исполнения государственного бюджета.

Во исполнение вышеуказанного Постановления Кабинета Министров Республики Узбекистан, Казначейством Министерства финансов Республики Узбекистан совместно с другими заинтересованными министерствами и ведомствами разработан и находится на стадии согласования проект соответствующего нормативно-правового документа, определяющего

---

<sup>35</sup>Приложение к Постановлению КМ РУз от 12.06.2007г. №120 «О мерах по дальнейшему совершенствованию проведения платежей при осуществлении электронной коммерции».

порядок и внедрение механизмов электронной коммерции в условиях казначейского исполнения государственного бюджета.

Кроме того, в целях укрепления и дальнейшего развития двухстороннего финансового и технического сотрудничества между Республикой Узбекистан и Республикой Корея, а также стимулирования использования современных информационных технологий субъектами предпринимательства, Министерством финансов, а также Торгово-промышленной палатой Республики Узбекистан совместно с рядом заинтересованных ведомств Республики Корея проводится проработка проектов, планируемых к реализации в 2009-2010 гг. на базе опыта корейской стороны.

Министерством финансов, Торгово-промышленной палатой, а также соответствующим уполномоченным органом Республики Корея прорабатывается возможность реализации проекта по разработке ТЭО информационной системы электронных закупок в Республике Узбекистан, с учетом опыта корейской стороны (система закупок «Korean On-Line Procurement System» (KONEPS)).

Вышеуказанные меры являются важным шагом в формировании нормативно-правовой базы для осуществления электронных торгов в республике. Система электронной коммерции в нашей республике находится на стадии своего развития, и в ближайшие годы, мы все увидим плоды результатов внедрения системы электронной коммерции на основе собственных информационных систем с учетом передового международного опыта.

В рамках компонента «Uzbekistan Development Gateway (UzDG)» при Центре экономических исследований (ЦЭИ) осуществляется пилотный проект по созданию первой в Узбекистане онлайн-электронной тендерной площадки. Проект нацелен на широкий доступ частного сектора к перечню постоянно обновляемых тендерных предложений со стороны государства и международных организаций, так и его активному участию к тендерным площадкам в 165 стран мира, включая Афганистан и страны СНГ.



Партнерами проекта являются: Торгово-промышленная палата Узбекистана и UNDP. Язык: узбекский, русский, английский.

Тендерные торги проводятся на веб-сайте **www.dgmarket.uz** и пользователи могут найти и познакомиться с открытыми тендерными предложениями одновременно из 177 стран мира.

Естественно существуют технические барьеры, препятствующие полноценному совершению всех операций с закупками. Но создание тендерных площадок на базе интернет-технологий можно оценить, как первые шаги на пути организации системы электронных государственных закупок в республике.

Для создания системы электронных закупок на основе интернет-технологий требуются немалые труды по формированию правовой базы по обеспечению конфиденциальности данных, участвующих в торгах и по обеспечению открытости торгов.

#### **Контрольные вопросы:**

1. Какие существуют преимущества использования интернет-технологий в организации государственных закупок?
2. Что такое стратегия выбора?
3. Из каких процедур состоит обобщенная модель?
4. Что понимается под публикацией на интернете?
5. Что такое цифровая подпись?
6. Разъясните стратегические направления организации государственных закупок.
7. Разъясните состояние системы электронных государственных закупок в Узбекистане и укажите перспективные направления.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

### I. Законодательные акты Республики Узбекистан:

1. Гражданский кодекс Республики Узбекистан. 29 августа 1996 г.
2. Закон Республики Узбекистан «О бюджетной системе». 14 декабря 2000 г;
3. Закон Республики Узбекистан «О договорно-правовой базе деятельности хозяйствующих субъектов». 29 августа 1998 г;
4. Закон Республики Узбекистан «О Казначейском исполнении Государственного бюджета». 26 августа 2004 г.;
5. Закон Республики Узбекистан «Об информатизации». 175-II от 15.12.2002 г.;
6. Ўзбекистон Республикасининг «Электрон рақамли имзо тўғрисида»ги 11.12.2003 й. № 562-II - сонли Қонуни;
7. Ўзбекистон Республикасининг «Электрон тижорат тўғрисида»ги 29.04.2004 й. № 613-II - сонли Қонуни;
8. Ўзбекистон Республикасининг «Электрон хужжат айланиши тўғрисида»ги 29.04.2004 й. № 611-II - сонли Қонуни;
9. Ўзбекистон Республикасининг «Электрон тўловлар тўғрисида»ги 16.12.2005 й. № ЎРҚ-13 - сонли Қонуни;
10. Ўзбекистон Республикасининг «Электрон ҳисоблаш машиналари учун яратилган дастурлар ва маълумотлар базаларининг ҳуқуқий ҳимояси тўғрисида»ги 06.05.1994 й. № 1060-XII - сонли Қонуни;
11. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан «О мерах по совершенствованию организации тендерных торгов» №456 от 21.11. 2000 г;
12. “Положение о проведении тендерных торгов по закупкам сырья, материалов, комплектующих изделий и оборудования” утвержденное Постановлением Кабинета Министров РУз №456 от 21.11.2000 г.
13. “Положение о порядке установления максимальных цен на оборудование, строительные материалы и конструкции, закупаемые заказчиками и подрядными организациями для объектов строительства, финансируемые за счет средств государственного бюджета и под гарантию правительства”

утвержденное Постановлением Кабинета Министров РУз №305 от 5 августа 2000 г;

14. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан “Об утверждении положения о порядке разработки документов инвестиционных проектов, проведении их экспертизы и их утверждений” от 7 июня 2007 г. №110;

15. Постановление Государственного Комитета по архитектуре и строительству №9 от 27 ноября 2007 г., зарегистрированное Министерством юстиции 9 января 2008 г., №1757, «Об утверждении Положения о порядке проведения экспертизы документов по закупке материалов и инструментов, строительству, реконструкции, техническому перевооружению, подготовке проектов для строительных объектов Государственного Комитета по архитектуре и строительству Республики Узбекистан».

16. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан «О закупках основных видов продуктов питания для государственных нужд в 2000 году» N136 от 8.04. 2000 г. и прилагаемый «Порядок обеспечения учреждений социальной сферы, спецпотребителей и государственного резерва основными продуктами питания»;

17. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан «Об организации поставок продовольственных товаров для государственных нужд на конкурсной основе» №454 от 26.09.1997 г. и прилагаемый «Порядок проведения тендеров на импорт продовольственных товаров для государственных нужд»;

18. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан «О совершенствовании системы закупок основных видов продовольствия для государственных нужд» №397 от 14.08.1997 г.;

19. Ўзбекистон Республикасининг Президентининг «Компьютерлаштириш ва ахборот-коммуникацион технологияларни жорий қилишни янада ривожлантириш тўғрисидаги» 30.05.2002 й. Қарори;

20. Постановление о мерах по организации разработки программы развития компьютерных и информационных технологий на 2001-2005 годы,

обеспечения широкого доступа к международным информационным системам «Интернет». №230 от 23.05.2001;

21. Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамасининг 2002 йил 6 июндаги 200-сон қарорига 1-илова «2002-2010 йилларда компьютерлаштириш ва ахборот-коммуникация технологияларини ривожлантириш дастури»

22. Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамасининг «Электрон рақамли имзодан фойдаланиш соҳасида норматив-ҳуқуқий базани такомиллаштириш тўғрисида»ги 26.09.2005 й. № 215 – сонли Қарори

23. Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамасининг «Давлат ва хўжалик бошқаруви, маҳаллий давлат ҳокимияти органларининг ахборот-коммуникация технологияларидан фойдаланган ҳолда юридик ва жисмоний шахслар билан ўзаро ҳамкорлигини янада такомиллаштириш чоратадбирлари тўғрисида»ги 23.08.2007 й. № 181 – сонли Қарори

24. Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамасининг «Давлат ахборот ресурслари ҳамда уларни шакллантириш, улардан фойдаланиш ва уларни қўллаб-қувватлаш учун масъул бўлган давлат органлари рўйхатини тасдиқлаш тўғрисида»ги 20.02.2006 й. № 27 – сонли Қарори

25. «Положение о конкурсных торгах в капитальном строительстве на территории Республики Узбекистан», утвержденное Постановлением Кабинета Министров РУз №302 от 3.07.2003 г;

26. Положение «О порядке казначейского исполнения бюджетных расходов учреждений и организаций оборонного комплекса и правоохранительных органов и прочих бюджетных расходов, имеющих секретный характер» утвержденное Приказом министра финансов от 24.11.2008 г. №110, зарегистрированное МЮ РУз от 16.04.2009 г. №1941;

27. Приказ министра финансов Республики Узбекистан от 04.08.2009 г. № 69 «Об утверждении правил казначейского исполнения государственного бюджета» зарегистрированный МЮ РУз от 16.09.2009 г. №2007;

28. Приказ Министра финансов Республики Узбекистан «Об утверждении форм квартальной и годовой отчетности о выполнении плана по сети, штатам и контингентам по организациям, состоящим на Государственном бюджете

Республики Узбекистан» от 19.05.2009 г. №58 зарегистрированный МЮ РУз от 16.06.2009 г. № 1969;

29. Система государственных финансов. Сборник нормативно-правовых документов. 1-3 том. Т. Ўзбекистон. 2002 г.

## **II. Учебники и учебные пособия:**

1. О проблемах управления государственными закупками в Республике Узбекистан и направлениях совершенствования. Аналитическая записка. UNDP. Ташкент-2008.

2. С. Фишер и др. Экономика. Перевод с английского. Москва. Дело лтд. 1995г. Стр 514.

3. Горбунов-Посадов М.М., А.В.Ермаков, Д.А.Корягин, Т.А.Полилова. Предпосылки развертывания электронных торгов для государственных нужд. Препринт ИПМ им. М.В.Келдыша РАН, 2001, № 38. – 16 с.

4. Нестерович В.Н., Смирнов В.И. Конкурсные торги на закупку продукции для государственных нужд. – М.: Инфра-М, 2000. – 360 с.

5. Salvatore Schiavo-Campo, Daniel Tommasi. Managing Government Expenditure. ADB. 1999.

6. Thomas Dohrmann, Lenny Mendonca. Boosting Government productivity. The online journal of McKinsey & Company. November 2008.

7. E.R. Yescombe. Public-private partnerships. Principles of policy and finance. Published by Elsevier ltd. UK.2007.

8. Impact Assessment of an Action Plan on electronic public procurement. Ramboll Management. 2004.

9. Ann Norton. Integrated Management. CIMA official learning system. Elsevier. Oxford. 2009.

## **III. Дополнительная литература:**

1. Балтина А.М. «Финансовые системы зарубежных стран». Учебное пособие. М.: ФиС, 2007 г. 304 стр.

2. Принципы организации казначейского исполнения Государственного бюджета Республики Узбекистан. Под ред. Дж. Кучкарова. Т.: «Мир экономики и права», 2005. - 320 с.
3. 51. Қосимова Г.А. Давлат бюджети ижросининг ғазначилик тизими. Ўқув қўлланма. Т.: «ИQTISOD-MOLIYA», 2008. - 372 б.
4. А. Ваҳобов, У. Бурханов, Н. Жумаев. Чет мамлакатлар молияси. Дарслик. Т. Ўзбекистон. 2003.
5. Ваҳобов А. ва бошқалар. Бюджет - солиқ сиёсати яхлитлиги. Ўқув қўлланма. - Т.: Иқтисод ва молия. 2005. 264 б.
6. Ваҳобов А. ва бошқалар. Давлат молиясини бошқариш. Ўқув қўлланма. - Т.: Иқтисод ва молия. 2008. 260 б.
7. Маликов Т., Ҳайдаров Н., “Давлат бюджети” ўқув қўлланма, Тошкент: “ИQTISOD-MOLIYA”, 2007 й, 84 б.
8. Маликов Т., Ҳайдаров Н., “Бюджет даромадлари ва харажатлари” ўқув қўлланма, Тошкент: “ИQTISOD-MOLIYA”, 2007 й, 245 б.
9. Маликов Т., Ҳайдаров Н., “Бюджет: тизими, тузилмаси, жараёни” ўқув қўлланма, Тошкент “ИQTISOD-MOLIYA”, 2008 й, 84 б.
10. Нешиной А.С. “Финансы”. Учебник. –М.: «Дашков и К» 2007 г 512 стр.
11. Романовский М.В. «Финансы» Учебник. –М.: «Юрайт» 2008 г. 462 стр.
12. Ҳайдаров Н. Давлат молиясини бошқариш. Ўқув услубий қўлланма, Т.: Академия. 2005. 84 б.
13. Ковалева В.В. «Финансы», Учебник. М.: изд. Проспект, 2008 г. 640 стр.
14. UNCTAD E-commerce and e-development report 2004.
15. М.Оллоёров, Д. Холмурадов. Система Государственных закупок в Узбекистане. <http://publicfinance.uz/materials>.
16. А. Храбкин. Международный опыт построения системы госзакупок. [http://www.epgz.ru/\\_goszakaz/\\_public/1397](http://www.epgz.ru/_goszakaz/_public/1397). 9.10.2008.
17. Максимов Н. Факторы цены и качества в международной практике тендерных торгов. <http://www.vneshmarket.ru/content/document>.
18. АРСС (Совет Австрии по закупкам и строительству). Ежегодный отчет (2000-2001 гг). <http://www.apcc.gov.au/apcc/docs/AnnualReport00-01Website.pdf>;

19. Федеральная целевая программа «Электронная Россия». <http://www.e-russia.ru/program>.

#### **IV. Электронные ресурсы:**

1. <http://publicfinance.uz/materials>
2. [www.b2g-goszakupki.ru](http://www.b2g-goszakupki.ru)
3. <http://www.worldbank.org.ru>
4. <http://europa.eur.int>
5. <http://www.cnews.ru/reviews>
6. [www.dgmarket.uz](http://www.dgmarket.uz)
7. [www.minfin.ru](http://www.minfin.ru)
8. [www.mf.uz](http://www.mf.uz)
9. [www.budget.ru](http://www.budget.ru)

# ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ

Редактор В.С. Николаева  
Корректор Т.С. Семёнова  
Компьютерная верстка А.В. Ежов

Подписано в печать \_\_\_ июнь 2010 г.

Формат 60x84<sup>1/16</sup>

Тираж 50 шт.

Договор № РО/1739/ от 09.11.2009 г.,  
форма заказа №30 от 25.03.2010 г.

Издательство «infoCOM.UZ»  
г. Ташкент, ул. А.Аль-Фаргони, д.19

Отпечатано в типографии «PRINTXPRESS»  
г. Ташкент, ул. Мустакиллик, 79/172