

Состав рабочей группы:

Национальные консультанты:

Абруев У.
Латифжонов А.
Муйдинов А.
Оллоёров М.
Пардаев Б.
Сабиров З.

Координатор исследования:

Бабаев С.



«Концепция Закона Республики Узбекистан «О государственных закупках»», 2012.

«Концепция Закона Республики Узбекистан «О государственных закупках»» подготовлена в рамках совместного проекта Министерства финансов Республики Узбекистан и Программы развития ООН «Реформа бюджетной системы в Узбекистане».

Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) является глобальной сетью ООН в области развития, выступающей за позитивные изменения в жизни людей путем предоставления странам-участницам доступа к источникам знаний, опыта и ресурсов. Мы работаем на территории 166 стран, оказывая им содействие в поиске решений глобальных и национальных проблем в области развития. В процессе развития своего потенциала страны используют опыт и знания персонала ПРООН и широкого круга ее партнеров.

Все права принадлежат Программе развития ООН. Любое воспроизведение «Концепции Закона Республики Узбекистан «О государственных закупках»» 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: г. Ташкент, 100029, ул. Тараса Шевченко, дом 4.

Мнения, выраженные в публикации, принадлежат авторам и не обязательно отражают точку зрения Правительства Республики Узбекистан или ПРООН.

© Программа развития Организации Объединенных Наций, 2012

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

© Проект ПРООН «Реформа бюджетной системы в Узбекистане», 2012

Узбекистан, 100008, г. Ташкент, пл. Мустакиллик, 5.

Тел: (99871) 239 48 27

Факс: (99871) 239 48 60

Интернет: www.publicfinance.uz

КОНЦЕПЦИЯ

**ЗАКОНА
РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН
«О ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПКАХ»**

Ташкент 2012

Содержание

Введение	4
1. Цели и задачи государственных закупок	5
2. Диагностика (оценка) текущего состояния законодательной основы государственных закупок	6
2.1. Исходные критерии для диагностики.....	6
2.2. Методология диагностики.....	8
2.3. Диагностика законодательства.....	9
А) Диагностика механизма госзакупок.....	9
Б) Диагностика системы госзакупок.....	14
3. Пути совершенствования законодательства государственных закупок в Узбекистане	19
3.1. Разработка и принятие Закона «О государственных закупках»	19
3.2. Комплекс мер по обеспечению действия Закона «О государственных закупках»	24
Приложения	
Приложение 1. Перечень законодательных документов, Решений Президента и Правительства Республики Узбекистан, а также нормативно-правовых актов, регулирующих госзакупки	26
Приложение 2. Диагностика механизма государственных закупок.....	32
Приложение 3. Анализ законодательства и практики применения электронных аукционных торгов в государственных закупках.....	38
Приложение 4. Анализ законодательства и практики применения конкурсных торгов в государственных закупках.....	52
Приложение 5. Диагностика законодательства, процедур и практики проведения тендерных торгов.....	57
Приложение 6. Результаты диагностики законодательства и практики государственных закупок в сфере капитального строительства	72
Приложение 7. Диагностика механизма проведения государственных закупок с импортными поставками и пути его совершенствования.....	77

Введение

Правительство Узбекистана осознавая роль госзакупок как важного фактора обеспечения бюджетной стабильности и удовлетворения нужд госсектора, инструмента экономического регулирования приняло ряд мер в данной сфере в течение 2000-2011 гг. Если осуществляемые в 2000-х гг. меры были в основном направлены на процедурное оформление классических видов закупа, то с принятием в 2011 г. Постановления Президента РУз ПП-1475 «Об оптимизации системы государственных закупок и расширения привлечения к ним субъектов малого бизнеса» были заложены основы для повышения госзакупок на качественно новый уровень: 1) введен принципиально новый вид отбора поставщиков на основе электронных аукционных торгов, 2) начались применяться меры по повышению прозрачности, 3) активизировалось использование госзакупок как инструмента поддержки малого бизнеса, 4) был сделан первый шаг к институционализации госзакупок через создание Правительственной комиссии.

Новизна принимаемых мер породило необходимость в постоянном мониторинге их реализации на практике, пересмотру ранее внедренных инструментов закупок, перестроении системы госзакупок для согласования с новыми принципами. Иначе, не согласование ранее введенных видов закупа и элементов системы госзакупок приведет к «раздвоению» системы госзакупок, когда будут параллельно функционировать качественно разные инструменты и элементы. Это может привести к недореализации преимуществ нововведений, возникновению внутренних противоречий между элементами системы госзакупок, и в результате, сбоях при снабжении госсектора необходимыми товарами, услугами и работами. Ввиду этого, одной из главных задач Правительственной комиссии по госзакупкам является инициирование разработки нормативно-правовых актов, регулирующих процедуры госзакупок. Подобные инициативы должны быть построены на основе единого и систематизированного видения законодательства по госзакупкам.

Данная Концепция разработана в целях формирования единой платформы и обозначения основных направлений совершенствования законодательства по госзакупкам во взаимосвязке со всеми элементами системы госзакупок¹. Предложенные рекомендации Концепции (глава 3) основываются на диагностике механизма и системы госзакупок (глава 2) и могут быть использованы для построения законодательства государственных закупок, которое обеспечит повышение эффективности и действенности государственных закупок.

Диагностика в Концепции проведена по отношению к законодательству Узбекистана действовавшего на 1 января 2012 г.

¹ Удобным инструментом выявления сильных и слабых сторон госзакупок является «Методология оценки системы госзакупок (редакция 2010 г)», которая была активно использована при проведении диагностики.

Глава 1. Цели и задачи государственных закупок

Государственный сектор² в Узбекистане играет самую главную роль в обеспечении социально-экономического развития страны. Для его нормального и бесперебойного функционирования необходимо своевременно снабжать госсектор соответствующими товарами, услугами и работами. Эту цель выполняют государственные закупки. Кроме того, у системы госзакупок существует и ряд других целей:

Во-первых, госзакупки составляя существенную долю расходов консолидированного бюджета, напрямую влияют на его сбалансированность. В целях сохранения размера госзакупок на оптимальном уровне, важным является обеспечение их высокой эффективности. Но стимулы к повышению эффективности закупок, свойственные для частного сектора, в государственном секторе отсутствуют. Данное условие является фактором, создающим коррупционные риски в большей степени, чем в других сферах государственной службы.

Во-вторых, в последние несколько лет в свете мер по предотвращению последствий мирового финансово-экономического кризиса на Узбекистан³ и объявления 2011 г. «Годом частного и малого предпринимательства»⁴, госзакупки стали использоваться как косвенный инструмент создания условий для ускоренного развития отечественных производителей в целом, в том числе малого бизнеса и частного предпринимательства. Логичность принятых мер обосновывается тем, что перераспределяя национальный доход через госзакупки, государство стимулирует экономических агентов, которые произвели этот доход⁵ и играют роль локомотивов институционального развития в экономике. При этом, действенность использования госзакупок, как инструмента стимулирования развития частного и малого предпринимательства, должна быть на высоком уровне, в ином случае частное и малое предпринимательство, поддерживаемое государством через госзакупки, может превратиться в иждивенца, требующего все больших средств и не старающегося к прибыльной работе в условиях высокой конкуренции.

² Здесь при значении госсектора имеется в виду бюджетная сфера и предприятия, в уставном фонде которых более 50% составляет госдоля.

³ Указ Президента РУз УП-4058 от 28.11.2008 «О программе мер по поддержке предприятий реального сектора экономики, обеспечению их стабильной работы и увеличению экспортного потенциала» и постановление Кабинета Министров РУз № 50 от 20.02.2009 «О внесении изменений и дополнений в некоторые решения правительства Республики Узбекистан».

⁴ Постановление Президента РУз от 07.02.2011 ПП-1475 «Об оптимизации системы государственных закупок и расширению привлечения к ним субъектов малого бизнеса».

⁵ Здесь необходимо отметить, что в Узбекистане основным производителем ВВП являются субъекты малого бизнеса и частного предпринимательства, на долю которых, в 2010 году приходилось 52,5 процента ВВП.

Глава 2. Диагностика (оценка) текущего состояния законодательной основы государственных закупок

2.1. Исходные критерии для диагностики

Достижение целей обеспечения эффективности системы госзакупок требует учета принципов, основными из которых, согласно международной практике, являются следующие:

- равноправное и справедливое отношение ко всем поставщикам;
- состязательность при выборе поставщиков;
- экономное и эффективное расходование средств бюджетов и внебюджетных фондов;
- открытость и прозрачность;
- подотчетность;
- ответственность.

Вставка 1. Подробное описание принципов госзакупок

Реализация принципа *равного и справедливого* отношения осуществляется путем предоставления равных возможностей участия в госзакупках всем поставщикам независимо от видов деятельности, организационно-правовой формы и формы собственности, национальной принадлежности и происхождения товаров, работ, услуг. То есть, в процедурах госзакупок могут наравне участвовать как государственные унитарные предприятия или акционерные общества, так и субъекты малого бизнеса и частного предпринимательства, резиденты и нерезиденты.

Принцип состязательности. Реализация принципа состязательности осуществляется путем использования конкурсных способов закупок и прежде всего открытого конкурса. Это выражается в виде размещения заказов для государственных нужд на основе открытого соревнования поставщиков, предложения которых сравниваются с целью выбора наиболее выгодных условий сделки. Это не только обеспечивает конкуренцию между поставщиками, но и способствует открытости закупочных процедур и повышению эффективности управления расходами.

Реализация принципа *экономного расходования средств* бюджетов и внебюджетных фондов осуществляется путем выбора правильного способа закупки на основе анализа затрат на осуществление закупки тем или иным способом, разумной экономии средств при осуществлении закупки и последующем контроле за исполнением контракта. То есть, нецелесообразно открывать дорогостоящие и долгоразвертывающиеся тендерные торги для закупки 5-10 пачек бумаг, где можно применить упрощенные способы закупки - простые конкурсы, исходя из количественных и суммарных показателей потребностей.

Принцип *эффективного расходования средств* подразумевает все стороннюю оценку выгод от приобретения того или иного товара, работы, услуги с учетом фактора времени, и затрат на такое приобретение. Скажем, автомобиль импортного производства может быть менее дорогим, чем отечественный. При этом, расходы на эксплуатацию и обслуживание импортного автомобиля больше, чем у отечественного. Таким образом, в конечном итоге приобретение отечественного автомобиля является экономически целесообразным.

Реализация *принципа открытости и прозрачности* заключается в публикации объявлений о проведении конкурсов и об их результатах в широко распространенных средствах массовой информации, а также применении специальных процедур закупки.

Реализация *принципа подотчетности* осуществляется путем ведения отчетности по всем важным этапам осуществления процедуры закупки и по всем важным принимаемым решениям, и предоставлением этой информации заинтересованным лицам (проверяющим органам, общественным организациям, представителям средств массовой информации) в пределах их компетенции.

Принцип ответственности подразумевает, что органы государственной власти и ответственные лица, принимающие решения, должны нести гражданскую, административную и уголовную ответственность.

Эффективное функционирование системы госзакупок требует:

- а) целостной и систематизированной законодательной основы – начиная от основополагающих документов до детализированных правил и инструкций;
- б) институциональной основы – организации, ответственной за функционирование механизма госзакупок, его методического обеспечения, внутреннего развития (система управления госзакупок);
- в) стандартизации, систематизации и частичной (в случаях, когда это эффективно) централизации процесса госзакупок;
- г) стыковки механизма государственных закупок с практикой рыночных отношений – рассмотрение системы государственных закупок с точки зрения непосредственных участников государственных закупок;
- д) прозрачных механизмов и эффективного контроля;
- е) кадрового обеспечения;
- ж) инфраструктуры.

При этом в действенном функционировании госзакупок критически важным элементом является законодательная основа госзакупок, которая устанавливает правила игры в данной сфере и отражает насколько общепринятые международные принципы госзакупок зафиксированы в Узбекистане. Законодательная основа госзакупок должна ответить на следующие вопросы: **является ли она полной и отвечает ли на все вопросы, возникающие на практике госзакупок? нет ли в ней противоречий? существуют ли сложности при применении на практике законодательной основы госзакупок? насколько законодательная основа содействует достижению поставленных перед госзакупками целей? насколько эффективны предусмотренные в ней методы госзакупок? какие сильные стороны законодательной основы госзакупок? что необходимо сделать для дальнейшего развития сильных сторон законодательной основы госзакупок? какие слабые стороны у законодательной основы госзакупок? что необходимо предпринять для их устранения?**

2.2. Методология диагностики

Диагностика законодательства госзакупок в Республике Узбекистан включает инвентаризацию и оценку законодательных и подзаконных актов в разрезе⁶:

i. Уровней госзакупок:

а) Механизм госзакупок. Включает в себя непосредственно процесс определения вида закупок, проведения торгов, конкурса, тендера, заключения контракта и его исполнение. Это непосредственно закупочный процесс и в нем формируется цена закупаемого товара, услуг, работ.

Механизм госзакупок рассматривается по следующим разрезам:

1) по размеру закупки: а) до 300 дол.; б) от 300 до 100 тыс. дол.; в) более 100 тыс. дол.;

2) цели закупки: а) для текущего потребления; б) госрезерва; в) капитальные вложения, в том числе капитальное строительство.

3) по предмету закупок: а) товары, в том числе сложные товары и оборудование; б) услуги, в том числе сложные услуги; в) работы, в том числе строительный подряд.

4) этапы госзакупок: а) подготовка к закупке: выбор метода закупок, объявление тендера и информационное обеспечение, тендерная документация, б) закуп: критерии отбора и оценка тендера, проведение тендера, в) исполнение: заключение контракта, обжалование результатов тендера, гарантии, расторжение контракта.

б) системы госзакупок – институциональная основа: управление, планирование, организация информационных потоков, ответственность за разработку законодательства госзакупок, контроль за соблюдением законодательства госзакупок, обеспечение условий для эффективной деятельности механизма госзакупок и достижение цели стимулирования малого бизнеса.

в) среды госзакупок: практика рыночных и договорных отношений, уровень развития рынка и банковской сферы, уровень конкуренции в отдельных сегментах рынка, степень электронизации, развитие и доступ к инфраструктуре. Хотя среда госзакупок не регулируется непосредственно законодательством госзакупок, ее необходимо учитывать при разработке законодательства.

ii. Законодательство рассматривается также с точки зрения следующих критериев:

а) полноты отражения, урегулированности законодательства и отсутствия в нем противоречий/неясностей;

б) обеспечения эффективного расходования (степени эффективности);

в) достижения целей госполитики (степени достижения);

г) обеспечении деятельности государственного сектора требуемыми материальными ценностями и услугами.

⁶ При проведении диагностики авторы широко применяли «Методологию ОЭСР по оценке государственных закупок»

2.3. Диагностика законодательства госзакупок

А) Диагностика механизма госзакупок

В ходе диагностики была проведена инвентаризация законодательной базы и практики функционирования госзакупок. Законодательство, регулирующее отношения, возникающие в связи с госзакупками отражено в Гражданском кодексе и Законе «О договорно-правовой базе деятельности хозяйствующих субъектов». При этом порядок проведения тендеров был сформулирован в принятых в начале 2000-х гг. ПКМ №456, а тендеры в строительстве в ПКМ №302. Следующие важные изменения произошли в 2011 г. в связи с применением электронных аукционных торгов, введенных по ПП-1475 и ПКМ №100. Как показала инвентаризация, госзакупки регулируются около 50 законодательными и нормативно-правовыми актами (приложение 1). Несмотря на такое большое количество нормативно-правовых актов, законодательная основа по госзакупкам остается разрозненной, неполной и охватывает не все виды товаров и услуг, регламентируются не все этапы (процедуры) госзакупок (таблица 1), понятийный аппарат (терминология) как единое целое отсутствует, нет единого подхода к процедурам, имеется много противоречий и неточностей, отсылочных норм, не имеется единой платформы. Отсутствие Закона, регулирующие госзакупки приводит к ситуации, когда подзаконные акты должны отвечать требованиям Гражданского кодекса и Закона «О договорно-правовой базе хозяйствующих субъектов», которые не всегда учитывают специфику закупа для государственных нужд. Кроме того, действие ПКМ №456 имеет ограниченное применение, вследствие приходится разрабатывать другие подзаконные акты для регулирования «белых пятен». Примером может служить постановление Кабинета Министров № 31 от 24.02.2006 г. «О мерах по совершенствованию системы контроля за поставкой и эффективным использованием химических препаратов по защите растений» и постановление Кабинета Министров №156 от 22.07.2010 г. «О порядке закупки, распределения и выделения специальных комплексов общеукрепляющих поливитаминов». Это порождает ситуацию с многочисленными случаями затягивания и неправильного применения процедур, формализма, большого количества обращений в госорганы по разъяснению, что не создает условий для эффективного расходования бюджетных средств. В тоже время, большая ответственность госзаказчиков при отсутствии методической основы во многих вопросах приводит к их действиям по «перестраховке». Кроме того, подзаконные акты регулируют многие вопросы, которые по своему определению должны регулироваться на уровне закона. Регулирование важных вопросов на уровне подзаконных актов часто приводит к неустойчивости механизмов госзакупок или искаженному применению на практике.

Таблица 1. Степень законодательной урегулированности этапов механизма закупок (баллы: 0 – не урегулировано, 1 – частично урегулировано, с противоречиями, 2 – частично урегулировано, 3 – урегулировано)

А) до 300 долларов США в сумовом эквиваленте (прямой закуп)

Этапы	Товары	Услуги	В том числе сложные услуги	Работы	В том числе строительство
Планирование на республиканском уровне	0	0	0	0	В таких объемах расходов на строительство нет
Критерии применения	1	1	1	1	
Заключение контракта	3	3	3	3	
Обжалование исполнение контрактов	0	0	0	0	
Гарантии	0	0	0	0	
Расторжение контракта	2	2	2	2	
Платежи	3	3	3	3	
Отчетность	0	0	0	0	

Б) от 300 до 100 000 долларов США в сумовом эквиваленте (конкурс)

Этапы	Товары	Услуги	В том числе сложные услуги	Работы	В том числе строительство
Планирование на республиканском уровне	0	0	0	0	2
Критерии применения	1	1	1	1	3
Объявление конкурса	2	2	1	3	3
Критерии отбора и оценка предложений	1	1	1	1	1
Заключение контракта	2	2	2	2	2
Обжалование результатов конкурса	0	0	0	0	0

Гарантии	0	0	0	0	0
Расторжение контракта	1	1	1	1	1
Платежи	3	3	3	3	3
Отчетность	0	0	0	0	0

В) свыше 100 000 долларов США в сумовом эквиваленте (тендер)

Этапы	Товары	Услуги	В том числе сложные услуги	Работы	В том числе строительство
Планирование на республиканском уровне	0	0	0	0	2
Критерии применения	1	1	1	1	3
Объявление тендера	2	2	1	3	3
Тендерная документация	1	1	1	1	1
Критерии отбора и оценка предложений	1	1	1	1	1
Заключение контракта	2	2	2	2	2
Обжалование результатов тендера	0	0	0	0	0
Гарантии	2	2	2	2	2
Расторжение контракта	1	1	1	1	1
Платежи	3	3	3	3	3
Отчетность	1	1	1	1	1

Г) до 100 000 долларов США в сумовом эквиваленте (электронные аукционные торги)

Этапы	Товары	Услуги	В том числе сложные услуги	Работы	В том числе строительство
Планирование на республиканском уровне	0	0	0	0	2
Критерии применения	1	1	1	1	3

Объявление торгов	2	2	2	2	3
Критерии отбора и оценка торгов	1	1	1	1	1
Заключение контракта	1	1	1	1	1
Обжалование результатов торгов	0	0	0	0	0
Гарантии	2	2	2	2	2
Расторжение контракта	1	1	1	1	1
Платежи	3	3	3	3	3
Отчетность	1	1	1	1	1

Основные недостатки законодательства по механизму госзакупок следующие:

Предзакупочные этапы:

1. Нечетко определено в каком случае применять конкретный вид закупки и перечень видов закупок довольно ограниченный. Отсутствует детальное разделение и гибкость выбора метода закупок в зависимости от эффективности ее применения для конкретного вида товаров (работ, услуг);
2. Процедуры не всех видов закупок урегулированы (см. приложение 2);
3. Не установлен порядок: а) закупки товаров, работ и услуг стоимостью менее 300 дол.; б) закупки товаров, работ и услуг за наличный расчет; в) заключения прямых договоров;
4. Не проработан детальный порядок проведения консолидированного закупа⁷;
5. Недостаточно проработан порядок электронных аукционных торгов, в том числе отсутствие электронного взаимодействия между субъектами закупок, противоречия законодательства о госзакупках и о биржах, отсутствуют необходимые понятия, негибкость сроков, порождает возможность для бюрократических задержек и т.д. (подробно см. приложение 3);
6. Нет детально проработанного и гибкого механизма конкурсных торгов (см. приложение 4);
7. Не урегулированы вопросы (процедурные и методические) подготовки к тендерам, закупу: а) подготовка технического задания на закуп; б) предварительное изучение рынка; в) подготовка коммерческих условий тендеров, закупа (подробнее см. приложение 5);
8. Нет четкого механизма определения стартовой цены закупа, а также органа ответственного за определение цены. Как показала практика, *недостатки, указанные в пп. 1-2, 7-8 являются основными причинами влияющими негативно на механизм госзакупок;*
9. Не определены конкретные критерии, на основании которых принимается решение о проведении закрытого тендера. Кроме того, не оговаривается в каком порядке принимается решение Кабинета Министров о проведении закрытого тендера, в том числе, в какой форме выдается такое согласование, возможно ли внесение изменений в перечень организаций, определенных заказчиком;

⁷ Совместное размещение заказа юридически самостоятельными бюджетными организациями в целях оптимизации расходов и затрат времени. Обычно используется на областном уровне в здравоохранении.

10. Законодательством устанавливаются общие требования к тендерной/конкурсной документации без регламентации методологии подготовки тендерной/конкурсной документации, общепринятых основных критериев оценки, а также содержания технической части тендера / конкурса.

11. Тендерная документация по капитальному строительству не всегда согласованна с документами инвестиционной программы на соответствующий объект (подробно см. приложение 6);

12. Механизм госзакупок не учитывает специфики закупа услуг;

13. Недостаточно проработан механизм закупа по специфическим и сложным товарам и работам, например, лекарственным средствам, ремонту оборудования, в том числе компьютерного и т.д;

14. Не применяются отдельные подходы к закупкам за счет бюджета и государственных компаний. Если в случае закупок за счет бюджета невозможно определить соотношение эффект/стоимость, то в случае госкомпаний есть производственно-коммерческий элемент, на основе которого можно определить данное соотношение;

15. Не установлен порядок определения предельных цен по итогам торгов;

16. Недостаточно четко определены требования распространения информации при объявлении о закупке;

Необходимо иметь ввиду, что предзакупочные этапы являются важными, так как **от степени подготовки к запуску зависит насколько эффективно пройдет этап непосредственно закупа (тендера).**

Стадии закупа, тендера:

17. На практике не всегда обеспечивается сохранность заявок перед тендером;

18. Не установлены четкие критерии, методы и способы оценки тендерных предложений;

Послезакупочные (посттендерные) стадии:

19. В некоторых случаях избыточные требования гарантийного обеспечения;

20. Отсутствие типовых форм контрактов, учитывающих сбалансированный подход в правах и обязанностях поставщиков и заказчиков;

21. Недостаточно детально проработан порядок расторжения контракта в случаях невыполнения условий, как со стороны поставщика, так и со стороны заказчика;

22. Механизм разрешения споров не всегда решает конфликты с малыми затратами времени и средств;

23. Не разработан порядок контроля качества поставок в случае исполнения контракта, особенно по импортным поставкам;

24. В случае регистрации и контроля импортных контрактов существует дублирование функций ведомств (подробнее см. приложение 7);

25. Не на все этапы госзакупок разработаны шаблоны документов и методические материалы для облегчения деятельности (более подробно см. в приложении 2).

Послезакупочные этапы важны с точки зрения **надлежащего исполнения поставками, сбора информации для последующего закупочного цикла и выявления нарушений в ходе закупки (тендера).**

Некоторые положения законодательства по механизму закупок в сфере капитального строительства **трудно реализовать на практике, например**, сроки проведения тендеров. Это зависит от недостатков системы планирования (стыковки бюджетного и инвестиционного процессов), что является частью системы госзакупок.

Б) Диагностика системы госзакупок

Ключевую роль в обеспечении деятельности механизма госзакупок играет система госзакупок. Она обеспечивает управление, планирование, упорядочивает информационные потоки, определяет распределение полномочий и ответственности по госзакупкам между органами государственного управления, в том числе за разработку законодательной базы, контроль за соблюдением законодательства госзакупок, создает условия для достижения цели стимулирования малого бизнеса.

В результате диагностики выявлены следующие недостатки системы (институциональных основ) госзакупок в Узбекистане:

1. **Не осуществляется комплексная деятельность по планированию государственных закупок на республиканском уровне.** Планирование закупок осуществляется в процессе составления и рассмотрения смет расходов бюджетных организаций. В связи с используемым методом планирования расходов (сверху – вниз) путем ограничения выделяемых бюджетной организации средств из бюджета, информация о государственных закупках не консолидируется. Государство на республиканском уровне не владеет информацией что, в каком объеме и по какой цене и путем каких видов закупок организации планируют закупить той или иной товар (работы, услуги) (кроме строительства, мебели и некоторых других товаров). В результате снижается эффективность использования госзакупок как элемента стимулирования развития отдельных секторов и модернизации экономики, так как государство, не зная об объеме собственных закупок, не может интегрировать данную информацию с программами модернизации экономики и координировать процесс закупок и производственные планы отраслей экономики.

Бюджетный процесс и инвестиционная программа недостаточно скоординированы между собой. Хотя в ПКМ №395 подробно описан данный процесс, но на практике трудно реализовывать его ввиду задержек при утверждении бюджета на очередной финансовый год. В результате поздно утверждаются адресные списки, приходится в сжатые сроки проводить проектно-изыскательные работы, экспертизу, допускается параллельное проектирование, что повышает риск допущения в них серьезных просчетов, а также тендеры по укороченным процедурам. В результате снижается качество капитального строительства и возрастают издержки по реализации инвестиционной программы.

2. Вследствие **отсутствия механизмов мониторинга исполнения контрактов на поставку** (выполнение работ, оказание услуг) существует ряд возможностей ущемления прав поставщиков со стороны должностных лиц заказчиков в целях извлечения личной выгоды, в том числе путем задерживания сроков оплаты за выполненные работы, поставленные товары, материалы, занижения контрактной стоимости и других способов.

Отсутствие у государства информации о ходе исполнения контрактов, причинах отставания от графиков, срыва сроков исполнения государственным заказчиком своих обязательств, не позволяет пресекать факты злоупотреблений государственным заказчиком преимущественным положением.

С другой стороны, отсутствие информации о ходе исполнения контрактов не позволяет проводить анализ возникающих проблем в процессе исполнения контрактов и принимать меры по предотвращению подобных случаев в будущем.

3. Недейственность механизма мониторинга тесно связана с **отсутствием системной и удобной отчетности по госзакупкам.** В данное время бюджетные организации сдают только бухгалтерскую отчетность, но не отчетность по закупкам

и выполнению процедур закупок. Единственно в некоторой степени отчеты существуют в сфере капитального строительства.

4. **Нечеткое распределение полномочий и ответственности между субъектами (государственными органами-регуляторами) госзакупок.** Это является основной причиной того, что законодательство по госзакупкам остается разрозненным, неполным и не охватывает многие товары и услуги, этапы механизма госзакупок, нет единого подхода к процедурам и терминам, наличествует много противоречий и неточностей. Хотя согласно ПП-1475 была создана Правительственная комиссия по вопросам госзакупок, *периодичность ее работы и потенциал* ограничен для оперативного и эффективного решения *большого потока вопросов*, возникающих в ходе деятельности механизма госзакупок.

5. Кроме того, **отсутствует ответственность за разработку методической базы** госзакупок (за исключением капитального строительства).

Вышеописанные недостатки в пунктах 1-5 являются результатом отсутствия **постоянно действующего государственного органа по госзакупкам.**

6. **Несовершенство институтов правовой защиты.** Обжалование результатов торгов и защита интересов поставщиков и заказчиков не является эффективным. Положением «О проведении тендерных торгов по закупкам сырья, материалов, комплектующих изделий и оборудования», утвержденным ПКМ № 456 предусмотрено, что споры, связанные с проведенным тендером, рассматриваются в порядке, установленном действующим законодательством Республики Узбекистан. Такая формулировка является очень обобщенной и расплывчатой и не дает четкого представления для участников государственных закупок о механизме обжалования результатов тендера (конкурса).

Участники тендеров, а также победители, с которыми заключены контракты, не во всех случаях могут эффективно защитить собственные права с использованием существующих механизмов, которые также могут иметь внутренние недостатки. В частности, судебная система в силу сложности отдельных споров в сфере государственных закупок, не всегда может обеспечить качественное и объективное решение. Кроме того, необходимо учитывать переизбыток судов и высокие издержки судебного порядка разрешения споров, что отпугивает от использования данного механизма. В качестве дополнения судебной системы мог бы выступить специализированный институт арбитража в сфере государственных закупок.

На сегодняшний день роль такого органа выполняет специальная Правительственная комиссия по государственным закупкам, созданная Постановлением Президента Республики Узбекистан ПП-1475 от 7 февраля 2011 года «Об оптимизации системы государственных закупок и расширении привлечения к ним субъектов малого бизнеса». Рабочим органом Правительственной комиссии определено Казначейство Министерства финансов Республики Узбекистан, с добавлением для выполнения этих функций в штатную численность Казначейства 3 единиц.

Периодический характер функционирования Комиссии, а также относительно небольшое количество работников, занятых реализацией этих функций, могут вызвать осложнения и помешать достижению соответствующего эффективности.

Слабыми являются и роль объединений предпринимателей в защите интересов представителей малого бизнеса – участников госзакупок.

7. **Контроль в системе госзакупок.** В соответствии с действующим законодательством предварительный и текущий контроль за государственными закупками осуществляется подразделениями Казначейства, а последующий

контроль Главным Контрольно-ревизионным управлением Министерства финансов РУз и его территориальными подразделениями, а также Прокуратурой и Счетной Палаты во время плановых ревизий и проверок.

Основные проблемы вызывает осуществление контроля цен со стороны подразделений Казначейства (в основном продукты питания) и МВЭСИТ после проведения тендеров (конкурсов), так как в результате выверки цен могут быть выдвинуты требования об отмене результатов тендеров (конкурсов), что может привести к подрыву доверия поставщиков и нежеланию участвовать в процессе государственных закупок, кроме того, существует дублирование контроля с консалтинговыми фирмами при импортных поставках.

При проведении последующего контроля, несмотря на достаточно разграниченные полномочия контролирующих органов, существует некоторое наложение и дублирование их функций. Так же в некоторой степени снижает эффективность последующего контроля не использование анализа рисков при выборе объектов контроля.

В тоже время необходимо иметь ввиду, что оценка системы контроля на основе выявляемых в данное время случаи нарушений законодательства о госзакупках не являются вполне эффективными, так как они с одной стороны возникают в результате неполноты отражения процедурных вопросов в законодательстве, с другой стороны некоторые случаи злоупотребления прикрываются пробелами законодательства. Из этого следует вывод о том, что без нормализации законодательства о механизме госзакупок, нельзя повысить эффективность контроля.

8. Несмотря на то, что госзакупки используются как косвенный инструмент поддержки малого бизнеса и частного предпринимательства, при принятии мер политики *слабо используется методика оценки регуляторного воздействия*⁸ (система оценки воздействия актов законодательства - **СОВАЗ**). Например, государство стимулирует отечественных производителей через механизм госзакупок. При этом, бюджетным организациям придется в большинстве случаев закупать по более высоким ценам у отечественных производителей, чем у импортных поставщиков. Это может привести к снижению реального объема поставок и соответственно меньшему удовлетворению нужд бюджетных организаций. В этом случае необходимо предусмотреть увеличение объема расходов на закупки (для этого мы создаем базу, осуществляя закупки у отечественного производителя – это в том числе дополнительные налоговые поступления). В обратном случае произойдет недостаточное снабжение бюджетных организаций и снижение результативности их деятельности. В данном случае получается, что государство поддерживает отечественных производителей за счет социальной сферы. Правительство должно разработать **программу как снижения себестоимости в отечественных предприятиях, так и издержек обращения**. Только этим методом можно будет обеспечить повышение объема закупок при том же объеме средств и соответственно удовлетворение потребностей бюджетных организаций. Необходимо иметь в виду, что из-за усилившейся взаимосвязи между бюджетной сферой и внешнеэкономической, недоработки в внешнеэкономической приводят к проблемам в бюджетной сфере.

⁸ СОВАЗ представляет собой современный инструмент разработки, принятия и контроля за исполнением актов законодательства, который позволяет государственным органам прогнозировать качественное воздействие принимаемых ими решений на деловую среду в стране, широкие слои населения и другие заинтересованные стороны. Применение СОВАЗ на этапе разработки нормативно-правовых актов помогает повысить качество и эффективность нормативной базы и, как следствие, способствовать развитию предпринимательства в стране (См. «СОВАЗ: мировой опыт и предпосылки внедрения в Узбекистане», МФК, 2009).

С точки зрения **налогообложения** более широкое участие субъектов малого бизнеса в госзакупках это минус, т.к. налоговая нагрузка на малый бизнес заметно ниже, чем у крупных предприятий. Данный фактор можно несколько смягчить отбором сфер для закупок у малого бизнеса. Для этого целесообразно выбрать товары с большей долей трудозатрат, ведь они не освобождены от налогообложения, кроме того, это косвенно приведет к росту поступлений подоходного налога и ЕСП, и росту занятости. Можно провести комплексное сравнение: что теряет государство от участия малого бизнеса в госзакупках (более высокая цена) и что оно приобретает (занятость, развитие МБ, рост налоговых поступлений от малого бизнеса, в первую очередь подоходного налога и ЕСП).

Преференция малому бизнесу также означает невозможность крупных поставок и соответственно применения оптовых цен при поставках. А с точки зрения организации госзакупок, это повысит необходимость в ее децентрализации. Но децентрализованные госзакупки, во-первых, труднее контролировать и, во-вторых, у них будут более высокие издержки по проведению закупок, так как в этом случае требуется больше операций, что в некоторой степени противоречит принципу эффективности госзакупок.

Необходимо более обоснованно подходить к определению перечня товаров и плана по его расширению для закупки у малого бизнеса. Например, в данное время трудно найти субъекты малого бизнеса, которые смогут выполнить даже средний объем заказов, особенно в сфере капитального строительства. Поэтому данная деятельность требует более тщательного изучения рынка госзакупок.

9. При разработке процедур госзакупок **не учитываются размер транзакционных издержек (экономичность процедур или соотношение объем закупки/затрат на осуществление операции закупки)** и вопрос как они будут **распределяться между участниками рынка госзакупок**. На деле высокие транзакционные издержки являются одним из основных барьеров для более активного участия потенциальных поставщиков на рынке госзакупок и снижают производительность труда в бюджетных организациях. Неэкономичность процедур особенно наглядно прослеживается в случае закупки на маленькие суммы. При этом установление определенного соотношения объем закупки/затраты на закупку повысит гибкость механизма госзакупок.

10. **Недостаточная деятельность по кадровому обеспечению.** Хотя эффективность работы системы зависит от качества персонала, не существует стратегии по кадровому обеспечению системы госзакупок и вытекающего из этого комплекса мер, начиная от определения потребности в кадрах, требованиям к их квалификации и образовательному уровню до программ обучения. В данное время только в Ташкентском финансовом институте преподается предмет «Госзакупки», существуют курсы по повышению квалификации при Центре повышения квалификации Ташкентского архитектурно-строительного института, но он больше с уклоном на тендерные процедуры в капитальном строительстве. Отсутствие профессиональных закупщиков и системы их подготовки, повышения квалификации *приводит к снижению качества госзакупок, неполной реализации даже существующих преимуществ системы и механизма госзакупок и усугубляет существующие проблемы.*

11. **Отсутствие развитой инфраструктуры**, в том числе сетей, доступа к товарно-сырьевой бирже и т.д., что является необходимым условием для проведения госзакупок, особенно электронных аукционных торгов.

Резюмируя можно сказать, что вышеотмеченные недостатки системы госзакупок приводят к: 1) **невысокой привлекательности рынка госзакупок** для добросовестных представителей частного и малого бизнеса. Это ограничивает конкуренцию и соответственно снижает возможности оптимизации закупочных цен, приводит к поддержке со стороны государства небольшой доли представителей малого бизнеса. 2) **невысокой эффективности и слабости управления государственными закупками, что не позволяет механизму госзакупок не только максимизировать свою эффективность, но даже реализовать заложенные в нее преимущества и усугубляет существующие недостатки.**

Для того, что бы госзакупки начали выполнять иные, кроме снабженческих функций (поддержка малого бизнеса, технологичность) **необходимо привлечь большее количество (добросовестных) участников** в данный рынок. Государству **не целесообразно это сделать более высокой ценой** на закупаемые товары, услуги и работы – это противоречит целям повышения эффективности госзакупок. Тогда остается **в качестве стимула объем и справедливость, открытость и вера в то, что и любой сторонний может стать поставщиком.** Только после их привлечения в достаточно большом количестве можно начать выдвигать по отношению к ним более высокие технологические требования.

Глава 3. Пути совершенствования законодательства государственных закупок в Узбекистане

Основной целью совершенствования законодательства является создание целостной, охватывающей все аспекты процесса госзакупок, системы нормативно-правовых актов.

Это можно реализовать при наличии закона «О государственных закупках», который обеспечивает платформу для функционирования государственных закупок. Целесообразность принятия Закона в качестве основного акта обусловлено необходимостью учета специфики закупа для государственных нужд. Дело в том, что разработка только подзаконных актов приведет к необходимости их приспособления к требованиям Гражданского кодекса, Закона «О договорно-правовой базе хозяйствующих субъектов», в которых не отражены специфические вопросы закупа для государственных нужд, не предусмотрена гибкость в процедурах и не отвечают основным принципам госзакупок.

Стратегия совершенствования законодательства состоит из следующих элементов (направлений):

1. Разработки и принятия Закона «О государственных закупках» и пакета подзаконных актов, разработанных на его основе и призванных урегулировать детали механизма госзакупок;

2. Комплекса мер по обеспечению действия Закона «О государственных закупках», основными из которых является создание постоянно действующего органа по госзакупкам, например Агентства (комитета) по государственным закупкам.

3.1. Разработка и принятие Закона «О государственных закупках»

При подготовке Закона и подзаконных актов по госзакупкам должны устраняться недостатки, которые были указаны в главе 2. В целях устранения недостатков механизма госзакупок рекомендуется нижеследующее, исходя из этапов закупа:

Подготовка к запуску (тендеру):

- 1) Точно определить в каких случаях применяется конкретный вид закупок;
- 2) Расширить перечень видов закупок;
- 3) Детально прописать все процедуры при каждом виде закупа;
- 4) Установление порядка определения начальной стоимости и контроля предельных цен по итогам торгов;
- 5) Разработать порядок закупа: а) при стоимости менее 300 дол.; б) за наличный расчет (например, по товарам, приобретаемым на рынках); в) заключения прямых договоров;
- 6) Детально проработать порядок централизации и консолидации закупа;
- 7) Разработать детальный порядок электронных аукционных торгов и стратегию развития электронных закупок в Узбекистане (подробнее см. приложение 3);
- 8) Разработать детальный порядок конкурсных торгов, предусматривающий гибкий механизм и упорядочение процедур (см. приложение 4);
- 9) Детально регламентировать порядок принятия решения о проведении закрытого тендера;
- 10) Разработать методологию подготовки тендерной/конкурсной документации;
- 11) Учесть специфику закупа услуг;
- 12) Разработать специальный механизм закупа по специфическим услугам и сложным товарам;

13) Установить норму, что в случае капитальных вложений, перед проведением закупа (на этапе составления бюджетной заявки, программы) проводится исследование рынка с целью учета конъюнктуры и выбора подходящего метода закупок;

14) Применять отдельный подход, основанный на проектном финансировании по запуску для осуществления капитальных вложений в госкомпаниях;

15) Определить требования распространения информации при объявлении о закупке и степень распространения информации при каждом методе закупок;

Проведение закупа, тендера (определение поставщика и окончательной цены):

16) Разработать дифференцированные сроки закупок для различных категорий товаров и услуг, а также с учетом размера закупа;

17) Разработать более детализированный порядок получения, хранения и вскрытия тендерных предложений, гарантирующий их сохранность;

18) Проработать критерии оценки тендерных/конкурсных предложений и детальную методологию оценки (например, методика присвоения и суммирования) по данным критериям. При этом установить в каких случаях используется данные критерии;

Послезакупочные этапы:

19) По возможности сократить требования гарантийного обеспечения и ранжировать их по видам поставок и товаров;

20) Применять сбалансированный подход в правах и обязанностях поставщиков и заказчиков;

21) Разработать и внедрить упрощенный (досудебный или административный) порядок рассмотрения контрактов и их расторжения, разрешения споров;

22) Разработать шаблоны документов и методические рекомендации по процедурам закупки (более подробно см. в приложении 2).

23) Развитие системы внутреннего аудита.

**Предварительная структура Закона «О государственных закупках»
приведена ниже:**

Часть I. Общие положения

Глава 1. Сфера применения Закона

1. Правоотношения, регулируемые Законом Республики Узбекистан «О государственных закупках»

2. Нормативные правовые акты, регулирующие государственные закупки

Глава 2. Основы государственных закупок

1. Основные принципы государственных закупок

2. Понятия, применяемые в настоящем Законе

3. Участник процесса государственных закупок и их полномочия

4. Виды государственных закупок

5. Различия в процедурах закупа товаров, услуг и работ

6. Информационный портал по государственным закупкам

7. Основы планирования государственных закупок

8. Формирование государственных заказов

Часть II. Общие процедуры государственного закупа

Глава 3. Тендеры

1. Организация тендера
2. Подготовка к тендеру
3. Этапы организации и проведения тендера
4. Определение начальной цены
5. Подготовка и публикация объявлений о тендере
6. Основные условия, предъявляемые к тендерной документации
7. Участники тендера
8. Отбор претендентов для участия в тендере
9. Регламент проведения тендера
10. Порядок оценки тендерных предложений
11. Особенности оценки тендерных предложений при проведении тендерных торгов с предоставлением ценовых преференций для отечественных производителей товаров (работ, услуг)
12. Гарантии исполнения, регистрация и мониторинг исполнения контрактов, заключенных по результатам тендера
13. Ответственность

Глава 4. Конкурсные торги

1. Организация конкурсных торгов
2. Этапы организации и проведения конкурсных торгов
3. Определение начальной цены
4. Подготовка и публикация объявлений о конкурсных торгах
5. Основные условия, предъявляемые к конкурсной документации
6. Участники конкурсных торгов
7. Отбор претендентов для участия в конкурсных торгах
8. Регламент проведения конкурсных торгов
9. Порядок оценки конкурсных предложений
10. Особенности оценки конкурсных предложений при проведении тендерных торгов с предоставлением ценовых преференций для отечественных производителей товаров (работ, услуг)
11. Гарантии исполнения, регистрация и мониторинг исполнения контрактов, заключенных по результатам конкурсных торгов
12. Ответственность

Глава 5. Электронные аукционные торги

1. Подготовка к проведению электронных аукционных торгов
2. Определение начальной цены
3. Доведение информации о размещении заказов на закупку товаров (работ, услуг) до поставщиков
4. Проведение электронных аукционных торгов и регистрация заключенных контрактов
5. Ответственность участников электронных аукционных торгов

Глава 6. Закупки по упрощенным процедурам

1. Этапы организации и проведения закупок по упрощенным процедурам
2. Определение начальной цены
3. Основные условия, предъявляемые к документации закупок по упрощенным процедурам

4. Отбор поставщиков
5. Гарантии исполнения, регистрация и мониторинг исполнения контрактов, заключенных по конкурсным торгам по упрощенным процедурам
6. Ответственность

Часть III. Процедуры государственной закупки отдельных видов товаров, услуг и работ

Глава 7. Основные принципы закупки отдельных видов товаров, услуг и работ

Часть IV. Специальные положения

Глава 8. Участие субъектов малого бизнеса

Глава 9. Консолидация закупа

Глава 10. Обжалование

Глава 11. Контроль

Глава 12. Порядок составления отчетности

Глава 13. Статистика

Часть V. Заключительные положения

1. Введение в действие настоящего Закона

Система законодательства по госзакупкам

Комплексность законодательной базы требует наличия как закона, так и подзаконных актов. С практической точки зрения последовательность разработки законодательных актов этих 2-х уровней может быть различной, причем у каждого из них есть свои преимущества и недостатки:

1. Сначала разработать и принять Закон «О государственных закупках», а после, на его основе пакета подзаконных актов.

Предпосылки: Условия, методы и процедуры по большей части госзакупок (по сумме) - капитальное строительство, закуп у естественных монополистов, закуп через тендеры в основном урегулированы.

Преимущества: Создание единой платформы для законодательного обеспечения процедуры госзакупок. Это приведет к ликвидации пробелов при принятии подзаконных актов, регулирующих систему госзакупок (при отборе, процедурах и т.д.) внедрит нововведения в сфере госзакупок, обеспечит их единообразие по всем отраслям бюджетной системы.

Недостатки: 1) Необходимость более длительного срока для принятия; 2) Согласно ст. 8. закона «О нормативно-правовых актах»: «Законы Республики Узбекистан регулируют наиболее важные и устойчивые общественные отношения». Но введение в закон не апробированных и не проверенных временем принципов и механизмов, приведет к необходимости постоянного внесения изменений и дополнений в Закон. С другой стороны, недостатки закона могут сильно затруднить жизнедеятельность бюджетной сферы до внесения соответствующих изменений; 3) Невысокий кадровый потенциал и техническое оснащение может препятствовать внедрению нововведений; 4) Для полноценного действия закона необходимы ряд условий (см. главу 3.2.), на формирование которых потребуется время.

2. Сначала разработка и принятие временных подзаконных актов, и после их апробации разработка и принятие Закона «О государственных закупках».

Предпосылки: На данный момент существует пакет подзаконных актов, которые регулируют некоторые сферы и этапы госзакупок. Их можно дополнить и устранить недостатки.

Преимущества: 1. Нет необходимости подготовки сложного и большого единого нормативно-правового акта, а подготовка и принятие нормативно-правовых актов по тем вопросам, которые не до конца урегулированы на настоящий момент, такие как, электронные аукционные торги и закуп до 100 тыс. дол США, закуп услуг и сложного оборудования, импортные закупки, процедуры обжалования, не займет много времени. 2) возможность апробировать на практике новые виды и процедуры. При этом подзаконный характер данных нормативно-правовых документов позволит оперативно вносить в них изменения в случае обнаружения в них недостатков; 3) за время пилотирования возможно провести комплекс мероприятий по повышению кадрового и технического потенциала в сфере госзакупок.

Недостатки: Снова принятие разрозненных подзаконных актов, сохранение действующих противоречий, отсутствие единой законодательной платформы и единых принципов в одних и тех вопросах закупа. Кроме того, наличие подзаконных актов может создать иллюзию полноты законодательной базы и отложит на неопределенный срок подготовку и принятие Закона «О государственных закупках».

Временные подзаконные акты по госзакупкам должны иметь следующую структуру:

Постановление Президента РУз «О мерах по дальнейшему совершенствованию процедур государственных закупок» и его приложения:

Приложение I. Положение о государственных закупках (В нем приводятся основные принципы, понятия, виды госзакупок, виды госзакупок, участники и их полномочия, вопросы участия малого бизнеса, консолидации и централизации закупа, контроль и обжалование, отчетность и статистика). Положение о государственных закупках будет содержать следующие приложения:

Приложение 1. Положение о тендерных торгах

Приложение 2. Положение о конкурсных торгах

Приложение 3. Положение о порядке проведения конкурсных торгов по упрощенным процедурам, а также заключения прямых договоров

Приложение 4. Положение о порядке проведения электронных аукционных торгов

Приложение 5. Положение о государственных закупках услуг

Приложение 6. Положение о государственных закупках в сфере капитального строительства

Приложение 7. Положение о государственных закупках информационного оборудования

Приложение 8. Положение о государственных закупках промышленного оборудования

Приложение 9. Положение о государственных закупках медикаментов и медицинского оборудования

Приложение 10. Положение о государственных закупках нематериальных активов

При разработке новых нормативно-правовых актов по госзакупкам необходимо, чтобы они проходили следующие экспертизы:

- 1) Экспертиза СОВАЗ (регуляторного воздействия актов законодательства);
- 2) Экспертиза на транзакционные издержки или, иначе говоря, решение важного вопроса – за счет кого будут покрываться издержки процедур госзакупок (как прямых, так и косвенных);

- 3) Антикоррупционная экспертиза;
- 4) Соответствие основным требованиям по составлению нормативно-правовых актов в сфере госзакупок.

Важным моментом совершенствования механизма госзакупок является обеспечение постоянного мониторинга и обратной связи с субъектами госзакупок. Проведение постоянного мониторинга и обратной связи с субъектами госзакупок позволит своевременно выявлять проблемы и принимать меры по их решению. Это потребует создание механизма обратной связи, включая сбор информации, подготовки материалов для уполномоченного органа и т.д.

Необходимо иметь в виду, что Закон «О государственных закупках» не будет распространяться на закуп со стороны производственных предприятий, в уставном капитале доля государства превышает 50%. Ввиду специфики их деятельности для них целесообразно разработать отдельные правила и законодательство.

3.2. Комплекс мер по обеспечению действия Закона «О государственных закупках»

Процесс разработки и применения на практике усовершенствованного законодательства по механизму госзакупок невозможен без модернизации системы госзакупок, так как именно система госзакупок создает необходимые условия для функционирования механизма госзакупок. В первую очередь это касается распределения полномочий между органами государственного управления и закрепления ответственности за законодательное (нормативно-правовое) обеспечение, исполнение и контроль.

Но распределение ответственности между несколькими государственными органами приведет к размыванию ответственности. Кроме того, ведомства в основном будут заниматься приоритетными направлениями своего основного профиля, обращая меньше внимания на рассмотрение вопросов госзакупок. В результате, появляется необходимость в создании постоянно действующего государственного органа по госзакупкам. Создание Агентства по госзакупкам также имеет следующие преимущества:

1. Позволить сконцентрировать ограниченные кадровые ресурсы и постоянно повышать их качество;
2. Оперативно решать возникающие вопросы и проблемы;
3. Гарантировать целостность, комплексность и непротиворечивость мер по развитию системы госзакупок;
4. Более эффективно обеспечить организацию и управление процессом госзакупок;

Полномочия Агентства по госзакупкам будут следующие⁹ :

1. Разработка законодательной и методической базы, разъяснительных материалов по госзакупкам;
2. Сбор и обработка статистики по государственным закупкам;
3. Консолидация и систематизация информации о планах закупок бюджетополучателей;

⁹ Главными являются функции по управлению системой госзакупок, а функции по организации госзакупок должны быть обсуждены.

4. Обеспечение прозрачности процесса госзакупок;
5. Обеспечение эффективной взаимосвязи между госзакупками и развитием малого бизнеса, и другими возможными целями государственной политики;
6. Консультации в процессе подготовки и проведения закупок;
7. Помощь в организации тендеров в особо крупном размере;
8. Обеспечение четкого взаимодействия с другими субъектами госзакупок;
9. Поддержка интернет портала по госзакупкам;
10. Мониторинг за исполнением контрактов;
11. Обучение и повышение квалификации кадров как госзаказчиков, так и поставщиков.

Это создаст институциональную базу для эффективного управления госзакупками.

Но не все функции по госзакупкам можно оставить данному Агентству. Эффективное функционирование механизма управления требует **разделения функций нормотворчества, контроля и обжалования**. Соответственно функциями контроля и обжалования должны заниматься другие институты государственной власти. В любом случае в данных направлениях необходимо:

1. в сфере контроля: а) устранение дублирования в контроле; б) разработка методик отбора объектов для контроля на основе риск-анализа; в) регламентация процедур контроля;

2. в части обжалования - развитие административного и досудебного порядка рассмотрения жалоб и споров.

Относительно **среды госзакупок необходимо решение ряда вопросов в смежных отраслях** – видение бизнеса, банковская сфера, степень развития сферы обращения, регулирование отдельных отраслей-монополистов поставщиков бюджетной сферы, внешнеторговая политика. Нерешенность вопросов или неэффективное решение в смежных отраслях **привет к скрытому росту издержек в бюджетной сфере, в том числе госзакупках**. Это будет происходить вследствие повышения наценки на товары в размере дополнительных издержек бизнеса, возникающих в результате неэффективного регулирования.

Приложение 1. Перечень законодательных документов, Решений Президента и Правительства Республики Узбекистан, а также нормативно-правовых актов, регулирующих госзакупки

Все-го до-ку-мен-тов	№	Наименование документа
I. Кодексы и законы		
1.	1.1.	Гражданский кодекс
2.	1.2.	Хозяйственный процессуальный кодекс
3.	1.3.	Закон «О договорно-правовой базе хозяйствующих субъектов»
4.	1.4.	Закон «О казначейском исполнении бюджета»
II. Указы и Постановления Президента		
5.	2.1.	Указ Президента №УП-3321 от 26.09.2003 «О мерах по дальнейшей либерализации внешнеторговой деятельности в Республике Узбекистан»
6.	2.2.	Постановление Президента №ПП-1475 от 07.02.2011 «Об оптимизации системы государственных закупок и расширении привлечения к ним субъектов малого бизнеса»
III. Постановления Кабинета Министров		
7.	3.1.	Постановление Кабинета Министров 8 апреля 2000 г. № 136 «О закупках основных видов продуктов питания для государственных нужд в 2000 году»
8.	3.2.	Порядок обеспечения учреждений социальной сферы, спецпотребителей и государственного резерва основными продуктами питания утверждено Постановлением Кабинета Министров 8 апреля 2000 г. № 136 «О закупках основных видов продуктов питания для государственных нужд в 2000 году»
9.	3.3.	Постановление Кабинета Министров от 21 ноября 2000 г № 456 «О мерах по совершенствованию организации тендерных торгов»
10.	3.4.	Положение «О проведении тендерных торгов по закупкам сырья, материалов, комплектующих изделий и оборудования» утвержденное Постановлением Кабинета Министров от 21 ноября 2000 г № 456 «О мерах по совершенствованию организации тендерных торгов»
11.	3.5.	Постановление Кабинета Министров от 3 июля 2003 г. № 302 «О мерах по совершенствованию системы конкурсных торгов в капитальном строительстве»
12.	3.6.	Положение «О конкурсных торгах в капитальном строительстве на территории Республики Узбекистан» утверждено Постановлением Кабинета Министров от 03.07.2003 г. N 302 «О мерах по совершенствованию системы конкурсных торгов в капитальном строительстве»

13.	3.7.	Постановление Кабинета Министров от 7 июля 2007 г. № 110 «Об утверждении положения о порядке разработки, проведения экспертизы и утверждения документации инвестиционных проектов»
14.	3.8.	Положение о порядке разработки, проведения экспертизы и утверждения документации инвестиционных проектов» утверждено Постановлением Кабинета Министров от 7 июля 2007 г. № 110 «Об утверждении положения о порядке разработки, проведения экспертизы и утверждения документации инвестиционных проектов»
15.	3.9.	Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 1 апреля 2011 года № 100 «О мерах по совершенствованию нормативно-правовой базы по организации государственных закупок»
16.	3.10.	Положение о рабочем органе Правительственной комиссии по государственным закупкам утверждено Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 1 апреля 2011 года № 100 «О мерах по совершенствованию нормативно-правовой базы по организации государственных закупок»
17.	3.11.	Положение о порядке организации и проведения электронных аукционных торгов на понижение стартовой цены на Узбекской Республиканской товарно-сырьевой бирже утверждено Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 1 апреля 2011 года № 100 «О мерах по совершенствованию нормативно-правовой базы по организации государственных закупок»
18.	3.12.	Постановление Кабинета Министров от 12.09.2003 г. N 395 «О мерах по совершенствованию механизма хозяйственных отношений в капитальном строительстве»
19.	3.13.	Положение о порядке организации, финансирования и кредитования строительства, осуществляемого за счет централизованных источников утверждено (Приложение N 2) Постановлением Кабинета Министров от 12.09.2003 г. N 395 «О мерах по совершенствованию механизма хозяйственных отношений в капитальном строительстве»
20.	3.14.	Типовой договор подряда на строительство объектов «под ключ» утвержден (Приложение N 3) Постановлением Кабинета Министров от 12.09.2003 г. N 395 «О мерах по совершенствованию механизма хозяйственных отношений в капитальном строительстве»
21.	3.15.	Положение о порядке формирования Инвестиционной программы Республики Узбекистан утверждено (Приложение N 4) Постановлением Кабинета Министров от 12.09.2003 г. N 395 «О мерах по совершенствованию механизма хозяйственных отношений в капитальном строительстве»
22.	3.16.	Примерная структура территориальной службы единого заказчика при строительстве объектов за счет централизованных источников утверждено (Приложение N 5) Постановлением Кабинета Министров от 12.09.2003 г. N 395 «О мерах по совершенствованию механизма хозяйственных отношений в капитальном строительстве»

23.	3.17.	Типовое положение о службе единого заказчика при строительстве объектов за счет централизованных источников утверждено (Приложение N 6) Постановлением Кабинета Министров от 12.09.2003 г. N 395 «О мерах по совершенствованию механизма хозяйственных отношений в капитальном строительстве»
24.	3.18.	Постановление Кабинета Министров от 02.12.2003 г. N 538 «О мерах по совершенствованию деятельности Государственного комитета Республики Узбекистан по архитектуре и строительству»
25.	3.19.	Типовое положение о территориальном управлении государственной экспертизы Госархитектстроя Республики Узбекистан утверждено (Приложение N 6) Постановлением Кабинета Министров от 02.12.2003 г. N 538 «О мерах по совершенствованию деятельности Государственного комитета Республики Узбекистан по архитектуре и строительству»
26.	3.20.	Типовое положение о территориальной инспекции государственного архитектурно-строительного надзора Госархитектстроя Республики Узбекистан утверждено (Приложение N 6а) Постановлением Кабинета Министров от 02.12.2003 г. N 538 «О мерах по совершенствованию деятельности Государственного комитета Республики Узбекистан по архитектуре и строительству»
27.	3.21.	Типовое положение о территориальном консалтинговом центре по конкурсным торгам и ценообразованию в строительстве утверждено (Приложение N 6б) Постановлением Кабинета Министров от 02.12.2003 г. N 538 «О мерах по совершенствованию деятельности Государственного комитета Республики Узбекистан по архитектуре и строительству»
28.	3.22.	Положение о порядке разработки, проведения экспертизы и утверждения документации инвестиционных проектов утверждено (Приложение N 6в) Постановлением Кабинета Министров от 02.12.2003 г. N 538 «О мерах по совершенствованию деятельности Государственного комитета Республики Узбекистан по архитектуре и строительству»
29.	3.23.	Постановление Кабинета Министров от 24.02.2006 г. N 31 «О мерах по совершенствованию системы контроля за поставкой и эффективным использованием химических препаратов по защите растений»
30.	3.24.	Порядок взаимодействия министерств, ведомств и организаций по обеспечению сельского хозяйства химическими препаратами утвержден Постановлением Кабинета Министров от 24.02.2006 г. N 31 «О мерах по совершенствованию системы контроля за поставкой и эффективным использованием химических препаратов по защите растений»

31.	3.25.	Положение о Межведомственной тендерной комиссии по закупке действующих веществ и готовых химических препаратов для сельского хозяйства утверждено Постановлением Кабинета Министров от 24.02.2006 г. N 31 «О мерах по совершенствованию системы контроля за поставкой и эффективным использованием химических препаратов по защите растений»
32.	3.26.	Постановление Кабинета Министров от 22.11.2004 г. N 548 «О программе издания учебников и учебно-методических пособий для общеобразовательных школ на 2005-2009 годы»
33.	3.27.	Положение о порядке проведения тендерных торгов на издание учебников и учебно-методических комплексов для образовательных учреждений общего среднего и среднего специального, профессионального образования утверждено Постановлением Кабинета Министров от 22.11.2004 г. N 548 «О программе издания учебников и учебно-методических пособий для общеобразовательных школ на 2005-2009 годы»
34.	3.28.	Положение «Об Агентстве по проведению тендеров «Узбектендерконсалтинг» при Министерстве внешних экономических связей, инвестиций и торговли Республики Узбекистан» утверждено (Приложение N 1) Постановлением Кабинета Министров РУз от 26.09.1997 г. N 454
35.	3.29.	Положение «О порядке закупки, распределения и выделения специальных комплексов общеукрепляющих поливитаминов, содержащих в том числе фолиевую кислоту, для беременных женщин, проживающих в сельских районах республики» утверждено (Приложение N 2) Постановлением Кабинета Министров от 22.07.2010 г. N 156
36.	3.30.	Постановление Кабинета Министров от 24.08.2011 г. N 241 «Об утверждении перечня видов товаров (работ, услуг), при приобретении которых получатели бюджетных средств могут осуществлять авансовые платежи в размерах более 15 процентов»
37.	3.31	Перечень видов товаров (работ, услуг), при приобретении которых получатели бюджетных средств могут осуществлять авансовые платежи в размерах более 15 процентов утвержден Постановлением Кабинета Министров от 24.08.2011 г. N 241 «Об утверждении перечня видов товаров (работ, услуг), при приобретении которых получатели бюджетных средств могут осуществлять авансовые платежи в размерах более 15 процентов»
IV. Ведомственные нормативно-правовые документы и письменные указания		
38.	4.1.	Положение «О порядке ведения мониторинга исполнения договорных обязательств и сроков строительства по объектам, финансируемым за счет централизованных источников утверждено Постановлением Госархитектстроя от 23.04.2009 г. N 1, зарегистрированным МЮ 22.05.2009 г. N 1959

39.	4.2.	Положение «О порядке определения стоимости проектно-изыскательских работ» утверждено Постановлением Госархитектстроя от 10.11.2008 г. N 22, зарегистрированным МЮ 09.12.2008 г. N 1879
40.	4.3.	Положение «О порядке проведения экспертизы конкурсной документации на строительство, реконструкцию, техническое перевооружение, проектирование, закупку материалов, конструкций и оборудования для объектов строительства Госархитектстроём Республики Узбекистан» утверждено Постановлением Госархитектстроя от 27.11.2007 г. N 9, зарегистрированным МЮ 09.01.2008 г. N 1757
41.	4.4.	Положение «О составе, порядке разработки, согласования и утверждения исходно-разрешительной документации для инвестиционного проекта» утверждено Постановлением Госкомархитектстроя от 15.05.2001 г. N 1, зарегистрированным МЮ 26.05.2001 г. N 1036
42.	4.5.	Постановление Государственного Комитета Республики Узбекистан по архитектуре и строительству 28.09.2001 г. П 04-6 Оутверждении положения о порядке отчетности заказчика, согласования и отказа в согласовании результатов конкурсных торгов Госархитектстроём Республики Узбекистан»
43.	4.6.	Положение «О порядке проведения двухэтапных конкурсных торгов в капитальном строительстве» утверждено Постановлением Госархитектстроя от 30.12.2003 г. N 10, зарегистрированным МЮ 24.01.2004 г. N 1303
44.	4.7.	Положение о порядке определения предельных цен на оборудование, строительные материалы и конструкции, закупаемые заказчиками и подрядными организациями для объектов строительства, финансируемых за счет средств государственного бюджета и кредитов под правительственную гарантию утверждено 05.2001 г. МФ N 43, Минмакроэкономстата N 4-1/9-45, Госкомрхитектстроя N АТ/001-911, зарегистрированным МЮ 26.05.2001 г. N 1035
45.	4.8.	Положение о порядке осуществления мониторинга предоставления преференций отечественным производителям при объявлении и проведении тендерных и конкурсных торгов приложение к Постановлению МЭ N 89, МФ N 105 и Госархитектстроя N 7, зарегистрированному МЮ 02.12.2009 г. N 2052
46.	4.9.	Методические рекомендации по определению размера средств на оплату труда в текущих ценах при подготовке документации на тендерные торги по объектам, строительство которых осуществляется за счет средств бюджета и централизованных кредитов*

47.	4.10.	Постановление от 21.06.2005 г. МФ N 56 и Минздрава N 4, зарегистрированным МЮ 06.07.2005 г. «Об утверждении Положения о закупках лекарственных средств и изделий медицинского назначения для стационарных лечебных учреждений, оказывающих населению в соответствии с законодательством бесплатную медицинскую помощь»
48.	4.11.	Положение «О закупках лекарственных средств и изделий медицинского назначения для стационарных лечебных учреждений, оказывающих населению в соответствии с законодательством бесплатную медицинскую помощь» утверждено Постановлением от 21.06.2005 г. МФ N 56 и Минздрава N 4, зарегистрированным МЮ 06.07.2005 г. N 1487
49.	4.12.	Положение «О порядке кредитования коммерческими банками подрядных строительных организаций при осуществлении строительства объектов «под ключ» за счет централизованных источников финансирования» утверждено Постановлением от 04.05.2004 г. МЭ N 30, Правления ЦБ N 253-В, МФ N60 и Госкомархитектстроя N 6 зарегистрированным МЮ 19.05.2004 г. N 1358

Приложение 2. Диагностика механизма государственных закупок

Этапы государственных закупок	Недостатки	Рекомендации по совершенствованию законодательства
Выбор вида закупа	<p>1. В законодательстве отсутствует единый акт, регулирующий все виды государственных закупок. В результате, механизмы закупок, определенные в одном нормативно-правовом акте, могут не применяться в других сферах. Кроме того во многих случаях не всегда ясно какой вид закупа необходимо применить.</p> <p>С принятием Постановления Президента Республики Узбекистан №ПП-1475 от 7 февраля 2011 года «Об оптимизации системы государственных закупок и расширении привлечения к ним субъектов малого бизнеса» и утвержденным ПКМ № 100 Положения «О порядке организации и проведения электронных аукционных торгов на понижение стартовой цены на Узбекской Республиканской товарно-сырьевой бирже» были усовершенствованы и регламентированы только отдельные виды закупок.</p> <p>2. Законодательством не определены: а) конкретные критерии, на основании которых следует принимать решение о выборе открытой/закрытой формы тендера; б) механизм принятия Кабинетом Министров решения о проведении закрытого тендера, а именно, в какой форме выдается такое согласование, возможно ли внесение изменений в перечень организаций, определенных заказчиком.</p> <p>3. Не установлен порядок а) закупки товаров (работ, услуг) по стоимости менее 300 дол США б) закупа за наличные средства; в) порядок заключение прямых договоров;</p> <p>4. При разделении на виды закупок законодательством основным критерием, как правило, определена стоимость товаров, что в свою очередь: а) дает возможность во избежание проведения тендера, без нарушения законодательства, дробить общую сумму товаров (работ, услуг); б) усложняет приобретение товаров (работ, услуг), которые не нуждаются в подробной спецификации и основным условием приобретения товаров (работ, услуг) является цена.</p> <p>5. Действующим законодательством в части государственных закупок недостаточно проработаны процедуры отбора поставщиков по специфичным отраслям или товарам, например, лекарствам, услугам по обслуживанию компьютерного и офисного оборудования, транспортных средств и т.п. Например, при необходимости закупа лекарств медицинскими учреждениями сложно определить структуру лота, так как заранее неизвестно какой контингент больных будет иметься на соответствующий период времени. Не определив точное количество требуемых лекарств невозможно провести оценку предложений только по отдельным наименованиям.</p> <p>Такого же рода проблемы возникают при определении лотов по приобретению услуг по обслуживанию компьютерного и офисного оборудования, а также транспортных средств. Невозможно заранее определить какой ремонт понадобится в течение года для компьютера (замена платы, дисковод, звуковой карты и т.д.) или служебного автомобиля (ремонт двигателя, коробки передач, ходовой части и т.п.).</p>	<p>Целесообразно:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Разработать единый нормативно-правовой акт, регулирующий процедуры всех видов закупа и фиксирующий критерии применения конкретного вида закупа; 2. Установление более подробных критериев обязательности организации закрытых тендеров и механизма принятия решения об их организации; 3. Разработать детальный порядок: а) закупки товаров (работ, услуг) по стоимости менее 300 дол США б) закупа за наличные средства; в) порядок заключение прямых договоров; 4. В законодательстве необходимо: а) более четко определить критерии проведения тендера. В частности, было бы целесообразным проводить закуп на годовой объем средств, предусмотренных для этого получателя бюджетных средств; б) внедрение других более упрощенных методов закупки, в котором не требуется спецификация приобретаемых товаров, а решающим фактором является цена. Для этого необходимо внести в терминологию госзакупок такие понятия как конкурс – для определенных низкостоймых и малоколичественных товаров и услуг, торг – для среднестоймых среднеколичественных товаров и услуг, и тендер – для более дорогостоящих и многоколичественных товаров и услуг. То есть, нецелесообразно открывать дорогостоящие и долгие тендеры для закупки 5-10 пачек бумаги - для этого необходимо создать упрощенные способы закупки. 5. В законодательстве должны быть проработаны процедуры отбора поставщиков по специфичным отраслям или товарам, например, лекарствам, услугам по обслуживанию компьютерного и офисного оборудования, транспортных средств и т.п.

<p>Определение сроков закупа</p>	<p>Не предусмотрена дифференциация сроков закупок товаров, работ и услуг по разным категориям, необходимо для сокращения срока обязательного периода времени от момента размещения объявления в средствах массовой информации до определения победителя конкурса (тендера) для таких товаров как:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. приобретение медикаментов в экстренных случаях; 2. в случаях требования срочного устранения поломок и аварий оборудования (например, ремонт насосов во время поливного сезона); 3. осуществление других непредвиденных расходов; 4. приобретение стандартных товаров на небольшие суммы. 	<p>Необходимо предусмотреть в законодательных актах дифференциацию сроков закупок товаров, работ и услуг по разным категориям или/и предоставление права Агентству по государственным закупкам сокращать сроки объявлений на проведение конкурса/тендера. Например, в зависимости от специфики приобретаемых товаров, работ и услуг, условий их приобретения дифференциация сроков может быть следующей:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. компьютеры и сложное технологичное оборудование – тендеры должны быть двухэтапными, с достаточным сроком (30 дней) со дня размещения объявления; 2. приобретение канцелярских и других хозяйственных товаров – конкурсы должны проводиться по упрощенным процедурам со сроком со дня размещения объявления порядка 10 дней; 3. приобретение медикаментов и продуктов питания – конкурсы должны проводиться по упрощенным процедурам со сроком со дня размещения объявления порядка 3-5 дней, а в экстренных случаях по результатам телефонного или другого оперативного способа выяснения цен; 4. проведение праздничных и спортивных мероприятий, в случаях требования срочного устранения поломок и аварий оборудования (например, ремонт насосов во время поливного сезона) а также осуществление других непредвиденных расходов - по результатам телефонного или другого оперативного способа выяснения цен без ограничения по времени.
<p>Объявление тендера (конкурса) – информационное обеспечение процесса</p>	<p>Система объявления тендера (информационного обеспечения) при проведении тендерных торгов (конкурсных торгов при строительстве) относительно регламентирована законодательством.</p> <p>Необходимо отметить, четкие и исчерпывающие условия объявления оставляют желать лучшего в приобретении товаров (работ, услуг) в некоторых сегментах государственных закупок. Так в Положении о порядке отбора и утверждения авторского состава на разработку учебников и учебно-методических комплексов для образовательных учреждений общего среднего и среднего специального, профессионального образования (утверждено ПКМ №548) содержится следующий пункт «После утверждения Правительственной комиссией перечня учебной литературы, необходимой для разработки на конкурсной основе, конкурсная комиссия публикует в средствах</p>	<p>Целесообразно проинвентаризировать нормы всех законодательных актов, регулирующих отдельные виды закупок (либо закупки отдельных видов товаров) в части объявления тендера и привести их в соответствие с ПКМ № 456.</p> <p>Исходя из характеристики и стоимости товаров и услуг необходимо четко определить широту подачи объявления, при необходимости исходить от экономического соображения. Объявления можно разместить и национальных газетах и за границей - для</p>

	<p>массовой информации объявление о проведении отбора авторского состава. Объявление публикуется не позднее, чем за 30 дней до окончания срока приема заявок». Т.е. здесь не указывается, что в объявлении должен быть перечень документов для предоставления для участия в тендере. Используя указанный в законодательстве пробел заказчик без каких-либо нарушений может дать объявление не указав конкретный перечень требований, тем самым сузив круг потенциальных участников конкурса и развить среду для коррупции.</p> <p>Кроме того, законодательство не содержит требований по извещению проигравших торги претендентов с разъяснением причин и критериев, по которым был отобран победитель, а также указанием недостатков, присутствовавших в их тендерных предложениях. В связи с этим, принятое тендерной (конкурсной) комиссией решение остается не аргументированным.</p>	<p>тендеров в международных масштабах.</p>
<p>Тендерная документация</p>	<p>Требования к тендерной документации без регламентации методологии подготовки тендерной документации, общепринятых основных критериев оценки, а также содержания технической части тендера, ограничиваясь следующей нормой ПКМ № 548: «Техническая часть тендера содержит необходимые технологические требования к закупаемому товару».</p> <p>Таким образом:</p> <ul style="list-style-type: none"> - закупщики не будут владеть достаточной информацией, необходимой для полного раскрытия своих преимуществ, подготовки тендерных предложений в строгом соответствии со всеми требованиями, предъявляемыми к тендерной документации - тендерная комиссия, рассматривая заявки и оценивая их соответствие всем требованиям заказчика, может столкнуться с проблемами определения преимуществ предложений того или иного участника. <p>В законодательстве отсутствует порядок деления приобретаемых товаров (работ, услуг) на лоты, хотя на практике это существует.</p>	<p>Целесообразно разработать методологию подготовки тендерной документации в стандартных случаях и по отдельных специфическим группам товаров и услуг. В том числе необходимо включить в законодательство такие требования к тендерной документации в части требований к приобретаемым товарам (работам, услугам), так например:</p> <ul style="list-style-type: none"> технические и эксплуатационные характеристики и безопасности; размер, сроки, эксплуатационные расходы и пункт поставки, гарантийный срок. <p>Целесообразно включить в законодательство деление товаров (работ, услуг) в тендерной документации по следующим группам:</p> <ul style="list-style-type: none"> однородные товары; место поставки услуги; комплекс работ по поставке товаров (работ, услуг) на создание единого имущества (актива). <p>Для этого необходимо с одной стороны внести соответствующие изменения в законодательные акты, и с другой создать библиотеку ориентировочных контрактов и методик определения цен, тендерных документов прошлых лет и т.д.</p>
<p>Критерии оценки</p>	<p>1. В законодательстве отсутствует детальная методология, процедуры проведения оценки, присвоения рейтинга офертам, что приводит к повышению субъективности при оценке тендерных предложений участников по требованиям ПКМ №456 и оставляет широкое поле для выбора:</p>	<p>Целесообразно:</p> <p>1. Разработать детальную методологию, процедуры и критерии для оценки как стандартных товаров, так и с учетом отраслевой специфики;</p>

	<p>А) Различных критериев оценки тендерных предложений при определении условий тендера. При этом не исключены ситуации, когда по закупкам одной и той же продукции проводимым различными ведомствами, применяются различные наборы критериев оценки тендерных предложений.</p> <p>Б) Методов и способов оценки тендерных предложений по избранным критериям. Каждый из определяемых критериев может быть оценен с помощью различных методов и способов, результаты которых могут различаться.</p> <p>В данных условиях вероятность принятия нерациональных решений по определению победителя и выбора поставщика существенно возрастает.</p> <p>2. В законодательстве отсутствует порядок технической экспертизы приобретаемого товара (работ, услуг) при их приобретении без проведения тендера.</p> <p>3. Необоснованным и непрозрачным является ограничение законодательства в части исключения присутствия участников тендера или их представителей при оценке тендерных предложений. Используя такие «лазейки» законодательства государственные служащие – члены тендерной комиссии могут заранее определить победителя тендерных торгов.</p>	<p>2. Разработать порядок технической экспертизы приобретаемого товара (работ, услуг) при их приобретении без проведения тендера.</p>
<p>Про- ведение тендера</p>	<p>1. В законодательстве отсутствует четкий механизм хранения тендерных документов.</p> <p>2. Издержки на проведение тендера. Любое проведение отбора поставщиков, будь то в виде конкурса или тендера, требует осуществления определенных затрат. При этом осуществление расходов требуется не только со стороны заказчика но и со стороны поставщика, принимающего участие в конкурсе или тендере.</p> <p>Вышеуказанные издержки на проведение отбора можно подразделить на прямые и косвенные. К прямым издержкам заказчика относятся расходы на объявления в СМИ, расходы на канцелярские товары и другие аналогичные товары, необходимые для функционирования рабочего органа и тендерной комиссии, оплата труда привлеченных специалистов и т.п. К косвенным затратам относятся затраты на оплату труда работников организации – заказчика, участвующих в работе тендерной комиссии и рабочего органа, затраты на обеспечение помещением и сопутствующие ему расходы (комиссии, телефонная связь и т.д.).</p> <p>К прямым издержкам потенциального поставщика относятся в первую очередь потери, связанные с отвлечением средств на обеспечение финансового задатка, а также расходы на приобретение тендерной документации.</p> <p>В каждом конкретном случае тендерная комиссия определяет порядок внесения, величину и форму задатка, вносимого претендентом для участия в тендере. Величина задатка допускается в пределах 1-5 процентов от расчетной стоимости закупки. Задаток вносится на субсчет заказчика или рабочего органа (в случае, если рабочим органом является специализированная организация). Задаток отечественных производителей (поставщиков) вносится в национальной валюте суммах.</p> <p>Издержки по организации и проведению тендера, а также услуги экспертных организаций оплачиваются из средств, внесенных участниками за приобретенную тендерную документацию.</p>	<p>1. Разработать четкий механизм хранения тендерных документов;</p> <p>2. Целесообразно более широкое внедрение возможности электронных аукционных торгов и электронных конкурсов, что позволит значительно снизить расходы на проведение отбора поставщиков.</p> <p>Также должны быть предусмотрены различные формы проведения конкурсов и тендеров в зависимости от специфики приобретаемых товаров, работ и услуг.</p> <p>3. Четкое определение действий после объявления тендера состоявшимся, органа принимающего решения по данному поводу.</p>

	<p>Применение устаревших форм проведения тендеров и конкурсов, предполагает осуществление существенных прямых и косвенных расходов, которых можно избежать или значительно сократить.</p> <p>3. В законодательстве не дается четкого указания о последующих действиях после признания тендера несостоявшимся.</p>	
Заключение контракта	<p>1. Возможность заключения контракта с претендентом, следующего по рейтингу за победителем, в случае отказа победителя от заключения контракта, допускает вероятность совершения махинаций со стороны конкурсантов в виде отказа победителя в пользу следующего за ним по рейтингу другого конкурсанта. Данный недостаток также способствует снижению эффективности закупочного процесса.</p> <p>2. Широкие полномочия должностных лиц заказчика по определению условий исполнения контрактов, так как законодательство не содержит обязательных типовых форм контрактов, предусматривающих сбалансированный подход к защите интересов государства, без ущемления прав и законных интересов поставщика. В результате, в договора на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд государства могут закладываться условия, ставящие государственного заказчика в преимущественное положение, либо не позволяющие четко определить ответственность заказчика за не выполнение условий договора.</p>	<p>1. Необходимо предусмотреть действенные штрафные санкции исключаящие отказ претендента от заключения контракта в пользу следующего за ним по рейтингу другого конкурсанта.</p> <p>2. Законодательством должны быть утверждены обязательные типовые формы контрактов, предусматривающие сбалансированный подход к защите интересов государства, без ущемления прав и законных интересов поставщика.</p> <p>Введение в практику новые видов контрактов можно реализовать путем разработки тематического сборника форм типовых контрактов, прилагаемого к соответствующим решениям Правительства.</p>
Гарантии	<p>Требования гарантийного обеспечения призваны для безоговорочного выполнения договорных обязательств со стороны поставщиков. В тоже время избыточное гарантийное требование приводит к замораживанию оборотных средств поставщиков и соответственно к сокращению их производственной деятельности.</p> <p>Избыточные требования гарантийного обеспечения и дублирующие механизмы контроля, которые являются одним из примеров неэффективных механизмов противодействия коррупции и махинаций, так как не имеют должной методологической основы, позволяющей применять их адекватно свойствам закупаемых товаров (работ, услуг). Кроме того относительно высокие ставки финансовых задатков могут отпугнуть потенциальных поставщиков и снизить их заинтересованность в участии в размещении государственных заказов.</p>	<p>Требования гарантийного обеспечения в законодательстве и другие механизмы контроля, должны рационально сочетаться, а ставки финансовых задатков должны быть пересмотрены и при возможности снижены.</p>
Мониторинг процесса выполнения обязательств	<p>Отсутствуют механизмы мониторинга исполнения контрактов на поставку (выполнение работ, оказание услуг). Вследствие данного фактора существует ряд возможностей ущемления прав поставщиков со стороны должностных лиц заказчиков в целях извлечения личной выгоды, в том числе путем задерживания сроков оплаты за выполненные работы, поставленные товары, материалы, занижения контрактной стоимости и других способов.</p> <p>Невладение государством информацией о ходе исполнения контрактов, причинах отставания от графиков, срыва сроков, исполнения государственным заказчиком своих обязательств, не позволяет пресекать факты злоупотреблений государственным заказчиком преимущественным положением.</p>	<p>Законодательство должно четко определить механизм мониторинга исполнения контрактов на поставку (выполнение работ, оказание услуг) независимым Агентством по государственным закупкам и с применением современных информационных технологий.</p>

Расторжение контракта	<p>Отсутствие детальной проработки вопросов расторжения контрактов в имеющихся нормативных актах, не позволяет пресекать факты злоупотреблений государственным заказчиком преимущественным положением. Аналогичная проблема возникает и у заказчика, если своими обязанностями злоупотребляет уже поставщик.</p> <p>Необходимо учитывать, что стороны навряд ли обратятся в суд по этому вопросу, в силу высоких издержек судебного разбирательства. А в случае обращения, меры ответственности, возложенные на заказчика (поставщика), будут относительно невелики по сравнению с издержками, которые должен будет нести поставщик (подрядчик).</p>	<p>В законодательстве должны быть детально проработаны вопросы расторжения контрактов, позволяя пресекать факты злоупотреблений государственным заказчиком или поставщиком.</p> <p>С другой стороны должен развиваться институт досудебного рассмотрения споров для повышения оперативности и снижения стоимости данного этапа.</p>
Платежи	<p>Проблемы могут вызывать случаи кассовых разрывов между поступлениями доходов и осуществлением расходов по соответствующим бюджетам. При несвоевременном поступлении доходов, даже при представлении заказчиком всех требуемых документов высокими остаются риски несвоевременной оплаты за поставленные товары (работы, услуги) поставщикам. Это в свою очередь снижает заинтересованность отдельных поставщиков в участии в поставках по государственным закупкам.</p> <p>Другим вопросом является неурегулированность размера авансовых платежей при закупе некоторых видов товаров.</p>	<p>Законодательством должны быть предусмотрены механизмы гарантирования своевременной оплаты поставщикам причитающихся им сумм.</p>
Отчетность	<p>Возможности эффективного управления системы государственных закупок резко ограничены, так как отсутствует информация о текущем состоянии закупок, в частности:</p> <ul style="list-style-type: none"> числе инициированных закупочных процедур; числе объявленных, проводимых, завершенных тендеров, а также результатах тендеров; числе победителей; состоянии работ по заключению контрактов, их исполнению; сгруппированных причинах не выполнения контрактов; др. информации. 	<p>Законодательство должно определить механизм формирования отчетности по государственным закупкам независимым Агентством и/или с применением современных информационных технологий, а также ввести ряд обязательных данных для включения в данную отчетность.</p>

Приложение 3. Анализ законодательства и практики применения электронных аукционных торгов в государственных закупках

1. Первичные итоги применения электронных аукционных торгов

Применение электронных аукционных торгов ставило перед собой следующие задачи: эффективное использование средств Государственного бюджета, расширение доступа малого бизнеса к получению государственных заказов на поставку товаров (работ, услуг), дальнейшее развитие конкуренции и обеспечение прозрачности в осуществлении государственных закупок.

Необходимо отметить, что создание и формирование системы электронных аукционных торгов по государственным закупкам в республике осуществляется достаточно интенсивно. При этом количество сделок с апреля по май 2011 г. возросло в 5 раз.

Позитивным моментом является тенденция, снижение доли несостоявшихся по разным причинам сделок (с 35% в апреле 2011 г. до 9% в сентябре 2011 г.), что может косвенно свидетельствовать о повышении качества подготовки электронных аукционных торгов их организаторами.

Общая сумма средств, выделенных на закупку товаров (работ, услуг) для нужд государственного заказа посредством электронных аукционных торгов по республике, составила за второй и третий кварталы 121,0 млрд. сум. После проведения торгов, цены на поставляемые товары (работы, услуги) значительно снизились, и фактическая сумма затраченных средств составила 109,8 млрд. сум., что обеспечило экономию государственных средств более чем в 11,2 млрд. сум. или примерно 11 % от запланированных средств Государственного бюджета.

Но при этом принимаемые меры по привлечению субъектов малого бизнеса к электронным аукционным торгам недостаточно эффективны. Учитывая, что в республике их число насчитывает более 450 тыс., в торгах за сентябрь месяц принимали участие чуть более 24 тыс.

В целом в результате отсутствия единой систематизированной законодательной основы по государственным закупкам некоторые неурегулированные вопросы нормативно-правового характера не позволяют:

1. отслеживать снижение влияния человеческого фактора на процессы закупочной деятельности;
2. оценить повышение прозрачности закупочных процессов;
3. регулировать повышение качества и оперативность закупок;
4. снижение закупочных цен и оптимизацию бюджетных расходов¹⁰;
5. обеспечение достоверной оценки ценовой конъюнктуры рынка;
6. анализ экономической эффективности закупочной деятельности¹¹.

В данном приложении обобщены результаты анализа текущего состояния системы электронных аукционных торгов и ее законодательной основы, на основе которых выявлены ее основные недостатки (часть 2) и определены приоритетные

10. Экономия, про которую упоминали выше, является условной.

11. Для оценки реальной экономической эффективности, нужно, чтобы четко работал механизм определения средней рыночной цены товаров (работ, услуг) с соответствующими качествами и параметрами. Все, что закупается бюджетной организацией ниже реальной рыночной цены, можно оценить как экономию средств, т.е. как экономическую эффективность.

направления ее развития (часть 3).

2. Диагностика законодательства и существующей системы электронных аукционных торгов по государственным закупкам в Узбекистане

В результате анализа и мониторинга выявлены следующие основные недостатки существующей системы электронных аукционных торгов по государственным закупкам:

- I. Несовершенство законодательных актов по электронным аукционным торгам;
- II. Наличие бюрократических и других проблем при организации и проведении электронных аукционных торгов по государственным закупкам;
- III. Отсутствие методологической базы по организации и проведению закупочной деятельности в бюджетных организациях по электронным аукционным торгам и по закупочной деятельностью в целом;
- IV. Недостаточность квалификации ответственных работников по закупкам в бюджетных организаций.

Ниже остановимся на них подробнее:

I. Несовершенство законодательных актов по электронным аукционным торгам.

1.1. Отсутствие возможности электронного взаимодействия между бюджетной организацией, поставщиком, биржей и казначейством в процессе заключения регистрации контрактов по результатам электронных аукционных торгов.

Несмотря на наличие соответствующих законов, таких как Закон Республики Узбекистан «Об электронной коммерции», Закон Республики Узбекистан «Об электронной цифровой подписи», Закон Республики Узбекистан «Об электронном документообороте» позволяющих автоматизировать весь процесс, т.е., от начала до заключения контракта процесса электронных торгов, а также способствующих электронному взаимодействию между субъектами электронных торгов, процесс подписания контракта и регистрации их в бирже и в органах казначейства осуществляется в бумажном виде, что создает крайние неудобства, отнимает массу времени заказчика и поставщика, препятствуя своевременности заключения и исполнения контрактов, самое главное приводит к излишней трате бюджетных и внебюджетных средств, что создает определенные препятствия как заказчику, так и поставщику для активного их участия в электронных аукционных торгах.

Эти факторы в конечном итоге приводят к потере эффективности и привлекательности электронных аукционных торгов по государственным закупкам.

Ощущается влияние человеческого фактора на процесс электронных аукционных торгов. Кроме того, некоторые элементы системы электронных закупок по созданию равных условий для всех участников электронных аукционных торгов, а также по обеспечению прозрачности и открытости, а также оптимальному соотношению «цена-качество» требуют доработки.

Что означает принцип «цена-качество»? Действительно, в системе электронных аукционных торгов процесс купли-продажи по всем товарам (работам, услугам) должен основываться на принципе «цена-качество». Например: заказчик, который собирается приобрести компьютер посредством электронных аукционных торгов, первоначально должен четко себе представить каким качественным и техническим параметрам должен соответствовать приобретаемый компьютер. Потому что специфика электронных аукционных торгов такова, что заказчик заранее не имеет возможности ознакомиться с качественными характеристиками и техническими характеристиками продукции, которую предложит поставщик по результатам торгов.

После того как он определится с качественными и техническими параметрами, соответствующим образом должен оформить объявление и заявку о предстоящих закупках с **уточнением средней рыночной цены данного товара**. Тогда со стороны поставщиков будут предложены товары, по цене и качеству соответствующие требованиям по качеству и цене заказчика. Это и есть принцип «цена–качество». Иначе, если заказчик на самом деле хочет купить автомобиль марки «Волга», а цену в заявке укажет за «Жигули», и конечном итоге по результатам торгов ему может достаться по качеству «Запорожец» или просто на просто торги могут не состояться из-за несоответствия цены и качества. За нереально низкую цену нельзя купить хороший по качеству товар. При этом нельзя забывать одну простую истину – цена должна соответствовать качеству, т.е. мы не должны гоняться за бесплатным сыром, иначе окажемся в мышеловке. Поэтому между ценой и качеством имеется определенная связь, которая выражается в качестве основного принципа при закупке **«цена–качество»**.

1.2. Наличие противоречий в законодательных актах регулирующих системы электронных аукционных торгов

В Положении «О порядке организации и проведения электронных аукционных торгов на понижение стартовой цены на Узбекской Республиканской товарно-сырьевой бирже» утвержденное Постановлением от 01.04.2011 г. № 100, предусмотрены участие заказчиков и поставщиков на торгах. Однако данный пункт противоречит статье 24 Закона Республики Узбекистан «О биржах и биржевой деятельности» так как участниками биржевых сделок являются члены биржи. Члены биржи (брокеры) могут заключать сделки по поручению клиентов, а также от своего имени и за свой счет (дилеры). Биржевая сделка между членами биржи заключается по результатам биржевых торгов.

При этом пунктом 1 Постановления Кабинета Министров Республики Узбекистан «О дополнительных мерах по совершенствованию деятельности товарно-сырьевых бирж» определено, что оптовая реализация товаров через товарно-сырьевые биржи осуществляется **посредством заключения биржевых сделок по результатам:**

биржевых торгов - биржевыми товарами в режиме реального времени по всей территории республики с использованием электронной системы;

аукционных торгов - товарами (работами, услугами), в том числе товарами, обладающими индивидуальными свойствами;

выставочно-ярмарочных торгов - на специализированных торговых площадках бирж согласно утверждаемым ими правилам, с учетом обязательного предварительного осмотра товаров или в режиме прямого доступа через Интернет к электронной системе выставочно-ярмарочных торгов, предоставляемого клиентам - физическим и юридическим лицам.

Нормы, установленные в законе и в ПКМ № 251, обязывают поставщиков и заказчиков стать членами биржи, что ограничивает участие данных субъектов в электронных аукционных торгах. Хотя в данное время со стороны биржи проводится аккредитация заказчиков и поставщиков, несоответствия в законодательных актах реально существуют.

1.3. Отсутствие в нормативно правовых актах необходимых понятий связанных с организацией и проведением электронных аукционных торгов

В пункте 3 Положение «О порядке организации и проведения электронных аукционных торгов на понижение стартовой цены на Узбекской Республиканской товарно-сырьевой бирже» предусмотрены термины и определения, регламентирующие порядок организации и проведения электронных аукционных торгов в форме аукциона на понижение стартовой цены на Узбекской

Республиканской товарно-сырьевой бирже.

Но в данном положении **отсутствуют основные ключевые термины и понятия**, такие как **регистрация контракта, реестр заключенных контрактов, реестр несостоявшихся сделок, что такое контракт, объявление, заявка заказчика**, а также заявка поставщика, что создает неопределенности и противоречия в толковании.

1.4. Незаинтересованность поставщиков в реализации товаров (работ, услуг) бюджетным организациям через электронные аукционные торги

По результатам проведенных торгов доля, не состоявшихся по разным причинам торгов остается относительно высокой, **что обусловлено следующими причинами:**

1. Приобретение бюджетными организациями товаров (работ, услуг) в малых объемах, исходя из месячной потребности. Дело в том, что согласно Положению «О порядке составления, рассмотрения, утверждения и регистрации смет расходов и штатных расписаний организаций, состоящих на Государственном бюджете Республики Узбекистан» (рег. МЮ от 19.11.2010 г., № 2157) смета расходов бюджетных организаций составляется и утверждается с помесечной разбивкой.

Кроме, того в Положении о порядке планирования и управления денежными средствами Государственного бюджета (рег. МЮ от 17.06.2010 г., № 2112) для получателей бюджетных средств, финансируемых из республиканского бюджета и местных бюджетов в основном по IV группе расходов выдача разрешений на оплату расходов (РОРов), как правило, осуществляется один раз в месяц.

Исходя из требований вышеназванных нормативных актов, у бюджетных организаций нет возможности запланировать закупки за весь год.

2. Не имеются возможности для бюджетных организаций размещать объявления на специальном информационном портале УзРСТБ о предполагаемых закупках (по тем товарам по которым возможно составить годовой план закупок и по которым нет резких колебаний цен) на весь год, в разрезе месяцев и в натуральном выражении, с условием указания стартовых цен непосредственно перед проведением конкурсов (торгов).

3. 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. Несмотря на то, что в некоторых нормативных актах утверждены, перечень видов товаров (работ, услуг), при приобретении которых получатели бюджетных средств могут осуществлять авансовые платежи в размерах более 15 процентов, но все же в договорах в основном устанавливается жестко фиксированный процент авансового платежа. Хотя по договорам заключаемых по результатам других биржевых торгов размеры авансовых предоплаты, согласно Положению о специальном порядке реализации стратегических видов материально-технических ресурсов, утвержденному Постановлением Кабинета Министров № 57 от 05.02.2004 г., предусмотрены 100%.

Не смотря на то, что Постановлением Кабинета Министров № 241 от 24.08.2011 г., был утвержден перечень видов товаров (работ, услуг), при приобретении которых получатели бюджетных средств могут осуществлять авансовые платежи в размерах более 15 процентов, данный документ не регламентирует порядок организации и проведения электронных аукционных торгов в форме аукциона на понижение стартовой цены на Узбекской Республиканской товарно-сырьевой бирже, т.е. проблема с предоплатой по результатам электронных аукционных торгов все ещё существует.

1.5. При определении стартовой цены бюджетными организациями допускается занижение цен, в части формировании объявлений и заявок в системе электронных аукционных торгов, что обусловлено следующими причинами:

1. Отдельные бюджетные организации, опасаясь «возможной ответственности» за завышение цен, при размещении объявлений и заявок на специальном информационном портале устанавливают цены ниже среднерыночной. А некоторые бюджетные организации в качестве стартовой цены используют предельные цены, утвержденные Министерством финансов по некоторым продуктам питания. Но учитывая то, что по продовольствиям цены на рынке относительно изменчивы, и что предельные цены Минфина устанавливаемые один раз за месяц, могут не соответствовать реальным средним рыночным ценам за определенный период.

2. На практике не имеется методологических указаний по определению (уточнению) стартовой цены бюджетными организациями при формировании объявлений или заявок в системе электронных аукционных торгов по государственным закупкам.

3. Отсутствие ответственности руководителей и уполномоченных специалистов получателей бюджетных средств за формирование объявлений в специальном информационном портале и заявок в системе электронных аукционных торгов с заниженной ценой, что и является одной из причин, из-за которых торги признаются не состоявшимися.

1.6. Не урегулированность некоторых вопросов, связанных с электронными аукционными торгами

1.6.1. В соответствии с Постановлением Президента № ПП-1475 от 07.02.2011 г. «Об оптимизации системы государственных закупок и расширении привлечения к ним субъектов малого бизнеса» все организации, осуществляющие государственные закупки за счет централизованных источников, обязаны размещать на специальном информационном портале объявления о предстоящих закупках не менее чем за 30 дней до даты определения поставщика товаров (работ, услуг). Но вопрос размещения информации на специальном информационном портале объявления о предстоящих закупках не менее чем за 30 дней до даты определения поставщика в части расходов секретного характера остается не урегулированным.

1.6.2. Отсутствует механизм признания следующего претендента победителем, предложившим лучшую цену

В положении (п. 37) предусмотрены, что в случае отказа или уклонения иным образом поставщика, победившего на торгах, от заключения контракта, победителем торгов признается поставщик, предложивший следующую лучшую для заказчика цену, при условии согласия этого поставщика на признание его победителем торгов и заключение контракта. Контракт со вторым победителем торгов заключается с учетом цены, предложенной им на торгах.

При этом механизм признания следующего победителя предложивший лучшую для заказчика цену, порядок заключения с ним договора, процесса исполнения договора не предусмотрены законодательством.

1.6.3. Отсутствует механизм контроля со стороны организаторов торгов за процессами своевременностью заключения контрактов

В Положении (п.31) предусмотрены, что заказчик и поставщик, победивший на торгах, обязаны на основании протокола торгов заключить контракт в течении пяти рабочих дней с момента определения победителя торгов.

Но если, в случае нахождения поставщика и заказчика в разных регионах республики заключать контракт в течении 5 рабочих дней физически невозможно.

Например, если заказчик (бюджетная организация) находится в Андижане, а поставщик победивший на конкурсных торгах находится в Нукусе, то указанный срок будет не достаточным для заключения контракта.

Кроме того, законодательством не предусмотрены механизмы, предусматривающие жесткие меры в случае, если поставщик не заключил договор с заказчиком в установленный срок по каким-то причинам, а также отсутствие уполномоченного органа наделенного соответствующими функциями по рассмотрению спорных вопросов и разногласий между участниками электронных аукционных торгов по государственным закупкам в целях их оперативного устранения и принятие соответствующих мер (орган досудебного разбирательства). Так как на практике часто встречаются технических и незначительных причины (поставщик и заказчик вовремя не находят друг-друга по юридическому адресу, (в течение 5 дней после торга) не успевают определиться с условиями договоров, должностные лица сторон, имеющие право подписи оказываются в заграничных командировках и т.д.) препятствующие своевременному заключению договоров по состоявшимся торгам, не требующим судебных разбирательств и принятия финансовых санкций.

Более того, на сегодняшний день УзРТСБ не ведется учет зарегистрированных контрактов, а также отсутствует механизм отслеживания и установления своевременности заключения договоров между заказчиком и поставщиком по результатам электронных аукционных торгов.

1.6.4. Не предусмотрены финансовые санкции в отношении заказчиков (бюджетных организаций) в случае отказа или уклонения иным образом от заключения контракта с победителем торга

В Положении (п. 34) предусмотрены, что в случае отказа или уклонения иным образом поставщика, победившего на торгах, от заключения контракта, его финансовый задаток, за исключением комиссионных биржи, в недельный срок с даты определения победителя перечисляется на депозитный счет до востребования заказчика в качестве компенсации за нанесенный ущерб.

Но законодательством не предусмотрены случаи когда заказчик (бюджетная организация) отказывается заключения договора по необоснованным причинам с победителем торгов, что и часто встречается на практике. При этом не предусмотрены никакие финансовые санкции в отношении, как бюджетной, и так и руководителям этих бюджетных организаций в случае отказа или уклонения иным образом от заключения контракта, в качестве компенсации за нанесенный ущерб. Данная ситуация, во-первых ущемляет права поставщиков, в том числе и субъектов малого бизнеса, во-вторых, теряется привлекательность и надежность электронных аукционных торгов.

II. Наличие бюрократических и других проблем при организации и проведении электронных аукционных торгов по государственным закупкам

2.1. Отсутствие возможности аккредитации поставщиков УзРТСБ в автоматизированном режиме

В соответствии с пунктом 9 Положения «О порядке организации и проведения электронных аукционных торгов на понижение стартовой цены на Узбекской Республиканской товарно-сырьевой бирже» утвержденным Постановлением Кабинета Министров от 01.04.2011 г. №100, для аккредитации в качестве поставщика заявитель представляет УзРТСБ заявление по установленной форме; ксерокопию свидетельства о государственной регистрации; карточку с образцами подписей руководителя и главного бухгалтера поставщика, заверенными нотариально; справку о численности и принадлежности к субъектам малого бизнеса

(для субъектов малого бизнеса), выданную органами государственной налоговой службы; ксерокопию соответствующей лицензии или разрешения, выданных в установленном порядке.

Но процесс подготовки и представления бирже вышеперечисленных документов на прохождение аккредитации, во-первых, требует определенное времени, во-вторых, неудобств и лишних расходов, что и делает крайне не привлекательным участие в электронном аукционном торговле. Самое главное, когда имеется все данные запрашиваемые в соответствующих органах, повторное требование создает излишние бюрократические барьеры.

Во-первых, «свидетельство о государственной регистрации» имеется в органах налоговой службы и их регистрировавших, во-вторых, «карточка с образцами подписей руководителя и главного бухгалтера поставщика, заверенными нотариально» существует в соответствующих казначейских подразделениях, кроме того информация «о численности и принадлежности к субъектам малого бизнеса» можно получить через органы статистики, а также информацию о наличии «соответствующей лицензии или разрешения» при необходимости можно получить у органов выдавшие их, когда эти информации можно при желании получить в автоматическом режиме путем электронного взаимодействия баз данных Казначейства Министерства финансов Республики Узбекистан и соответствующих органов.

2.2. Процесс определения победителя по результатам электронных аукционных торгов недостаточно прозрачен, а также ощущается влияние человеческого фактора к процессам электронных аукционных торгов

Согласно Положению «О порядке организации и проведения электронных аукционных торгов на понижение стартовой цены на Узбекской Республиканской товарно-сырьевой бирже», биржа обязана обеспечить:

- бесперебойное функционирование электронной системы;
- предоставление возможности одновременного участия в торгах всем допущенным к торгам по данному лоту поставщикам, независимо от их дислокации;
- гласность и прозрачность при проведении торгов и подведении их результатов;
- равенство прав всех аккредитованных участников торгов;
- объективность при определении победителей торгов путем автоматизации процесса выявления лучшей по цене заявки.

Но на практике процесс определения победителей торгов предложивших лучшую по цене заявку недостаточно прозрачен, т.е. другие претенденты (поставщики), проигравшие, не могут узнать результаты анализа процесса проведенного торга и определения победителя, т.е. не имеют доступа к электронным аукционным торгам. В некоторых случаях за 5 или 10 минут до окончания процесса торга программа зависает или ограничивается доступ через региональные сети торговых площадок, хотя биржа должна обеспечить бесперебойное функционирование электронной системы.

Данная ситуация возникает с одной стороны из-за несовершенства программы по электронным аукционным торгам, с другой стороны из-за отсутствия в законодательстве мер ответственности к организаторам торгов.

2.3. Наличие возможности ущемления прав поставщиков со стороны бюджетных организаций

На основании пункта 13 Положения «О порядке организации и проведения электронных аукционных торгов на понижение стартовой цены на Узбекской

Республиканской товарно-сырьевой бирже» торги проводятся с учетом требований, изложенных в объявлении заказчика.

На основании данного положения заказчик имеет право устанавливать любые требования, касающиеся качества и соответствия к стандартам, и указать эти требования при размещении объявлений.

На практике часто встречаются случаи предъявления бюджетными организациями к поставщикам необоснованных требований, не касающихся предмета торга, в частности требуются, чтобы поставщик имел не менее 10 лет стажа в данной сфере, на расчетном счете остаток превышал 25 млн. сум и т.д. Эти излишние требования, не связанные с предметом торга, на прямую ущемляет права поставщиков, а самое главное ограничивает конкуренцию.

2.4 Наличие искусственных барьеров по отношению к заказчикам при организации процесса электронного аукционного торга

В соответствии с пунктом 15 Положения предусмотрено, что для допуска к участию в торгах аккредитованные заказчики обязаны не позднее двадцати пяти дней с момента публикации объявления о проведении торгов внести на свои лицевые счета в рамках вторичного депозитного счета РКП авансовые платежи для обеспечения в последующем оплаты комиссионного сбора бирже - в размере 0,05 процента от стартовой цены. При невнесении заказчиком авансовых платежей в срок, заявка на проведение торга автоматически аннулируется.

Во многих случаях по некоторым причинам заказчики (бюджетные организации) не успевают своевременно перечислить комиссионный сбор за 5 дней до начала торга. Однако, когда имеется еще 5 дней до начала торга, действия по аннулированию заявки со стороны организаторов торгов просто бессмысленно.

III. Отсутствие методологической и технической базы по организации и проведению закупочной деятельности в бюджетных организациях по электронным аукционным торгам и по закупочной деятельности в целом

3.1. Отсутствие методологических документов, регламентирующих организацию и проведение закупочной деятельности в бюджетных организациях

Существующие законодательные акты по государственным закупкам регулируют общие вопросы, связанные с организацией и проведением государственных закупок, в том числе установлены общие требования, касающиеся вопросов закупки в бюджетных организациях.

В бюджетных организациях закупочную деятельность можно разделить на несколько этапов, включающих в себя процесс планирования закупаемых товаров (работ, услуг), анализ рынка закупаемых товаров (работ, услуг), организация процесса закупок товаров (работ, услуг) и контроль поставок товаров (работ, услуг). Каждый этап имеет специфику, особенность которой необходимо учитывать при организации закупки.

На практике отсутствует документ, учитывающий особенность и специфику закупочной деятельности в бюджетных организациях в виде «Стандартов государственных закупок», включающие в себя все этапы процесса системы закупок и регламентирующие деятельность всех субъектов системы государственных закупок, в том числе и бюджетных организаций.

IV. Недостаточность квалификации ответственных работников по закупкам в бюджетных организациях

4.1. Законодательные акты и другие механизмы по управлению системой государственных закупок не могут быть совершенными, без эффективной

системы повышения квалификации ответственных работников по закупкам.

Повышение квалификации является важным элементом в реализации механизма государственных закупок, поскольку неквалифицированный заказчик в силу незнания может нанести государственному бюджету больше вреда, чем заказчик, который делает это умышленно.

На практике часто встречается случаи, когда в результате незнания порядка и правил, предусмотренных в существующих нормативно-правовых актах, допускается нарушения и необоснованные расходы средств Государственного бюджета в результате непреднамеренных действий.

При этом законодательством не предусмотрена подготовка квалифицированных специалистов, ответственных за процесс закупок в бюджетных организациях, а также не внедрена система регулярного повышения их квалификации. Обязательная сертификация специалистов способствует предотвращению незаконных действий со стороны ответственных работников бюджетных организаций в процессе закупки.

4.2. Незаинтересованность бюджетных организаций в экономии бюджетных и внебюджетных средств на электронных аукционных торгах

В сфере государственных закупок все действия Правительства нацелены на то, чтобы повысить эффективность и прозрачность системы государственных закупок, а также результативность средств, направленных для данной цели, с широким привлечением к данному процессу поставщиков, в первую очередь субъектов малого бизнеса.

При этом необходимо помнить, что при любых обстоятельствах материальная заинтересованность работников занимает особое место. Для качественной и эффективной организации закупочной деятельности в бюджетных организациях необходимо добиться реальной экономии средств, что в первую очередь предусматривает четко наложенную систему стимулирования, препятствующей коррупции.

Действующим законодательством не предусмотрен механизм стимулирования ответственных работников за закупочную деятельность в бюджетных организациях за счет сэкономленных средств, полученных в результате электронных аукционных торгов.

3. Основные направления совершенствование системы электронных аукционных торгов по государственным закупкам

В результате анализа и мониторинга выявлены следующие направления совершенствования системы электронных аукционных торгов по государственным закупкам выделены следующие (таблица прилагается):

I. Совершенствование законодательных актов по электронным аукционным торгам;

II. Создание механизма исключающего бюрократические барьеры и другие проблемы при организации и проведении электронных аукционных торгов по государственным закупкам;

III. Разработка методологической базы по организации и проведению закупочной деятельности в бюджетных организациях по электронным аукционным торгам и по закупочной деятельностью в целом;

IV. Внедрение механизма направленного на подготовку и повышение квалификации ответственных работников по закупкам в бюджетных организациях.

Необходимо отметить, что система электронных аукционных торгов особенно в государственном секторе получила мировое признание как самая эффективная

система. Для формирования подобной системы в Узбекистане необходимо разрешить существующие проблемы на практике, совершенствовать данную сферу и повысить её эффективность, широко привлечь субъектов малого бизнеса к процессу электронных аукционных торгов в системе государственных закупок, что требует решения следующих важных проблем:

1. Исключить влияние человеческого фактора (данная проблема приведена в п. 2.2.) на процесс электронной системы торгов и создать равные условия для всех участников электронных аукционных торгов и самое главное создать электронную систему торгов по государственным закупкам, основанную на принципе открытости, прозрачности и принципе «цена-качество»;

2. Разработать и внедрить «Стандарты государственных закупок», включающие в себя все этапы процесса системы закупок и регламентирующие деятельность всех субъектов системы государственных закупок, в том числе бюджетных организаций, бирж, брокеров и др.

3. С учетом увеличения количества нормативных документов, регулирующих систему государственных закупок, поэтапно перейти на единую систему законодательной базы, обеспечивающую недопущение неудобств и неопределенности на практике.

4. Осуществить подготовку квалифицированных специалистов, ответственных за процесс закупок в бюджетных организациях, и сформировать систему «Сертификации», предусматривающую постоянное повышение их квалификации. Наряду с этим необходимо рассмотреть вопрос поощрения ответственных за закупки лиц за счет сэкономленных в процессе закупок средств.

Крайне важно создать Единую интегрированную электронную систему по государственным закупкам. Данная система по государственным закупкам должна соответствовать следующим основным требованиям:

1. Объединить всех субъектов системы государственных закупок в одну единую информационную базу электронных аукционных торгов;

2. Предусмотреть информацию о всех субъектах, в том числе и об аккредитованных поставщиках и заказчиках,

3. Содержать информацию о предстоящих государственных закупках на весь год в разрезе министерств и ведомств, а также бюджетных организаций;

4. Содержать информацию о выделенных бюджетных и внебюджетных средствах на эти цели;

5. Формировать отчеты по результатам проведенных торгов, информацию о средних рыночных ценах по товарам (работам, услугам);

6. Обеспечить взаимодействие и интеграцию между министерствами и ведомствами, между организаторами торгов, поставщиками и заказчиками в режиме онлайн;

7. Доступным для всех субъектов электронных аукционных торгов и системы государственных закупок, а также процесс осуществления электронных аукционных торгов должен быть прозрачным, открытым, доступным и надежным;

8. Доступным и привлекательным для иностранных поставщиков, предусматривающий равные условия наряду с отечественными поставщиками т.е. они также могли принять участие в электронных аукционных торгах в режиме онлайн.

Учитывая, что, в Узбекистане система электронных аукционных торгов - в

отличие от развитых стран - только переходит от начального к продвинутому этапу своего развития, что **требует разработки концепции по совершенствованию законодательной базы** в данной области направленных на решения вышеперечисленных задач, а также стимулирования ее развития и повышения эффективности системы государственных закупок в целом.

Таблица

Основные направления совершенствование системы электронных аукционных торгов по государственным закупкам

№	Основные недостатки существующей системы	Приоритетные направления совершенствования	Основные предпринимаемые меры по совершенствованию
I. Несовершенство существующей системы законодательной базы			
1.1.	Отсутствие возможности электронного взаимодействия между бюджетной организацией, поставщиком, биржей и казначейством в процессе заключения и регистрации контрактов по результатам электронных аукционных торгов.	Создание единой интегрированной электронной системы	Создание единой интегрированной электронной системы, позволяющей электронное взаимодействие между бюджетной организацией, поставщиком, биржей и казначейством на всех этапах процесса электронного аукционного торга, в том числе в процессе заключения и регистрации контрактов по результатам электронных аукционных торгов.
1.2.	Наличие неопределенности и противоречий в законодательных актах, регулирующих системы электронных аукционных торгов.	Совершенствование законодательных актов, регулирующих системы электронных аукционных торгов.	Внесение соответствующих изменений и дополнений, направленных на устранение неопределенности и противоречий в законодательных актах, регулирующих системы электронных аукционных торгов.
1.3.	Отсутствие в нормативно-правовых актах необходимых понятий, связанных с организацией и проведением электронных аукционных торгов.	Совершенствование законодательных актов, регулирующих системы электронных аукционных торгов.	Внесение соответствующих изменений и дополнений в «Положение о порядке организации и проведения электронных аукционных торгов на понижение стартовой цены на Узбекской Республиканской товарно-сырьевой бирже», утвержденное Постановлением КМ РУз от 01.04.2011 г., № 100., предусматривающие такие понятия как электронные аукционные торги, авансовый платеж, регистрация контракта, реестр заключенных контрактов, реестр несостоявшихся сделок, контракт, объявление, заявка заказчика, заявка поставщика и т.д.

1.4.	Незаинтересованность поставщиков в реализации товаров (работ, услуг) бюджетным организациям через электронные аукционные торги.	Совершенствование системы электронных аукционных торгов.	1. Создание возможности для бюджетных организаций размещать объявления специального информационного портала УзРСТБ о предполагаемых закупках (по товарам составить годовой план закупок, по которым нет резких колебаний цен) на весь год, в разрезе месяцев и в натуральном выражении, с условием указания стартовых цен непосредственно до объявления цен. 2. Создание механизма, предусматривающего в договорах получателей бюджетных средств, заключаемых на поставку товаров (работ, услуг) по результатам электронных аукционных торгов 100 % предоплату.
1.5.	При определении стартовой цены бюджетными организациями допускается занижение цен, в части формирования объявлений и заявок в системе электронных аукционных торгов, что обусловлено следующими причинами.	Разработка методологических основ по электронным аукционным торгам.	1. Разработка инструкций по определению стартовой цены при формировании заявок заказчиками в системе электронных аукционных торгов по государственным закупкам. 2. Предусмотреть финансовые и административные ответственности руководителей и уполномоченных специалистов получателей бюджетных средств за формирование объявлений в специальном информационном портале и заявок в системе электронных аукционных торгов с заниженной ценой.
1.6.	Необходимость урегулирования некоторых вопросов связанных с электронными аукционными торгами.	Внесение изменений и дополнений в законодательные акты.	1. Создание условий, учитывающих специфику и особенность бюджетных организаций, осуществляющие секретные расходы. 2. Разработать особый порядок по государственным закупкам для систем Министерства обороны, Министерства внутренних дел, Министерства чрезвычайных ситуаций, Службы национальной безопасности, КОГГ СНБ Республики Узбекистан, а также на расходы секретного характера министерств и ведомств.
1.7.	Отсутствует механизм признания следующего претендента победителем, предложившего лучшую цену.	Создание специального механизма	Создание механизма признания следующего победителя, предложившего лучшую для заказчика цену, порядок заключения с ним договора, процесса исполнения договора не предусмотрены законодательством.

1.8.	Отсутствует механизм контроля со стороны организаторов торгов за своевременностью заключения контрактов.	Создание механизма, предусматривающего контроль со стороны организаторов торгов за своевременностью заключения контрактов.	1. Создание условий по осуществлению контроля со стороны организаторов торгов за своевременностью заключения контрактов. 2. Создание уполномоченного органа (комиссии), наделенного соответствующими функциями по рассмотрению спорных вопросов и разногласий между участниками электронных аукционных торгов по государственным закупкам в целях их оперативного устранения и принятия соответствующих мер, не требующих судебных разбирательств и принятия финансовых санкций. 3. Ведение биржей учета регистрации контрактов, а также механизма отслеживания и установления своевременности заключения договоров между заказчиком и поставщиком по результатам электронных аукционных торгов.
1.9.	Не предусмотрены финансовые санкции в отношении заказчиков (бюджетных организаций) в случае отказа или уклонения иным образом от заключения контракта с победителем торга.	Не предусмотрены финансовые санкции в отношении заказчиков (бюджетных организаций) в случае отказа или уклонения иным образом от заключения контракта с победителем торга.	Создание механизма, предусматривающий финансовые санкции в отношении как бюджетной организации, так и руководителям этих бюджетных организаций в случае отказа или уклонения иным образом от заключения контракта, в качестве компенсации за нанесенный ущерб.
II. Наличие бюрократических и других проблем при организации и проведении электронных аукционных торгов по государственным закупкам			
2.1	Отсутствие возможности аккредитации поставщиков биржей в автоматизированном режиме.	Разработать порядок осуществления аккредитации в автоматизированном режиме.	Создание механизма по электронному взаимодействию в процессе аккредитации поставщиков с органами налоговой службы, органами статистики, а также с другими органами в автоматическом режиме путем электронного взаимодействия баз данных Казначейства Министерства финансов Республики Узбекистан и соответствующих органов.
2.2	Наличие возможности ущемления прав поставщиков со стороны бюджетных организаций	Исключение барьеров, препятствующих конкуренции и ущемлению прав.	Создание механизма, исключающий установление излишних требований, не связанных с предметом торга, и стимулирующего развитие конкуренции.

2.3.	Наличие искусственных барьеров по отношению к заказчикам при организации процесса электронного аукционного торга.	Предусматривает продление срока внесения комиссионного задатка до начала торга.	Создание механизма, предусматривающий допуск к участию в торгах аккредитованных заказчиков, обязывающих до начала торгов внести на свои лицевые счета в рамках вторичного депозитного счета РКП авансовые платежи.
III. Отсутствие методологической и технической базы по организации и проведению закупочной деятельности в бюджетных организациях по электронным аукционным торгам и по закупочной деятельности в целом			
3.1.	Отсутствие методологических документов, регламентирующих организацию и проведение закупочной деятельности в бюджетных организациях.	Создание методологических основ, регламентирующих организацию и проведение закупочной деятельности в бюджетных организациях.	Разработка и внедрение «Стандарта государственных закупок», учитывающий особенность и специфику закупочной деятельности в бюджетных организациях, а также охватывающий процесс планирования закупаемых товаров, анализ рынка закупаемых товаров, организация процесса закупок товаров и контроль поставок товаров (работ, услуг).
IV. Недостаточность квалификации ответственных работников по закупкам в бюджетных организациях			
4.1	Недостаточность квалификации ответственных работников по закупкам в бюджетных организациях.	Внедрение механизма, предусматривающего подготовку квалифицированных специалистов.	1. Внедрение специального механизма, предусматривающий подготовку квалифицированных специалистов, ответственных за процесс закупок в бюджетных организациях, 2. Внедрение системы регулярного повышения их квалификации. Обязательная сертификация специалистов способствует предотвращению незаконных действий со стороны ответственных работников бюджетных организаций в процессе закупки.
4.2.	Незаинтересованность бюджетных организаций в экономии бюджетных и внебюджетных средств на электронных аукционных торгах.	Создание условий для качественной и эффективной организации закупочной деятельности в бюджетных организациях.	Разработка механизма стимулирования ответственных работников за закупочную деятельность в бюджетных организациях.

Приложение 4. Анализ законодательства и практики применения конкурсных торгов в государственных закупках

I. Нормативно-законодательные основы конкурсных торгов

Значительная часть государственных закупок стоимостью от 300 до 100 тыс. долларов США в сумовом эквиваленте осуществляется путем проведения конкурсов.

В настоящее время в Республике Узбекистан порядок осуществления государственных закупок по итогам конкурсных торгов регламентируется отдельными статьями Гражданского кодекса (ст.454-467), Положением о проведении тендерных торгов по закупкам сырья, материалов, комплектующих изделий и оборудования, утвержденным ПКМ №456 и Порядком обеспечения учреждений социальной сферы, спецпотребителей и государственного резерва основными продуктами питания ПКМ №136.

Анализ имеющихся нормативно-законодательных актов на предмет обеспечения заложенным в них механизмами государственных закупок таких основных принципов как равноправное и справедливое отношение ко всем поставщикам, экономное и эффективное расходование средств бюджетов и внебюджетных фондов, открытость и прозрачность, подотчетность и ответственность показал ряд серьезных имеющихся недостатков и упущений которые будут рассмотрены ниже.

II. Недостатки действующего законодательства по конкурсным торгам

Выявленные в результате анализа недостатки можно классифицировать следующим образом:

1. Отсутствие в законодательстве детальной регламентации процедуры конкурсных торгов. В постановлении Кабинета Министров №456 от 21 ноября 2000 года *только одним пунктом* описываются процедуры конкурсных торгов. Кроме того, действует постановление Кабинета Министров №136 от 8 апреля 2000 года распространяется только на закупки основных видов продуктов питания и только для учреждений социальной сферы, спецпотребителей и государственного резерва, и термины, используемые в нем частично противоречат другим законодательным актам.

Кроме этого, законодательством вообще **не урегулирован порядок закупа услуг** для государственных нужд, что вынуждает применять к этим видам закупок процедуры, актуальные при закупе материальных ценностей, учитывающих в основном ценовые и качественные параметры, свойственные о вещественным товарам, применение которых к сфере услуг некорректно. Тоже самое можно сказать и по закупке медикаментов.

2. Отсутствие достаточно проработанной терминологии по конкурсным торгам. Так, в соответствии с ПКМ №456 при осуществлении поставок по одному контракту на сумму в эквиваленте от 300 долларов США до 100 тыс. долларов США закупки производятся решением специальной комиссии, создаваемой заказчиком, без проведения тендерных торгов на основе **«отбора наилучших предложений»** путем:

направления предложений поставщикам или подрядчикам с указанием характеристики, количества закупаемого товара, работ и услуг, срока исполнения и пункта поставки товара;

сравнения цен и характеристик, объявленных поставщиками или подрядчиками.

При этом на практике большинство участников процесса государственных закупок называют вышеуказанный **«отбор наилучших предложений»** (т.е. все что не является тендером) – **«конкурсным отбором»**.

В то же время, Порядком обеспечения учреждений социальной сферы, спецпотребителей и государственного резерва основными продуктами питания, утвержденным Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 8 апреля 2000 года №136 определение тендера дано как **«закупка товаров на основе конкурса предложений поставщиков»**.

3. В законодательстве указан лишь довольно ограниченный круг видов закупа ниже от 300 до 100 тыс. долларов США. Деятельность бюджетных организаций и характер их потребностей сильно различается друг от друга, что требует гибких механизмов и разнообразных видов закупок. Отсутствие разнообразия в видах конкурсных торгов порождает неудобства в снабжении бюджетных организаций. С другой стороны, применение одинаковых процедур как для относительно больших, так и мелкого закупа приводит к повышению соотношения закуп/издержки на организацию закупа при мелком закупе.

4. Сроки проведения закупа по конкурсным торгам не во всех случаях оптимальны. В соответствии со статьей 380 «Организация и порядок проведения торгов» Гражданского кодекса, если иное не предусмотрено законом, извещение о проведении торгов должно быть сделано организатором не менее чем за тридцать дней до их проведения. Извещение должно содержать сведения о времени, месте и форме торгов, их предмете и порядке проведения, в том числе об оформлении участия в торгах, а также сведения о начальной цене.

Кроме того Постановлением Президента Республики Узбекистан «Об оптимизации системы государственных закупок и расширении привлечения к ним субъектов малого бизнеса» от 7 февраля 2011 года №ПП-1475 определено что все организации, осуществляющие государственные закупки за счет централизованных источников, обязаны размещать на специальном информационном портале объявления о предстоящих закупках не менее чем за 30 дней до даты определения поставщика товаров (работ, услуг).

Выполнение требования предварительного размещения объявления за довольно длительный срок (месяц) зачастую не представляется возможным по некоторым товарам (работам, услугам) по которым имеются резкое изменение цен в краткосрочной перспективе.

5. Не прописан детальный порядок проведения конкурсных торгов, в том числе вопросы деятельности конкурсной комиссии, методика подготовки конкурсной документации. Законодательство, устанавливая общие требования к конкурсной документации и порядок ее подготовки, оставляет за рамками регулирования процедуры ее подготовки. Требования законодательства к конкурсной документации и порядку ее подготовки являются поверхностными и предоставляют должностным лицам широкие полномочия по определению процедур подготовки документации и ее качеству. В результате иногда бывает трудно правильно оценить преимущества поставщиков, оценка конкурсных предложений участников во всех случаях будет иметь субъективный характер, и зависеть от опыта, квалификации, добросовестности эксперта, члена конкурсной комиссии, так как отсутствие методологии и утвержденных законодательством процедур проведения оценки, присвоения рейтинга офертам оставляет широкое поле для выбора.

6. Существуют практические сложности при планировании закупок. При

закупе товаров (работ, услуг) большое значение имеет, что именно приобретается, и в каком ассортименте, так как их специфика значительно влияет на порядок подачи и отбора предложений. Так, довольно сложно правильно оформить и провести конкурс на приобретение услуг по ремонту и обслуживанию компьютерной техники, автотранспорта и оборудования заранее на определенный период (как правило, на отдельный финансовый год). Трудно предварительно определить, какая поломка может случиться, и в какой конкретной услуге может возникнуть необходимость в будущем, т.е. сложно придать оконченную форму предмету закупок.

Схожие проблемы возникают с конкретным определением предмета торгов (лота) при закупке медикаментов для экстренных нужд. При этом со стороны заказчика – медицинского учреждения заранее может быть известен только определенный набор медикаментов, подлежащий закупке, но не известно конкретное количество по каждой позиции, т.к. это зависит от конкретных случаев заболеваний, которые будут иметь место в будущем.

7. Трудности при делении на лоты. Затруднения могут вызвать определение конечного поставщика – победителя конкурса в случаях, когда осуществляется закуп нескольких разнородных видов товаров в рамках одного лота. Так как даже при точном определении количества закупаемых товаров по каждому виду возникают случаи, когда цены по ним у разных поставщиков различные.

В таких случаях необходимо говорить о неделимости лота по проводимому конкурсу, но такое право заказчика определять неделимость лота должно быть законодательно прописано, аналогично требованию о неделимости лота при проведении тендеров.

В противном случае возможны различные толкования результатов проведенных конкурсов как со стороны участвовавших в них потенциальных поставщиков, так и со стороны контролирующих и правоохранительных органов.

Если особо не признать лот неделимым, то определение победителем одного из поставщиков по целому лоту может позволить предъявить претензии к тому, что если бы закуп части товаров осуществлялся у другого поставщика, у которого эти позиции были дешевле, в результате можно было бы достичь определенной экономии государственных средств.

Отмеченные недостатки правового регулирования конкурсных торгов не способствуют реализации основных принципов государственных закупок, таких как равноправное и справедливое отношение ко всем поставщикам, экономное и эффективное расходование средств бюджетов и внебюджетных фондов, открытость и прозрачность, подотчетность и ответственность.

III. Направления совершенствования законодательства в части осуществления государственных закупок на основании конкурсных торгов

Законодательство в части регламентирования конкурсных торгов в первую очередь должно быть сориентировано на:

1) обеспечение практического выполнения основных принципов государственных закупок (равноправное и справедливое отношение ко всем поставщикам, экономное и эффективное расходование средств бюджетов и внебюджетных фондов, открытость и прозрачность, подотчетность и ответственность);

2) отражение всех возможных форм конкурсных торгов в зависимости от сроков приобретаемых товаров (работ, услуг), их специфики и особенностей.

Устранение упомянутых недостатков законодательства и практики конкурсных торгов необходимо через разработку Положений «**О порядке проведения**

конкурсных торгов» и «Об упрощенном порядке проведения конкурсных торгов». Они должны содержать:

1. Четкое и ясное определение терминов, используемых при конкурсных торгах.
2. Предусматривать введение на практику новых видов конкурсных торгов, в том числе с более простыми процедурами и короткими сроками.
3. Учесть особенности закупа услуг, работ и некоторых специфических товаров.
4. Привести детальное описание процедуры конкурсных торгов.
5. Четко, ясно и эффективно разграничить полномочия субъектов конкурсных торгов (органы, регулирующие законодательные основы, финансирующие органы, непосредственные исполнители (как заказчики, так и поставщики), и наконец, контролирующие органы) и механизм их взаимодействия.
6. Определение лотов и правил деления на лоты.

В тоже время, учитывая тот факт, что не все случаи, которые возможно встретить на практике могут быть отражены в соответствующих законодательных актах, необходимо определить порядок реализации исключений и регулирования возникших нестандартных ситуаций. В связи с этим целесообразным представляется уполномочить один из существующих или специально созданный для этих целей государственный орган (Агентство по государственным закупкам) регулировать правила государственных закупок для скорейшего разрешения проблем, возникших в исключительных и нестандартных ситуациях.

В отличие от тендерных торгов, которые проводятся только в крупных бюджетных организациях, которые могут себе позволить содержание штата квалифицированных закупщиков, *с конкурсными торгами сталкивается почти каждая бюджетная организация, и у большинства из них нет специалистов высокого качества.* Поэтому целесообразно также разработать шаблонную документацию, в том числе подробную методику разработки конкурсной документации и т.д.

Развитие конкурсных торгов также должно учитывать следующие стороны:

1. Более широкое применение современных и прогрессивных информационных технологий и инструментов, позволяющих достигнуть высокой прозрачности, оперативности и качества процедур государственных закупок. Необходимо отметить, что использование информационных технологий в значительной мере способствует повышению удобства проведения и участия сторонами в государственных закупках, а также значительно снижает расходы на непосредственное их проведение.

Для обеспечения прозрачности процессов государственных закупок путем конкурсных отборов необходимо также внедрить в практику размещения на специальном информационном портале не только объявлений по закупу, но и промежуточных отчетов в которых должны указываться решения комиссии по каждому этапу рассмотрения предложений в части претендентов их прошедших, а также причин выбытия других участников. На этом же специальном информационном портале должны размещаться итоговые отчеты по определению победителя конкурсных торгов, а также отчеты о результатах по заключенным с победителями договорам на поставки. Данный информационный портал, обогащенный всей указанной выше информацией, обеспечит требуемый уровень прозрачности конкурсных торгов.

Создание специализированных и широко известных специализированных

сайтов, предназначенных для размещения объявлений, позволяет наиболее простым и рациональным способом решить проблему «встречи» заказчика с потенциальным поставщиком. Необходимо отметить, что в мировой практике, при осуществлении государственных закупок, зачастую используются специальные электронные торговые системы. Эти системы позволяют кроме решения проблемы контакта покупателя с поставщиком, также решать проблемы снижения рисков злоупотреблений. Кроме того прозрачность системы, т.е. возможность всем желающим ознакомиться с критериями, стадиями отбора, а также их результатами позволяет осуществлять «общественный» контроль за «чистотой» государственных закупок.

Учитывая тот фактор, что параметры определения поставщика задаются в таких системах заранее, а также то, что эти системы еще и непосредственно самостоятельно определяют победителей, влияние отрицательного человеческого фактора практически исключается. Но при этом могут использоваться только количественно измеримые критерии, такие как цена.

2. Использование госзакупок как инструмента стимулирования отдельных отраслей экономики или некоторых групп хозяйствующих субъектов. Для иллюстрации данного тезиса можем рассмотреть вариант предоставления ценовых преференций для отечественных предприятий-производителей, отраженный в Положении о проведении тендерных торгов по закупкам сырья, материалов, комплектующих изделий и оборудования. Предоставление преференций требует ответа на вопрос о досчете цены импортного оферента и других подобных нюансов.

Приложение 5. Диагностика законодательства, процедур и практики проведения тендерных торгов

1. Подготовка условий тендерных торгов

Важнейшую роль в положительном исходе тендерных торгов играет предтендерный этап, в частности подготовка условий тендера. В соответствии с Положением о проведении тендерных торгов по закупкам сырья, материалов, комплектующих изделий и оборудования, утвержденным Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 21.11.2000г. №456 (далее по тексту «Положение о проведении тендерных торгов»), условия для подготовки тендерной документации определяются заказчиком.

Именно при подготовке условий тендерных торгов заказчиком допускаются ошибки, которые препятствуют участию в торгах широкого круга участников тендерных торгов, обеспечению основных принципов Положения о проведении тендерных торгов - созданию равных конкурентных условий для участников тендеров.

Во-первых, недостаточная и в ряде случаев некорректная подготовка технического задания к приобретаемым товарам.

Установление специалистами заказчика конкретных моделей заводов производителей или определенных технических характеристик тех или иных производителей ограничивает возможность участия других производителей товаров, аналогичных или подобных приобретаемым, то есть заведомо приводит к сужению круга участников торгов. Зачастую, данное обстоятельство связано с тем, что специалисты заказчика подготавливают техническое задание на «скорую руку» вследствие ограниченного времени и устанавливают технические параметры без глубокого и тщательного изучения рынка поставщиков/производителей. В ряде случаев, определенные параметры к приобретаемым товарам устанавливаются с учетом имеющегося опыта по ранее проведенным закупкам, то есть специалистами устанавливаются характеристики товаров уже имеющихся в эксплуатации на предприятиях. Иногда это приводит к тому, что торги объявляются на закупку товаров, снятых с производства (морально устаревших).

Глубокое изучение рынка приобретаемой продукции со стороны заказчиков при подготовке технического задания позволяет корректно подготовить требования к товарам, планируемыми к закупке с установлением диапазона основных качественных характеристик, без указания марок/моделей определенных производителей, что в свою очередь позволит обеспечить равные конкурентные условия, расширить круг участников тендера, получить наиболее конкурентоспособные предложения, повысить качество приобретаемых товаров и в результате способствовать оптимизации закупок.

С другой стороны, слабая подготовка технического задания к покупаемым товарам (недостаточное установление тех или иных характеристик и требований, зачастую приводит к тому, что потенциальные участники тендера (поставщики) не могут четко определить предмет закупок (охарактеризовать требуемую продукцию), что в свою очередь приводит к многочисленным техническим вопросам со стороны заинтересованных поставщиков после объявления тендерных торгов. Данное обстоятельство также приводит к отрицательным результатам тендерных торгов, так как не соблюдается принцип равенства. Заказчиком даются письменные ответы на вопросы, поступающие от потенциальных поставщиков, при этом зачастую разъяснения на вопросы одного поставщика не доводятся до сведения других,

что либо приводит к отказу от участия в торгах, либо подготовке неполноценного тендерного предложения ввиду отсутствия полной информации по требованиям к закупаемым товарам.

Недостаточная и некорректная подготовка технического задания также негативно отражается при проведении технической оценки предложений, потому что в этом случае у поставщиков формируется неполное понимание предмета тендерных торгов. В результате представляются тендерные предложения с недостаточными характеристиками предлагаемых товаров, что препятствует специалистам объективно провести оценку предложений. Иногда осуществляется переписка по получению дополнительных сведений от участников торгов, в ходе которой специалистами экспертной группы выдвигаются дополнительные требования (изначально не предусмотренные заданием) или допускаются имеющиеся в предложениях участников тендера отклонения от параметров, установленных заданием. Это опять же противоречит принципам равных конкурентных условий, так как, многие потенциальные поставщики не представили тендерные предложения ввиду несоответствия тем или иным характеристикам задания, по которым специалистами экспертной группы на этапе технической оценки допускаются имеющиеся в представленных предложениях отклонения и эти потенциальные поставщики не знают текста переписки об уточнении параметров.

Во-вторых, недостаточная и в ряде случаев некорректная подготовка коммерческих условий тендерных торгов.

Наряду с техническими условиями немаловажную роль при подготовке тендерных требования имеют коммерческие условия, от которых также зависит заинтересованность поставщиков и, следовательно, результаты торгов. *Это такие условия как сроки поставки, форма взаиморасчетов (условия оплаты), базис поставки, максимальные цены на приобретаемую продукцию и т.д.* Зачастую со стороны заказчика устанавливаются *сжатые сроки поставки*, которые заведомо невыполнимы для поставщиков. Либо, устанавливаются *условия оплаты за приобретаемые товары, не гарантирующие интересы поставщиков, например в форме отсрочки платежа.*

В соответствии с Постановлением Президента Республики Узбекистан от 29.12.2008 г. N ПП-1024, в Положение о проведении тендерных торгов внесены дополнения согласно которым, в том числе установлено, что информация о тендере должна содержать максимальную цену приобретаемых товаров, работ и услуг, при этом вопросы определения максимальной цены возложены на заказчика. **Отсутствие четкого механизма определения максимальной цены,** приводит к тому, что многие заказчики определяют ее самостоятельно без достаточной проработки и изучения конъюнктуры рынка, тенденции ее изменения вследствие многих факторов и, следовательно, во многих случаях максимальные цены устанавливаются некорректно, что приводит к отрицательным результатам тендерных торгов. Следует также отметить, что зачастую заказчики привязывают максимальные цены к параметрам, предусмотренным в предварительных экономических расчетах (ПТЭР, ТЭР), которые подготавливались заблаговременно (за год и более) на основании устаревшей информации (не актуальной на текущий момент).

Вследствие изменения конъюнктуры рынка, данное обстоятельство приводит к отказу поставщиков от участия в торгах. При установлении максимальной цены на приобретаемые товары, заказчики в ряде случаев предусматривают параметры

прошлых закупок (на основании результатов по ранее проведенным торгам), что также влияет на результаты тендерных торгов, так как по итогам торгов отбирается предложение с наименьшей учетной стоимостью, а также не учитывается изменение конъюнктуры рынка за прошедший период (по отдельным товарным группам).

В-третьих, квалификационные требования, предъявляемые к участникам тендерных торгов.

Оптимальный результат закупки возможно получить только в условиях свободной конкуренции. Однако конкуренция не должна быть абсолютной – к участию в закупочных процедурах следует допускать только тех поставщиков, которые отвечают требованиям заказчика в части квалификации и надежности. Все правила проведения закупок, требования по квалификации и порядок определения победителя должны устанавливаться заранее и быть одинаковыми для всех поставщиков. Никакая дискриминация участников и изменение правил в процессе закупок не допускается. В противных случаях выгодные поставщики могут отказаться от участия в подобных закупках.

В соответствии Положением о проведении тендерных торгов, предусмотрен ряд квалификационных требований к участникам тендерных торгов. При этом во многих случаях со стороны заказчиков *дополнительно устанавливаются* квалификационные критерии в целях обеспечения соответствующих гарантий по поставке качественной продукции и выбора надежного поставщика. Некоторые квалификационные требования являются *излишними, завышенными и невыполнимыми* для ряда потенциальных поставщиков ввиду различных причин, в том числе связанных с законодательством и правилами, действующими в тех или иных странах и государствах.

Например, анализ проводимых торгов показывает, что квалификационные требования к примеру такие как, наличие опыта более 5 лет по ранее проведенным поставкам продукции, аналогичной приобретаемой в рамках тендера, либо наличие определенного числа успешно реализованных поставок, в ряде случаев (при закупках товаров, не являющихся высокотехнологичными и сложными) являются излишними и ограничивают круг участников тендера. В соответствии с Положением о проведении тендерных торгов, в тендере могут принять участие организации и фирмы зарегистрированные (учрежденные) не менее чем за шесть месяцев до объявления торгов. Завышенные требования по финансовым показателям участников торгов, также неблагоприятно отражаются на количестве участников тендера при поставках той или иной продукции, которые не требуют значительных финансовых вложений со стороны участников тендера для выполнения обязательств по поставке.

Отдельно необходимо отметить ограничения по участию в торгах непосредственных производителей, устанавливаемые заказчиками при проведении тендерных закупок. Как правило, многие производители не выступают в качестве непосредственных поставщиков при торговых сделках, а предоставляют права на продажу своим авторизованным поставщикам (дилеры, торговые дома, дистрибьюторы и т.д.).

Выводы и предложения по совершенствованию:

В целях подготовки унифицированных условий тендерных торгов представляется целесообразным определить механизм проведения предварительной экспертизы условий тендерных торгов, в том числе технического задания, коммерческих и других специфичных требований с возможным привлечением консалтинговых

компаний и определить уполномоченный орган.

Отдельно следует отметить, необходимость установления четкого порядка определения максимальных цен на основании изучения конъюнктуры мирового рынка, с учетом тенденции ценовых и других факторов влияющих на ценообразование.

II. Информационное обеспечение (объявление)

Информация о проведении закупок должна быть своевременно и в полном объеме доступна для всех потенциальных поставщиков. Это означает, что поставщики должны иметь достаточно времени на подготовку своих коммерческих предложений и четко представлять процедуру, требования к квалификации и критерии, по которым заказчик выбирает поставщика.

В соответствии с Положением о проведении тендерных торгов, рабочий орган не менее чем за 30 дней до проведения тендера (тендерных торгов) доводит до претендентов информацию о тендере посредством публикации в средствах массовой информации, при которой обязательным условием является выбор наиболее распространенных и специализированных журналов, газет как внутри страны, так и за рубежом, и/или посредством рассылки по почте, телефаксу или в другой форме официальных приглашений в адрес конкретных претендентов, с обязательным привлечением отечественных производителей, в том числе субъектов малого бизнеса и частного предпринимательства. При проведении закрытых тендеров объявление о тендере в средствах массовой информации не публикуется.

Положением о проведении тендерных торгов установлен минимальный срок для подготовки тендерных предложений. Следовательно, данный срок может быть увеличен в зависимости от сложности приобретаемых на тендерной основе товаров. Однако, из практики проводимых торгов видно, что в основном для подготовки тендерных предложений предоставляется 30 дневный срок. Данное обстоятельство связано с ограниченностью у заказчиков времени на закупки по различным причинам, в том числе в связи с поздним началом процедуры закупки и, следовательно, сжатыми сроками реализации тех или иных проектов, а также освоения выделенных финансовых средств.

Ограниченность сроков на подготовку тендерных предложений влечет к отказу многих потенциальных поставщиков, в основном крупных иностранных производителей/поставщиков, которые более серьезно относятся к требованиям тендера и подготовке тендерной документации. В большей степени это связано с распределением функциональных обязанностей в крупных компаниях, наличием бюрократизма и т.д. Необходимо отметить, что для участия в торгах поставщикам необходимо подготовить достаточно объемный пакет документов, в том числе квалификационного характера, изучить предъявляемые требования к приобретаемой продукции, в ряде случаев согласовать технические параметры с производителями. Кроме того, поставщикам необходимо решить финансовые вопросы, то есть оформить гарантию тендерного предложения в виде банковской гарантии или внесения денежного задатка, что также требует многого времени ввиду проведения соответствующих процедур в зависимости от законодательства тех или иных стран (вопросы, связанные с валютным контролем, корреспондентскими отношениями между банками и т.д.).

Столкнувшись с вышеуказанными вопросами и трудностями, понимания факт невозможности их решения в установленные сроки, многие компании и организации,

заинтересованные в участии в торгах вынуждены отказаться от участия, и оставляют начатую работу на «полпути» или обращаются к организаторам тендера с просьбой продлить сроки представления тендерных предложений.

Согласно Положению о проведении тендерных торгов при аргументированной просьбе компаний, тендерная комиссия может принимать решение о продлении сроков представления тендерных предложений, которое распространяется на всех участников тендера.

Наблюдаются случаи неоднократного продления сроков представления тендерных предложений, в итоге приводит к тому, что срок подготовки тендерных предложений, изначально установленный комиссией в течение 30 дней ввиду ограниченного времени закупающей организации, растягивается на 2-3 месяца. При этом следует отметить, что не все компании и организации возобновляют остановленную работу по участию в торгах и продолжают подготовку тендерных предложений по причине вовлечения своих ресурсов в другие проекты.

Данный факт показывает, что эффективнее было бы изначально установить срок подготовки тендерных предложений в течение 45-60 дней, что позволило бы обеспечить участие широкого круга участников и как следствие усилить конкурентоспособность поступивших тендерных предложений.

В этой связи, необходимо более четко регламентировать сроки подготовки тендерных предложений, с учетом специфики приобретаемых товаров.

Другой немаловажный фактор при проведении тендерных торгов это выбор наиболее распространенных ресурсов для размещения объявления информации по тендерным торгам.

Конечно, в первую очередь это наиболее распространенные издания республиканской прессы, которые в том числе доступны для всех отечественных поставщиков и представителей торгово-экономических служб посольств различных стран в Узбекистане.

Однако, с учетом широкого распространения сети интернет, одним из эффективных способов доведения информации по проводимым торгам является размещение объявлений на различных ресурсах в сети интернет. В данное время имеется множество различных порталов, посвященных закупкам, как зарубежных и отечественных.

В соответствии с Постановлением Президента Республики Узбекистан от 07.02.2011г. №ПП-1475 *все организации, осуществляющие государственные закупки за счет централизованных источников, обязаны размещать на специальном информационном портале объявления о предстоящих закупках не менее чем за 30 дней до даты определения поставщика товаров (работ, услуг);*

В тоже время Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 01.04.2011г. №100, внесены дополнения в Положение о проведении тендерных торгов:

«Организации, осуществляющие государственные закупки за счет централизованных источников, перечень которых определяется Правительственной комиссией по государственным закупкам, обязаны размещать на специальном информационном портале объявления о предстоящих закупках не менее, чем за 30 дней до даты определения поставщика товаров, работ и услуг, за исключением случаев, предусмотренных в подпунктах 1, 3-9 пункта 5-1 Положения, а также закупки товаров на биржевых торгах и других случаях, определенных Правительственной комиссией по государственным закупкам».

Не достаточно урегулирован вопрос необходимости размещения объявлений по

тендерным торгам на специальном информационном портале Правительственной комиссии по государственным закупкам (www.goszakupki.uz). Кроме того, данный ресурс необходимо совершенствовать для удобства поиска поставщиками необходимой информации.

III. Полнота списка тендерной документации, методология подготовки тендерной документации, сбор заявок.

После объявления тендерных торгов в средствах массовой и проведения соответствующих мероприятий по рассылке приглашений и сбору заявок от заинтересованных организаций и фирм на участие в торгах довольно часто встречаются случаи обращений от компаний с вопросами по условиям тендерных торгов.

При этом большое значение имеет оперативность представления соответствующих разъяснений на вопросы со стороны заказчика и рабочего органа и их корректность. С учетом того, что вопросы задаваемые участниками тендера имеют разнородный характер (технические, коммерческие, правовые и т.д.) важно иметь профессиональный и компетентный штат специалистов как в структуре заказчика, так и рабочего органа. Это позволит оперативно предоставлять потенциальным поставщикам соответствующие разъяснения по условиям тендерных торгов и в результате привлечь к участию в торгах широкий круг поставщиков.

Методология подготовки тендерной документации определена в Положении о проведении тендерных торгов: «Тендерная документация включает: - инструкцию для участника тендера; - техническую часть тендера; - коммерческую часть тендера; - проформу контракта». Но это общие рамки тендерной документации, содержание документации может изменяться с учетом специфики приобретаемых товаров их сложности и объема.

Зачастую закупщиками составляются тендерные документы большого объема, некоторые аспекты которых повторяют или дополняют друг друга, что в свою очередь усложняет понимание (доступность) документов для поставщиков.

В этой связи, представляется целесообразным унифицировать пакет тендерной документации с возможным применением одной единой формы (структуры) документации.

IV. Этап проведения тендеров.

В соответствии с Положением о проведении тендерных торгов установлены этапы организации и проведения торгов:

«Организация и проведение тендера включает в себя следующие этапы:

- определение предмета тендера;
- подготовка (с привлечением специализированных технических и коммерческих консультантов) тендерной документации;
- объявление тендера в средствах массовой информации и/или направление потенциальным участникам тендера приглашений к участию в тендере;
- прием тендерных предложений от участников тендера;
- определение потенциальных участников тендера;
- оценка поступивших тендерных предложений и выявление победителя тендера;
- подписание контракта с победителем тендера.»

Если подходить к вопросу этапов самого тендерного процесса более детально - «от а до я», то условно данный процесс можно разделить на следующие этапы:

1. Определение предмета тендера
2. Разработка технических и коммерческих требований к закупаемым товарам, работам и услугам
3. Разработка тендерной документации
4. Утверждение тендерной документации, регламента работы тендерной комиссии и порядка оценки тендерных предложений.
5. Подготовка и публикация информационного сообщения о планируемом проведении тендера (анонсирование предстоящей закупки).
Поиск потенциальных поставщиков работ, товаров и услуг.
6. Сбор заявок и ознакомление претендентов с процедурными требованиями оформления тендерных предложений в соответствии с условиями тендерной документации.
Сбор и систематизирование материалов для предварительного квалификационного отбора претендентов на основе поступивших заявок.
7. Прием тендерных предложений от участников тендера.
8. Организация и проведение процедуры вскрытия поступивших на тендер конвертов с коммерческими предложениями.
9. Организация экспертизы поступивших тендерных предложений (техническая, финансовая).
10. Определение победителя тендера, оформление, подписание и утверждений протокола тендерной комиссии о результатах тендера.
11. Публикация в средствах массовой информации и рассылка участникам тендера информации о результатах тендера.
12. Организация проведения предконтрактных переговоров заказчика с победителем тендера.
13. Подготовка отчета о проведении тендера.

На каждом из вышеуказанных этапов тендерного процесса закупок заказчики и организаторы тендеры могут столкнуться с «подводными камнями», в том числе по причинам неурегулированности нормативами тех или иных вопросов и отсутствия четкого их понимания.

О проблемах, с которыми можно столкнуться на этапах определения предмета тендера, подготовки тендерных условий и объявления тендера в средствах массовой информации уже указано выше.

Прием тендерных предложений.

Положением о проведении тендерных торгов установлено, что Тендерная комиссия определяет последнюю дату приема тендерных заявок, время и место вскрытия конвертов.

Предложения, полученные после указанной даты, не рассматриваются и возвращаются участникам тендера без вскрытия конвертов. В случае, если участник тендера вносит изменения или отзывает свое предложение после вышеуказанной даты, задаток ему не возвращается. Участник тендера имеет право отозвать свое предложение в срок не позднее, чем за 5 дней до последней даты приема тендерных заявок.

Как правило, исходя из практического опыта работы, участники тендера представляют свои тендерные предложения не ранее 1-2 дней до окончания последнего срока (даты) приема предложений.

Кроме того, Положением о проведении тендерных торгов предусмотрено, что в случае отзыва или внесения изменений в предложение после установленного

срока (даты) приема предложений, гарантийный задаток участнику торгов не возвращается. Также в данном пункте предусмотрено, что участник тендера имеет право отозвать свое предложение в срок не позднее, чем за 5 дней до последней даты приема тендерных заявок. Однако, никаких мер в отношении участников тендера, в случае отзыва или внесения изменений в предложение в срок позднее чем 5 дней до окончания срока приема предложений не предусмотрено.

В связи с чем, представляется целесообразным установить, что «Предложения, полученные после окончания даты приема тендерных предложений, не рассматриваются и возвращаются участникам тендера без вскрытия конвертов. В случае, если участник тендера вносит изменения или отзывает свое предложение после вышеуказанной даты, задаток ему не возвращается. Участник тендера имеет право отозвать свое предложение или внести изменения в срок не позднее последней даты приема тендерных заявок».

Оценка тендерных предложений, ценовые преференции для отечественных производителей.

Отдельно следует отметить, что законодательством четко не урегулирован порядок (метод) оценки тендерных предложений. Положением о проведении тендерных торгов предусмотрено, что «оценка тендерных предложений проводится в течение срока, установленного тендерной комиссией. Оценка предложений осуществляется путем выставления баллов по каждому установленному тендерной комиссией критерию) оценки». При этом методика оценки Положением о проведении тендерных торгов не предусмотрена.

Данное обстоятельство приводит к тому, что закупщики применяют методику оценки из опыта проведения тендерных торгов различных финансовых институтов. В частности, встречаются случаи, когда при оценке применяются различные формулы, которые взвешивают технические и финансовые показатели предложений. При этом зачастую предложение, набравшее максимальный балл может значительно превышать другие предложения по ценовым параметрам. Из этого вытекает вопрос – насколько те или иные технические и другие преимущества покрывают разницу в стоимости предложений.

Неурегулированность данного вопроса нередко приводит к отмене тендерных торгов по причине того, что методика оценки изначально установленная тендерной комиссией не позволяет провести объективную оценку поступивших предложений.

На сегодняшний день большинство закупщиков придерживаются порядка оценки, при котором контракт присуждается предложению с наименьшей стоимостью при прочих равных условиях. То есть, если предложения соответствуют техническим и другим требованиям условий тендера, то победителем определяется участник, предложивший наименьшую цену. В данном случае также имеются недостатки, так как при оценке не совсем принимаются во внимание качественные характеристики, которые в свою очередь влияют на срок службы приобретаемых товаров.

Необходимо определить механизм оценки тендерных предложений, который позволил бы более объективно проводить оценку тендерных предложений и обеспечить единый подход при выборе наилучшего предложения.

На этапе оценки тендерных предложений неурегулированным остается вопрос по предоставлению отечественным производителям ценовых преференций при проведении тендерных торгов, осуществляемых в рамках государственных закупок товаров и услуг.

Согласно пункту 55 Положения о проведении тендерных торгов по закупкам сырья, материалов, комплектующих изделий и оборудования, утвержденного

Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 21.11.2000г. №456 «О мерах по совершенствованию организации тендерных торгов», в целях приведения коммерческих предложений участников в равные условия, при проведении оценки тендерных предложений участников тендерные предложения с импортной поставкой товаров (работ, услуг), по которым импортеры в соответствии с законодательством освобождаются от налога на добавленную стоимость, досчитываются на сумму указанного налога.

Кроме того, 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.

Из вышеизложенного пункта Положения о проведении тендерных торгов следует, что при сравнении предложений отечественных производителей с предложениями иностранных поставщиков (с поставкой товаров, по которым импортеры в соответствии с законодательством освобождаются от НДС) применяется льгота для отечественных производителей в размере до 40 процентов, то есть:

1. досчет предложения иностранного поставщика на 20% НДС;
2. ценовая преференция до 20 процентов.

Однако, согласно пункту 60-3 Положения о проведении тендерных торгов, «по результатам прямых переговоров с отечественными предприятиями-производителями победителем тендера определяется отечественное предприятие-производитель, предложившее:

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.

Кроме того, согласно пункту 60-4. Положения о проведении тендерных торгов, «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 (работ, услуг) с наилучшей ценой».

Где в данном случае ценовые преференции в размере 20 процентов? Так как, согласно пункту 60-4 Положения о проведении тендерных торгов установлено, что если отечественный производитель не может предложить цену, не превышающую наилучшую цену с учетом досчета на сумму НДС (20%), победителем тендера объявляется иностранный поставщик с наилучшей ценой.

Из вышеизложенного следует, что ценовая преференция до 20 процентов для отечественных производителей это предоставление возможности отечественным производителям снизить стоимость предложения до уровня лучшего предложения иностранного поставщика с учетом досчета на сумму НДС (20%).

Деление на лоты, признание тендера несостоявшимся и последующие действия.

Довольно часто закупщиками устанавливаются требования при которых поставщик должен представить предложение (и в случае присуждения победы осуществить поставку) товаров по нескольким видам, которые не совсем родственны друг другу (в рамках одного лота). Данное обстоятельство связано с желанием заказчика получить по результатам тендерных торгов одного контрагера, а не заключать контракты с несколькими поставщиками для исключения дополнительной работы по реализации контрактов.

Однако, нередко в данных случаях заказчик изначально ограничивает возможность участия непосредственных производителей или их дилеров. К примеру, производитель одного вида продукции не может осуществить поставку товара, не производимого на собственных производственных мощностях. Следовательно, для участия в торгах такому производителю необходимо приобретать остальные виды товаров по лоту у других производителей, что является нецелесообразным ввиду дополнительных накладных расходов и увеличения стоимости предложения.

Вышеуказанное обстоятельство может привести либо к участию в торгах торговых компаний, у которых зачастую не имеется соответствующего опыта поставки той или иной продукции, а также представленные такими организациями предложения могут значительно превышать стоимость предложений производителей или их дилеров, либо привести к отрицательным результатам тендера (торги могут быть объявлены не состоявшимися по причине отсутствия заинтересованности поставщиков).

V. Посттендерный этап: заключение контракта и его исполнение, формы контракта, сроки заключения.

После проведения тендерных торгов на этапе заключения и реализации тендерных контрактов встречаются случаи затягивания сроков заключения контрактов ввиду различных факторов, которые в свою очередь могут привести к отказу победителей тендера от исполнения принятых обязательств в связи с возможным изменением конъюнктуры рынка.

Данное обстоятельство также может влиять на результаты последующих тендерных торгов (на заинтересованность поставщиков).

Предлагаемые изменения в тексте Положения:

1. Дополнить пунктом 2-1 следующего содержания:

«В настоящем Положении используются следующие понятия и термины:

Тендерный торг – процедура рассмотрения котировок, цен и технико-экономических предложений, представленных участниками в целях определения поставщика товаров, работ (услуг) при осуществлении закупок на сумму в эквиваленте более 100 тыс. долларов США.;

Заказчик – организация, заинтересованная в приобретении товара и/или выполнении определенных работ, оказании услуг;

Контрагтер – организация, которая в интересах и по поручению заказчика заключает контракт с победителем тендера (конкурса);

Претендент – юридическое лицо, изъявившее намерение в участие в тендерных торгах;

Участник – юридическое лицо, изъявившее намерение в участие в тендерных торгах и прошедшее квалификационный отбор.

Бюджет закупки – финансовые средства, на которые имеются подтверждения о наличии источников и размеров (уведомления финансовых органов или распорядителей внебюджетных фондов, подписанные кредитные договоры с иностранными кредиторами под гарантию правительства, уведомления о предоставлении иностранных грантов и др.).

Задаток - финансовый инструмент, предоставляемый претендентом в виде денежного перевода или банковской гарантии, в целях гарантии безотзывности тендерного предложения.»

Обоснование: дополняется понятийный аппарат тендеров.

2. Пункт 5 изложить в следующей редакции:

«Тендерные торги проводятся при осуществлении закупок по однородным, аналогичным и идентичным товарам на сумму, превышающую в эквиваленте 100 тыс. долларов США.»

Обоснование: вводится с целью избежания возможности преднамеренного раздробления закупок по однородным, идентичным и аналогичным товарам, которые могут быть приобретены у одного поставщика на более приемлемых условиях по результатам тендерных торгов.

3. Исключить часть 2 пункта 5.

Обоснование: вопросы конкурсных торгов должно более детально разработаны в отдельном нормативно-правовом документе.

4. Подпункт 6 пункта 5-1 добавить слова «дополнительных товаров и услуг»

Обоснование: В действующей редакции Положения имеется возможность по увеличению объемов заключенного контракта на выполнение услуг. На практике встречаются случаи, когда за счет оптимизации закупок и экономии финансовых средств по результатам тендера, возникает необходимость по поставке дополнительных товаров. В этой связи, необходимо указать что данное условие распространяется также на поставку товаров.

5. В абзаце 4 пункта 5-2 слова «начальную цену контракта, указанную в извещении о проведении тендера (конкурса)» заменить на слова «бюджет закупки».

Обоснование: Изучение мирового опыта показывает, что при установлении максимальной цены необходимо иметь конкретный и подробный механизм её определения, а в законодательстве Республики Узбекистан в настоящее время отсутствует нормативный документ, регламентирующий проведение предтендерных работ, подготовки условий тендера и/или конкурса, в т.ч. определения максимальной цены. В этой связи, на практике заказчики часто устанавливают максимальные цены на основе ранее проведенных закупок, или на основании информации определенных производителей и/или поставщиков, которые не всегда отражают состояние мирового рынка, в результате чего значительное количество тендеров не привлекает широкий круг участников, в последствии чего тендеры срываются, либо проводятся с очень узким кругом участников, которые могут принять участие в тендерных торгах с такими максимальными ценами за счет снижения качества предлагаемых товаров. Кроме того, согласно п.55 Положения предусматривается определение победителя при условии соответствия предложенных цен конъюнктуре мирового рынка по заключениям соответствующих органов. Т.е. согласно действующим требованиям устанавливается ценовое ограничение два раза - перед началом тендера и после его завершения. Принимая во внимание отсутствие механизма определения максимальных цен, вследствие чего тенденцию ее не корректного установления, продолжительность процедуры тендерных торгов, а за этот период частое

изменение конъюнктуры мирового рынка, считается целесообразным исключить ценовое ограничение до начала тендерных торгов и предоставить возможность для участия предложений с разными ценовыми категориями, из которых определить победителя, при условии соответствия его ценового предложения конъюнктуре мирового рынка по заключениям соответствующих органов.

6. Пункт 10 изложить в следующей редакции:

Тендерная комиссия должна состоять из нечетного количества членов, включающее не менее девяти человек, в том числе представителей:

- заказчика;
- Министерства финансов Республики Узбекистан или финансирующего органа, в случае финансирования закупки за счет внебюджетных средств;
- Министерства экономики Республики Узбекистан;
- Министерства внешних экономических связей, инвестиций и торговли Республики Узбекистан или их территориальных подразделений в случае организации тендерных торгов с привлечением иностранных поставщиков;
- Государственного комитета Республики Узбекистан по демонополизации и развитию конкуренции;
- обслуживающего коммерческого банка;
- независимой экспертной организации или других специализированных организаций и ведомств;
- вышестоящих организаций, министерств, ведомств заказчика;
- транспортно-экспедиторской компании, 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.

Обоснование: Так как в последнее время все больше уделяется особое внимание по участию в тендерных торгах отечественных производителей и поставщиков, субъектов малого и частного бизнеса, считается целесообразным включение в состав тендерных комиссий также представителей соответствующих министерств и ведомств, таких как, Министерства экономики и Госкомдемонополизации.

7. В пункте 11 убрать слова «проведение предквалификационного отбора поставщиков, экспертная оценка поступающих предложений».

Обоснование: Целесообразно исключить указанные слова, т.к. проведение квалификационного отбора поставщиков входит в компетенцию тендерной комиссии.

8. Абзац 4 пункта 12 дополнить словом «заказчика».

Обоснование: Первым абзацем данного пункта Положения предусматривается в первую очередь заключение договора между заказчиком и рабочим органом (специализированной организацией).

9. В абзаце 1 пункта 13 слова «максимальную цену» заменить на «бюджет закупки».

Обоснование: см. обоснование к новым терминам.

10. Абзац 2 пункта 13 изложить в следующей редакции: «- осуществляет контроль за ходом проводимых работ рабочим органом по организации тендерных торгов и участвует в работе тендерной комиссии;»

Обоснование: Исходя из практики, рабочий орган в первую очередь подотчетен тендерной комиссии, а отношения между Заказчиком и рабочим органом регулируются заключенным договором. Кроме того, в случае, если рабочим органом

является специализированная организация, являющаяся отдельным юридическим лицом, то заказчик не имеет юридическое право контролировать его деятельность.

11. Пункт 18 изложить в следующей редакции:

«Организация и проведение тендера включает в себя этапы в следующей последовательности:

- определение предмета тендера;
- формирование тендерной комиссии;
- подготовка (при необходимости с привлечением специализированных технических и коммерческих консультантов) и утверждение тендерной комиссией тендерной документации, регламента тендерной комиссии, порядка приема и хранения тендерных предложений и порядка и критериев оценки тендерных предложений;
- объявление тендера в средствах массовой информации и/или направление потенциальным участникам тендера приглашений к участию в тендере;
- прием тендерных предложений от участников тендера;
- определение потенциальных участников тендера;
- оценка технической части поступивших тендерных предложений на предмет их соответствия техническим требованиям тендерных торгов;
- оценка коммерческой части тендерных предложений, отвечающих техническим требованиям тендерных торгов;
- определение победителя тендера;
- подписание контракта с победителем тендера.»

Обоснование: Исходя из опыта проведения тендерных торгов, считается целесообразным более конкретно указать последовательность процедуры тендерных торгов.

12. В пункте 20 слова «максимальная цена» «максимальную цену» заменить на «бюджет закупки».

Обоснование: см. обоснование к новым терминам.

13. В абзаце 6 пункта 20 исключить слово «предварительного».

Обоснование: В положении имеет требование проведения квалификационного отбора.

14. В абзаце 2 пункта 24 удалить слова «и порядок ее определения (в случае привлечения к участию в тендерных торгах иностранных поставщиков отдельно выделяется предполагаемая стоимость перевозки закупаемых товаров)».

Обоснование: Целесообразно исключить требование по предоставлению стоимости транспортных расходов, т.к. в целях повышения ответственности поставщиков и соответственно снижения риска для заказчиков, тендерные торги объявляются на закупку товаров с поставкой в Республику Узбекистан. Проведение отдельного тендера на закупку товара без учета его доставки и другого тендера на его транспортировку в большинстве случаев не представляется целесообразным. В случае возникновения необходимости проведения отдельных тендеров, заказчик и тендерная комиссия могут провести их по отдельности.

15. Пункт 26 изложить в следующей редакции: «В тендерах могут принять участие как иностранные фирмы и организации, так и отечественные производители (поставщики), выполнившие предъявляемые условия».

Обоснование: учитывая что, с участников тендерных торгов требуется внесение задатка, а также в случае объявления победителем возможно внесения задатка за гарантию исполнения контрактных обязательств, отсутствует необходимость данного требования. При этом в случае необходимости данного требования

заказчик имеет возможность включить в требования тендерной документации. 16. Абзац 4 пункта 30 изложить в следующей редакции: «ненадлежащее исполнявшие принятые обязательства по ранее заключенным контрактам с заказчиком».

Обоснование: противоречие с пунктом 29 Положения, а также в ходе проведения тендерных торгов, в особенности по иностранным компаниям, проверка факта надлежащего исполнения принятых обязательств по ранее заключенным контрактам практически невозможна. В этой связи, считается необходимым конкретизировать отсутствие отрицательного опыта с Заказчиком тендерных торгов.

17. Пункт 36 изложить в следующей редакции: «Тендерная комиссия самостоятельно разрабатывает и утверждает регламент своей работы. Все решения, вытекающие из процедур проводимых тендерных торгов принимается простым большинством голосов от общего числа присутствующих членов тендерной комиссии. В случае равенства голосов голос председателя тендерной комиссии является решающим.»

Обоснование: Порядок принятия решений тендерной комиссии указываются только в п.36 и п.52 Положения для конкретных случаев. Считается целесообразным предусмотреть данный порядок по всем решениям тендерной комиссии по всем вопросам в ходе тендерных торгов.

18. Пункт 40 изложить в следующей редакции:

«Тендерная комиссия определяет последний срок приема тендерных предложений, с указанием даты и времени, а также места вскрытия конвертов. Предложения, полученные после указанного срока, не рассматриваются и возвращаются участникам тендера без вскрытия конвертов. В случае, если участник тендера вносит изменения или отзывает свое предложение после вышеуказанного срока, задаток ему не возвращается. Участник тендера имеет право отозвать свое предложение не позднее последнего срока приема тендерных предложений.»

Обоснование: встречаются случаи предоставления предложений после установленного времени (часа).

19. Исключить пункт 44.

Обоснование: Целесообразно исключить данный пункт, т.к. встречаются случаи, когда по объявленным тендерным торгам отсутствует достаточная заинтересованность, и соответственно рабочему органу не удастся продать тендерную документацию в необходимом количестве для покрытия затрат. Также, проведение некоторых тендерных торгов может потребовать значительных денежных затрат (например публикация в зарубежной прессе, экспресс доставка корреспонденции, получение бизнес справок и т.д.) и установление высокой стоимости за тендерную документацию может привести к сокращению круга участников.

20. Пункт 45 изложить в следующей редакции: «После проведения тендерных торгов заказчик или рабочий орган (специализированная организация) возвращает участникам (за исключением победителя) их задатки за вычетом издержек на проведение банковских операций. Задаток возвращается в течение установленного срока с момента объявления результатов тендерных торгов, но не позднее 11 банковских дней. Задаток победителя возвращается после заключения контракта и вступления в юридическую силу. В случае необходимости задаток победителя тендерных торгов может находиться в распоряжении заказчика тендера до окончания выполнения условий контракта в качестве гарантии и надлежащего выполнения победителем тендерных торгов условий такого контракта.»

Обоснование: необходимо указать условия возврата задатка победителю тендера.

21. Второе предложение пункта 49 начать словами «При необходимости».

Обоснование: Во многих случаях выставление баллов не является эффективной, т.к. в первую очередь принимаются во внимание соответствие предложений техническим и коммерческим требованиям тендера, среди которых выбираются предложения с приемлемыми ценовыми параметрами.

22. исключить пункт 52.

Обоснование: Дублирование, данное условие предусматривается в изменениях по п.36 Положения.

23. В конце абзаца 2 пункта 56 дополнить словами «(в случае выставления баллов)».

Обоснование: исходя из изменений вносимых в п.49.

24. Пункт 57 дополнить предложением: «При этом, задаток победителя не возвращается».

Обоснование: уточняется предназначение задатка.

25. Пункт 62 изложить в следующей редакции: «В случаях, предусмотренных законодательством, Министерством внешних экономических связей, инвестиций и торговли Республики Узбекистан осуществляется экспертиза импортных контрактов, заключенных по результатам тендерных торгов».

Обоснование: Целесообразно перефразировать данный пункт, так как виды контрактов и порядок проведения экспертизы импортных контрактов регламентирован действующим законодательством и не все импортные контракты после тендеров подлежат экспертизе в МВЭСИТ.

26. Пункт 63 после слов «представление информации» дополнить словами «(в том числе о получении вышеуказанной банковской гарантии или денежного депозита)».

Обоснование: целесообразно информировать банк о наличии данного документа.

27. Абзац 3 пункта 64 дополнить следующими словами «представители заказчика, организатора, рабочего органа» и абзацем 3 следующего содержания: «- Заказчик и/или Контрактёр по заключению и исполнению контракта в соответствии с итогами тендерных торгов».

Обоснование: После принятия решения тендерной комиссии о победителе тендера, все обязательства победителя переходят в контракт и целесообразно предусмотреть данное условие для обеспечения дисциплины и ответственности.

Приложение 6. Результаты диагностики законодательства и практики государственных закупок в сфере капитального строительства

1. Недостаточная стыковка бюджетного процесса и инвестиционной программы

В соответствии с Законом Республики Узбекистан «О бюджетной системе» крайним сроком представления заявок на получение бюджетных ассигнований на следующий финансовый год определено - *первое июля текущего года*. Однако, схема формирования Инвестиционной программы Республики Узбекистан учитывает 6 этапов процесса формирования до принятия ежегодного правительственного решения, начиная с *апреля по октябрь текущего года*. В соответствии с данной схемой заявка может корректироваться. Это означает, что предельный лимит капитальных вложений будет определен, и выше заданного максимума корректироваться Инвестиционная программа не будет, хотя предложения по реализации проектов и будут поступать. В конечном счете, окончательный проект Инвестиционной программы будет скорректирован под заданный бюджетным процессом лимит капитальных вложений, а изначально предложенные проекты могут быть заменены другими проектами внесенными после 1 июля.

Адресный список строек формируется уже после принятия ежегодной Инвестиционной программы и учитывает источники и объем финансирования, а также ПИР. Однако на практике в некоторых случаях до принятия Инвестиционной программы и тем более до формирования адресных списков строек инициаторами проектов и привлеченными ими подрядными организациями начинаются строительно-монтажные работы. При этом если инициаторы проекта руководствуются возложенными задачами по своевременному вводу данных объектов, то подрядные организации действуют на свой страх и риск. Соответственно это приводит к нарушению многих правовых норм.

Неясность с адресными списками порождает вызывает путаницу в разработке проектно-сметной документации (ПСД). К примеру, по состоянию на 31.12.2010 г. из 817 объектов, включенных в Инвестиционную программу 2011 г. были разработана ПСД только по 380 субъектам (46,5%), получены заключения Гоэкспертизы по 275 объектам (33,6%). Подготовка ПСД сдвигается на год реализации проектов, что сдвигает и остальные этапы. В целях сдачи объектов в срок, начинается «гонка за сроками».

Это приводит к спешному проектированию, влечет за собой представление претендентами (подрядными организациями) неполных и недоработанных физических объемов работ (оферт). Спешка при проведении конкурсных торгов приводит в дальнейшем к пересмотру физических объемов и пересогласованию проектов в органах Госэкспертизы без изменения ценовых параметров, указанных в договорах. Все это отрицательно сказывается на качестве конкурсных торгов, ходе строительства и вводе объектов в эксплуатацию в установленные сроки. В результате наблюдаются случаи возникновения просроченной дебиторской и кредиторской задолженности, отмены реализации проекта после подготовки ПСД, к удорожанию стоимости строительства и т.д. Вышеотмеченные негативные результаты приводят к неэффективному расходованию бюджетных средств, а также препятствует нормальному развитию строительной индустрии в Узбекистане.

В связи с этим, необходимо, чтобы все расчеты инвестиционной программы разрабатывались в динамике, на основании прогнозов

социально-экономического развития республики на трехлетний период и адресной программы инвестиционных проектов.

2. Несовершенство в составлении ПСД и определении стартовой цены

В настоящее время большая часть ПСД недостаточно четко отражаются пожелания и требования заказчика. Например, в ПСД недостаточно четко отражены качественные и ценовые характеристики, предъявляемые к некоторым материалам, в том числе отделочным.

При определении стартовой (проектной) стоимости объектов проектными организациями используются ежеквартальные справочники стройматериалов, информация по которым быстро устаревает или цены указаны без учета разницы при наличном или безналичном расчете.

В этой связи целесообразно внести предложение по внедрению проектирования и приемки выполненных работ по укрупненным видам работ (объемный метод) при строительстве объектов по отраслям экономики в качестве эксперимента с учетом применения опыта ведущих стран мирового сообщества и особенностей национального законодательства Республики Узбекистан.

3. Недостатки капитального строительства на основе параллельного проектирования

По некоторым объектам строительство ведется с применением параллельного проектирования.

Почти во всех случаях строительство с параллельным проектированием приводит к удорожанию строительных работ. Минимальное превышение составляет 15%, а максимальное – 3 раза от первоначальной стоимости. Повышению стоимости способствуют следующие факторы:

- Возникает ряд проблем по применению и приобретению строительных материалов и инженерного оборудования в части распределения и организации поставок между заказчиком и подрядной организацией. Как правило, предоставляются исключения: на приобретение без тендера, по закрытому тендеру или по прямым поставкам от одного поставщика.

- Стоимость строительства объекта складывается по фактически произведенным затратам проектных и строительно-монтажных работ (в т.ч. приобретение материалов, оборудования, конструкций), что затрудняет экспертный контроль цен и приводит к удорожанию строительства. В результате подрядчики экономически не заинтересованы в оптимизации затрат и не несут ответственности по срокам выполнения работ.

- Снижается качество объекта: из-за разработки проекта по этапам, принятия технологических решений по ходу, на практике часто требуется переделка отдельных видов элементов и конструкций объекта, что влечет за собой дополнительные затраты.

- Из-за отсутствия утвержденной стоимости объекта, затруднительно составление прогноза финансирования затрат, что так же отрицательно влияет на сроки строительства и эффективное использование капитальных вложений.

Кроме того, в соответствии с «Положением о порядке осуществления строительства объектов с одновременной разработкой проектной документации»

определено, что строительно-монтажные работы по каждому этапу могут быть начаты только после проведения экспертизы локальных или объектных смет. Однако в настоящее время строительство объектов с параллельным проектированием ведется в нарушении вышеотмеченному требованию, и в итоге проектная организация выполняет проектирование, не увязывая с фактом строительства объекта, а подрядная организация с требованиями проектно-сметной документации.

Как показывает практика, при строительстве объектов с одновременным проектированием, не представляется возможным применение контрактов с условием «под ключ» из-за отсутствия утвержденной окончательной стоимости объекта.

Такое положение отрицательно влияет на процессы либерализации, экономических реформ в строительстве, и как показывает практика, приводит к удорожанию стоимости объектов, ухудшению качества, снижению надежности и к затягиванию сроков проектирования и строительства объектов.

В Постановлении Президента Республики Узбекистан от 27 декабря 2011 года №ПП-1666 «О мерах по наведению должного порядка в проектировании и строительстве объектов социального и гражданского назначения» определено, что строительство и реконструкция объектов с параллельным проектированием допускается в исключительных случаях, только по согласованию с Аппаратом Президента и Кабинетом Министров Республики Узбекистан.

Необходимо дать четкое определение, каким документом будет оформляться разрешение на строительство и реконструкцию объектов с параллельным проектированием, выработать четкий и прозрачный порядок рассмотрения и выдачи заключения по объектам, по которым превышена расчётная (сметная) стоимость.

4. Противоречия в законодательстве по банковской гарантии

В соответствии с Положением о порядке организации, финансирования и кредитования строительства, осуществляемого за счёт централизованных источников, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 12 сентября 2003 года №395, коммерческими банками для обеспечения участия подрядных организаций в конкурсных торгах, *в случае если их собственные оборотные средства составляют менее 20 процентов от стоимости работ по объекту, может быть выдано поручительство о выделении кредита в ходе строительства для пополнения недостающей части оборотных средств до установленного размера.*

В соответствии с Положением о конкурсных торгах в капитальном строительстве на территории Республики Узбекистан, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 3 июля 2003 года №302, к претенденту на участие в конкурсных торгах предъявляется *квалификационное требование о наличии оборотных средств в размере не менее 20% от стоимости предмета конкурсных торгов или поручительство банка на предоставление указанных средств, производственной базы, трудовых ресурсов и специалистов, необходимых для выполнения работ (услуг).* Кроме того, в соответствии с данным положением предусмотрено понятие:

обеспечение заявки на участие в конкурсных торгах - предоставление оферентом по требованию заказчика обеспечения любого обязательства, предусмотренного условиями конкурсных торгов, в виде банковской гарантии, поручительства,

резервных аккредитивов, чеков, по которым первичное обязательство несет банк, либо в других видах обеспечения.

Члены конкурсной комиссии зачастую не могут прийти к единому мнению, каким документом оформляется наличие у претендента оборотных средств в размере не менее 20% от стоимости предмета конкурсных торгов, а также существуют расхождения во мнениях по смыслу термина «обеспечение заявки на участие в конкурсных торгах».

Кроме того, за предоставление банковской гарантии банки взимают немалую сумму. Например, Узпромстройбанк – наиболее вовлеченный банк в процесс обслуживания подрядных организаций, взимает плату за предоставление банковской гарантии дифференцированно, чем больше сумма гарантии, тем меньше процентная ставка тарифа, но варьируется в пределах 1-3% в зависимости от суммы гарантии.

В этой связи целесообразно организаторам конкурсных торгов, а также членам тендерной комиссии при разработке регламента работы тендерной комиссии четко определиться с методикой оценки финансового состояния oferента, которая показывает необходимость получения гарантии или достаточность активов oferента для участия на тендерных торгах. В идеале, целесообразно Госархитектстрою совместно с заинтересованными министерствами и ведомствами унифицировать данный процесс и внести соответствующие изменения в законодательство для предотвращения такого рода кривотолков.

Кроме того, было бы справедливо, если банки получали за свои услуги по выдаваемым гарантиям для участия в тендерных торгах по результатам проведенного тендерного торга, т.е. только в случае признания победителем данного клиента банка. По данному вопросу необходимо правительственное поручение.

5. Нормы, трудные для практической реализации в части схемы финансирования строительства

Исходя из состояния экономики Республики Узбекистан выполнение требований о наличии у претендента оборотных средств в размере не менее 20% от стоимости предмета конкурсных торгов трудно реализуемая норма. Кроме того, после внесения изменений в схему финансирования постановлением Президента Республики Узбекистан от 12.12.2007 г. №ПП-744, процесс финансирования подрядных организаций заметно улучшился. Главное отличие новой схемы состоит в том, что исключается обязательное участие банка посредством кредитования, что соответственно влекло дополнительные расходы по оформлению и обслуживанию кредита, а также трата времени.

В связи с этим целесообразно снизить до 10% размер требований о наличии у претендента оборотных средств. Этот довод обосновывается тем, что по новой схеме финансирования авансирование предусмотрено в размере 30%, т.е. снижено на 20 процентных пункта ранее действовавшего размера авансирования в размере 50% и текущее финансирование осуществляется ежемесячно в размере 95 процентов от стоимости выполненных работ с учетом пропорционального удержания выделенного аванса.

6. Случаи отмены результатов тендера, конкурса, их причины, последствия.

В 2011 г. Госархстроем возвращено на доработку 84 отчета заказчиков о результатах конкурсных торгов, по 17 торгам заказчикам отказано в согласовании отчетов, уполномоченными представителями Госархитектстроя непосредственно на заседаниях конкурсных комиссий отменены торги по 23 объектам. Характерными причинами объявления конкурсных торгов несостоявшимся являются халатное отношение к своим функциональным обязанностям некоторых членов конкурсных комиссий, участие в торгах претендентов, не обладающих достаточными квалификационными данными, строительной техникой и людскими ресурсами.

Кроме того, много случаев объявления тендеров несостоявшимися самими организаторами. Основной причиной отменяемых и объявляемых несостоявшимися тендерных торгов являются не адаптированные требования и критерии оценки конкурсной документации к спецификации и характеру сооружаемого объекта. В настоящее время организаторами тендерных торгов (консалтинговые центры по конкурсным торгам) оказываются на платной основе услуги по подготовке конкурсной документации, проведению его экспертизы, организация и проведение конкурсных торгов. Однако вместо индивидуальной разработки конкурсной документации и критериев оценки консалтинговыми центрами дублируются типовые требования, являющимися одинаковыми ко всем объектам.

Например: Заказчик предусматривает проведение тендерных торгов на строительство 24 скважин. Подписывает договор с консалтинговой компанией для проведения тендерного торга. Одним из условий договора является разработка тендерной документации (общие требования для подрядных организаций – участников и членов Конкурсной комиссии, требуемые квалификационные условия для участников, критерии их оценки и проставления баллов, локальные сметы и нерасцененные ресурсные сметы сооружаемого объекта). По проектно-сметной документации объекта для завершения работ в намеченный срок необходимо минимум 40 работников (определяется расчетным путем из сводной ресурсной сметы объекта), 2 штуки буровых машин, по 1-му автокрану, компрессору и экскаватору, а также соответствующие малые механизмы.

Как отмечалось выше консалтинговая компания дублирует типовые требования, т.е. оговаривает необходимые квалификационные требования:

наличие:

разных цехов (оконных, деревоперерабатывающих и т.д.), полигонов (для сушки разных бетонных изделий и открытого складирования), бетонно-растворный узел (для подготовки бетонов и растворов разной марки) и т.д.;

не менее 120 постоянных работников;

не менее 15 единиц строительных машин.

При оценке квалификационных показателей участников по дублирующим требованиям консалтинговой компании участники набирают менее установленной планки баллов и в итоге тендер объявляется несостоявшимся.

Приложение 7. Диагностика механизма проведения государственных закупок с импортными поставками и пути его совершенствования

1. Проведение госзакупок начинается с планирования бюджетополучателями на следующий финансовый год. Далее общая плановая потребность формируется финансирующим органом или подразделением организации и проходит процедуру утверждения и финансирующим органом или подразделением выделяются финансовые средства в соответствии с утвержденными параметрами.

В целях освоения выделенных средств необходимо провести изучение мирового рынка, существующие виды продукции для удовлетворения нужд закупающей стороны, их технико-экономические аспекты и определить тип, модель, количество, цену и поставщика продукции. Кроме того, необходимо определить коды ТН ВЭД закупаемых товаров, и другие дополнительные вопросы, связанные со спецификой товара (например, при импорте растений и животных требуются дополнительные разрешения Госкомприроды, ветеринарной и санитарных служб), в соответствии с Указом Президента РУ №УП-1871 от 10.10.1997г. «О дополнительных мерах по стимулированию экспорта товаров (работ, услуг)» МВЭСИТ РУ выдает лицензии на экспорт-импорт специфических товаров на основании распоряжений КМ РУ. Однако, отсутствует четкий механизм планирования в части определения своих потребностей, изучения мирового рынка закупаемых товаров и их стоимости. Очень часто бюджетополучатели формируют свое планирование на основании ранее проведенных закупок или на основании устаревшей информации. В результате, представленные данные согласовываются и утверждаются финансирующими органами, на основании данной информации формируется расходы бюджета.

После проведения конкурса, тендера или других видов изучения рынка обнаруживается, что предусмотренные в смете расходов ценовые и другие показатели не соответствуют текущей ситуации рынка. Например: предусмотренный к закупке и согласованный всеми структурами вид техники снят с производства, либо имеются более качественные или эффективные марки, произошло повышение цен и т.д.

В этой связи, необходимо предусмотреть порядок определения максимальных цен на основании изучения рынка и с учетом прогнозирования тенденции ценовых и других факторов.

2. Установленный размер – 100 тыс. долларов США, при котором необходимо проведение тендерных торгов принят в 2000 году (ПКМ №456 от 21.11.2000г.). Целесообразно пересмотреть данный уровень с учетом уровня инфляции и повышения цен за прошедшие 11 лет. К примеру, мировая цена на нефть на сегодняшний день составляет более 100 долларов США/баррель, золото – около 1600 долларов США/тр.унция, а в 2000 году мировая цена на нефть находилась на уровне около 27 долларов США/баррель, а золото – около 270 долларов США/тр.унция, т.е. за прошедший период нефть подорожала на 4 раза и повышение стоимости золота составила около 6 раз.

3. Не имеется четко разработанного механизма осуществления госзакупок на сумму менее 100 тыс. долларов США. Имеются требования по размещению объявления за 30 дней в Правительственном портале, а также проведении электронных аукционных торгов в УзРТСБ. При этом, отсутствует подробный порядок.

4. Предоставление преференций отечественным производителям предусмотрено только в ПКМ №456 от 21.11.2000г. (в пределах 20%), однако на практике принимает

во внимание разница в размере 40%, т.е. 20% за счет ценовых преференций согласно указанного Постановления, и 20% за счет НДС, т.к. иностранные участники тендера, предлагающие поставку импортных товаров, предоставляют ценовые предложения без учета таможенной очистки. Однако в большинстве случаев, ввиду определенных обстоятельств, отечественные производители не могут конкурировать с иностранными поставщиками по ценовым показателям даже при предоставлении указанного 40% пересчета, в связи с чем, тендерные комиссии не имеют законных оснований определить отечественных производителей победителями торгов.

5. После проведения тендерных торгов в соответствии с ПКМ №456 от 21.11.2000г., импортный контракт с пакетом необходимых документов (в т.ч. протокол тендерной комиссии) предоставляется на экспертизу в МВЭСИТ РУ. При этом, экспертиза тендерных контрактов проводится на общих основаниях и при наличии информации по более приемлемым ценам МВЭСИТ РУ рекомендует снизить стоимость. Т.е. поставщики, которые имели возможность участия в тендерах, с выполнением всех требований (оплата за тендерную документацию, внесение задатка, предоставление документов и т.д.), но по каким то причинам не принявшие участия, либо компании, которые по результатам тендера не признаны победителями, имеют возможности предоставить в МВЭСИТ информации по поставке товаров, которые могут оказаться более приемлемыми по сравнению с победителем тендера. На основании этого, МВЭСИТ не имеет возможности выдать положительные заключения по таким контрактам, т.к. тендерные контракты также рассматриваются на общих основаниях.

Необходимо регламентировать данную ситуацию.

6. Ввиду сложившихся в настоящее время обстоятельств, последнюю часть 1 пункта Указа Президента РУ №УП-3321 от 26.09.2003г. можно принимать в двойном толковании:

Первое толкование. В МВЭСИТ РУ подлежат экспертизе импортные контракты (независимо от вида валюты), заключаемые хозяйствующими субъектами, доля государства в уставном капитале которых составляет более 50%, финансируемые за счет внешних источников, в т.ч.:

- с поставкой товаров по заказу и за счет средств частных организаций и/или с государственной долей менее 50%, т.е. на основании договоров комиссии;
- финансируемые за счет кредитов коммерческих банков (не обеспеченные Правительственными гарантиями);
- финансируемые за счет спонсорских средств.

Второе толкование. В МВЭСИТ РУ подлежат экспертизе импортные контракты, заключаемые хозяйствующими субъектами, доля государства в уставном капитале которых составляет более 50%, за счет собственных сумовых средств с последующей конвертацией на иностранную валюту.

Принимая во внимание, что данный Указ Президента РУ принят в целях дальнейшей либерализации внешнеэкономической деятельности, логичнее будет понимать данный пункт по варианту 2, однако в данном случае имеются достаточно возможностей различных схем и методов обойти требования данного Указа.

Необходимо конкретизировать данные требования.

7. В соответствии с ПКМ №534 от 03.12.1997г., по импортным контрактам на поставку некоторых видов импортных товаров проводится процедура предотгрузочной инспекции независимыми консалтинговыми компаниями, аккредитованными в агентстве «Узстандарт». Данная процедура в себе включает проведение экспертизы контракта на:

- соответствие качества, количества, уровня цен импортируемых товаров предъявляемым требованиям;
- соответствие контракта общепринятым нормам международного торгового права;
- соответствие условий контракта законодательству и нормативным актам Республики Узбекистан;
- соответствие условий контракта принятым Республикой Узбекистан обязательствам перед другими государствами и международными организациями;
- наличие заключений уполномоченных министерств и ведомств при импорте специфических товаров, технологического оборудования, технологии, патентов и лицензий на них.

Т.е. консалтинговая компания, проводившая предотгрузочную инспекцию по контракту проводит более широкий круг действий по контракту и проведение экспертизы (в течение 2 дней!) таких контрактов в МВЭСИТ РУ является дублированием.

8. Необходимость получения лицензий по некоторым видам специфических товаров в соответствии с Указом Президента РУ №УП-1871 от 10.10.1997г. нужно пересмотреть, т.к. в перечень лицензируемых специфических товаров также включены драгоценные металлы, сплавы, изделия из них; руды, концентраты, лом и отходы; драгоценные природные камни и изделия из них; отходы, порошки и рекуперат драгоценных природных камней; жемчуг и изделия из него, янтарь и изделия из него.

Например, в ходе многолетней практики, ввиду долгого процесса подготовки и согласования соответствующих Распоряжений КМ РУ, за выдачей лицензии для экспорта-импорта ювелирных изделий имелись только единичные обращения. Данное обстоятельство стимулирует незаконный ввоз-вывоз продукции, соответственно без оплаты налогов и пошлин в Республику.

9. Вместе с тем, по данному вопросу не регламентирован вопрос определения назначения товаров. К примеру, в перечне перечислены коды ТН ВЭД некоторых товаров двойного назначения со ссылкой на необходимость осуществления экспорта-импорта по лицензиям в случае если данные товары являются военного назначения. Однако, уполномоченный орган, компетентный за определение назначения товаров не указан, и/или не предусмотрен порядок определения назначения товаров.