

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЗАКУПКА КАК МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКУЮ УСТОЙЧИВОСТЬЮ ОРГАНИЗАЦИИ

Ризакулов Шерзод Шермуратович

PhD, доцент кафедры «Финансы и цифровая экономика»

СМОП между ТГЭУ и УрГЭУ

E-mail: sherzod_piter@mail.ru

Пирназарова Нафиса Саидалимовна

Ассистент кафедры “Финансы и цифровая экономика”

СМОП между ТГЭУ и УрГЭУ

E-mail: nafisa0886@mail.ru

10.5281/zenodo.14247755

Аннотация. Данная статья посвящена видам закупочных процедур в системе государственных закупок Узбекистана, раскрыты понятие государственных закупок, виды и особенности закупочных процедур в Республике Узбекистан. Приводится сравнительный анализ видов и способов закупочных процедур на примере ряда стран ближнего зарубежья, а также опыта применения норм национально законодательства в данной сфере. На основании изучения национального опыта и сравнительного анализа законодательства зарубежных стран даны рекомендации и предложения, направленные на совершенствование национального законодательства в сфере государственных закупок.

Ключевые слова: государственные закупки, государственные заказчики, закупочная процедура, электронный магазин, аукцион на понижение стартовой цены, конкурс, тендер, государственная закупка у единого поставщика

ВВЕДЕНИЕ

Рынок государственных закупок является важнейшим элементом социально-экономического развития страны, а сама система государственных

заказов становится одним из основополагающих институтов государственного регулирования экономики, оказывающего существенное влияние на ее динамику и структуру.

Термин «государственные закупки» почти в каждой стране интерпретируется по-своему. По мнению Кузнецова К.В., в большинстве случаев речь идет о закупках за счет государственного бюджета на обеспечение жизнедеятельности и функционирования органов государственной власти. При этом из понятия «закупки для государственных нужд» исключаются закупки товаров (работ, услуг), приобретаемых с целью их дальнейшей перепродажи.

Согласно точке зрения Смотрицкой И.И., по своей экономической сущности категория «государственный заказ» отражает общественные потребности, выраженные через государственный спрос, «государственная закупка» по своей сущности является удовлетворенной (обеспеченной) государственной потребностью. Соответственно под государственным заказом следует понимать обоснованную и оформленную потребность в товарах, работах и услугах для государственных нужд, под размещением государственного заказа понимаются действия по определению поставщиков (исполнителей, подрядчиков) для заключения с ними государственных контрактов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг .

В свою очередь, термин «государственная закупка», характеризуя суть рыночной контрактации, отражает стадию выполнения государственного заказа. Государственная закупка выступает результатом, заключительной стадией процесса обеспечения общественных потребностей, несущей на себе отпечаток всех предшествующих стадий, и одновременно - формой обеспечения общественных потребностей, так как обмен товарами между производителями и потребителями осуществляется в процессе купли-продажи на товарном рынке.

Однако Бордунова С.А. обращает внимание на иные различия между научными терминами «государственный заказ» и «государственная закупка». По его мнению, неправомерно объединять в одно понятие государственный заказ, поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг.

Термин «закупка» подразумевает приобретение и может быть отнесен только к договору купли-продажи товаров и/или к поставке товаров. Если рассматривать контракт на выполнение работ и оказание услуг, то в данном случае указанные понятия относятся к государственному заказу. Именно в этом и состоит основное отличие государственной закупки от государственного заказа. Бордунова С.А. приходит к выводу, что понятие «государственный заказ» шире понятия «государственная закупка» и должно рассматриваться как отдельное понятие. В связи с изложенным, Бордунова С.А. предлагает внести следующие определения:

Государственный заказ – это действие государственного заказчика, направленное на заключение государственного контракта в целях удовлетворения потребностей в материальных работах, объектах или услугах, финансирование которых ведется в основном из средств налогоплательщиков, необходимых для осуществления функций и полномочий государства. Государственная закупка — это процесс, направленный на приобретение товаров для государственных нужд, финансирование которых ведется в основном из средств налогоплательщиков.

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

Государственные закупки — это закупки товаров полностью или частично за счет государственных средств. Приобретение товаров, работ и услуг в мировой практике развития занимает видное место и является непрерывным процессом, направленным на рациональное освоение фондов и инвестиций. Термин «приобретение» (англ. procurement) существует в русском языке наряду с термином «закупки», в то время как в отдельных

публикациях можно встретить и не совсем благозвучное «прокьюрмент». В любом случае термин «приобретение товаров, работ и услуг» (англ. Procurement of Goods, Works and Services) в современном мире означает получение видов продукции, выполненных работ или оказанных услуг в обмен за определенное вознаграждение.

По нашему законодательству «Государственные закупки – закупки товаров (работ, услуг), осуществляемые за счет средств бюджетов бюджетной системе». На мой взгляд, наиболее верными определениями государственного заказа и государственной закупки являются определения, предложенные Смотрицкой И.И., так как они в более полном объеме выражают экономическую сущность данных категорий. Согласно классификации, предложенной ЮНСИТРАЛ, принято подразделять предметы закупок на товары, работы и услуги.

К «товарам» обычно относятся предметы любого вида и описания, в том числе сырье, изделия, оборудование и предметы в твердом, жидком или газообразном состоянии, электрическая энергия, а также услуги, сопутствующие поставкам товаров, если стоимость таких сопутствующих услуг не превышает стоимости самих товаров. Под «работами» подразумевают любую деятельность, связанную со строительством, реконструкцией, сносом или обновлением зданий, сооружений или объектов, в том числе подготовку строительной площадки, выемку грунта, возведение, сооружение, монтаж и отделку, а также сопутствующие строительные услуги, такие, как бурение, геодезические работы, спутниковая съемка, сейсмические исследования и аналогичные услуги, если их стоимость не превышает стоимости самого строительства. «Услуги» означают любой предмет закупок помимо товаров и работ.

ОСНОВНЫЕ ПРОЦЕССЫ ОРГАНИЗАЦИИ ЗАКУПКИ В УЗБЕКИСТАНЕ

Государственные закупки должны осуществляться рациональным и экономичным способом, позволяющим:

–учитывать затраты государственного заказчика на проведение государственных закупок и стоимость товаров (работ, услуг);

–эффективно использовать средства, выделенные на государственные закупки, в том числе обеспечивать оптимальное соотношение между выгодой от приобретения товаров (работ, услуг), их качеством и стоимостью (с учетом затрат эксплуатационного цикла);

–проводить государственные закупки в оптимальные сроки.

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

- экономическая инфраструктура (транспорт, коммунальные услуги, первичные инфраструктуры для осуществления текущей экономической деятельности);

- социальная инфраструктура (школы, больницы, библиотеки, тюрьмы или, другими словами, первичные инфраструктуры для текущей жизни общества).

В последние годы в Узбекистане объем государственных закупок по отношению к ВВП превышает 11%, что делает их значимым фактором экономического роста. Государственные закупки оказывают прямое влияние на формирование валового внутреннего продукта. Учитывая это, грамотное формулирование политики в сфере государственных закупок может позволить использовать эту систему в качестве мощного инструмента макроэкономической политики, позволяя:

- оказывать поддержку отдельным отраслям экономики посредством расширения государственных заказов в этих отраслях. Эти меры также могут оказывать положительное влияние на уровень занятости и доходов населения;
- способствовать развитию конкуренции путем объявления открытых тендеров;
- способствовать повышению качества производимой отечественными поставщиками продукции, устанавливая в качестве одного из условий тендера требование о соответствии поставляемой продукции тем или иным международным стандартам;
- способствовать развитию малого бизнеса и частного предпринимательства, конкуренции, используя конкурсные процедуры закупок по отдельным категориям товаров, работ, услуг, которые могут производиться субъектами малого бизнеса и частного предпринимательства.

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

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

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

Субъектами государственных закупок в Республике Узбекистан являются:

1. Государственные заказчики:

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

- организации-получатели бюджетных средств;
- исполнительные дирекции государственных целевых и других внебюджетных фондов;

• службы единого заказчика при Совете Министров Республики Каракалпакстан, хокимиятах областей и города Ташкента;

• организации, получающие международные гранты(средства технического содействия, гуманитарную помощь) или кредиты под гарантию Правительства, в части осуществления государственных закупок за счет кредита и международных грантов;

- хозяйствующие субъекты с государственной долей собственности.

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

3. Правительство (Кабинет Министров Республики Узбекистан);

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

- Министерство финансов;
- Министерство инвестиций и внешней торговли Республики

Узбекистан;

- Госкомархитекстрой.

5. Поставщики:

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

6. Организации, содействующие в выполнении закупочных процедур:

- обслуживающие банки;
- транспортно-экспедиторские компании;
- консалтинговые организации;
- другие организации, осуществляющие экспертную оценку в соответствии с порядком, установленным законодательством.

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



Рисунок 1 – Модели организации государственных закупок

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

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

Децентрализованная модель. В этой модели каждый государственный заказчик самостоятельно размещает заказы на закупку в рамках своей деятельности. Примером децентрализованной модели может служить система

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

Частично децентрализованная модель, в которой полномочия по размещению заказов на закупку распределены между государственными заказчиками и специализированной организацией. Могут существовать различные вариации, к примеру, применения централизованной модели закупок только по товарам, поставляемым из-за рубежа, при предоставлении свободы государственных закупок товаров, работ, услуг отечественного производства децентрализовано. Разделение полномочий по размещению заказов на закупку может осуществляться и по другим признакам.

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

Основные понятия в государственных закупках:

бенефициарный собственник — физическое лицо, которое в конечном итоге владеет правами собственности или в действительности контролирует поставщика товаров (работ, услуг);

аукцион на понижение стартовой цены — конкурентный способ осуществления государственных закупок на специальной платформе электронной системы государственных закупок, при организации которого единственным критерием определения победителя является цена;

государственный заказчик — юридическое лицо, осуществляющее государственные закупки;

государственные закупки — процесс обеспечения потребностей государственных заказчиков в товарах (работах, услугах) на платной основе;

договор о государственных закупках — соглашение между государственным заказчиком и исполнителем государственных закупок об установлении, изменении или прекращении прав и обязанностей по государственным закупкам;

субъекты государственных закупок — государственный заказчик, участник закупочных процедур, исполнитель государственных закупок, закупочная комиссия, оператор электронной системы государственных закупок, специализированная организация и эксперт, экспертная организация;

предварительный квалификационный отбор — проводимая закупочной комиссией процедура отбора квалифицированных участников закупочных процедур, допускаемых к проведению закупочных процедур, соответствующих техническим, экономическим, организационным и другим особенностям, установленным в закупочной документации;

резервный победитель — участник закупочных процедур, предложение которого по итогам закупочных процедур в соответствии с решением закупочной комиссии признано наиболее оптимальным, следующим за предложением победителя;

тендер — конкурс, предусматривающий процедуру определения исполнителя государственных закупок посредством конкурентной процедуры осуществления государственной закупки, по результатам которой победителем признается участник закупочных процедур, предложивший наилучшие условия исполнения договора о государственных закупках;

закупочная процедура — совокупность действий, связанных с осуществлением государственных закупок;

аффилированное лицо участника закупочных процедур — физическое или юридическое лицо, имеющее право принимать решение и (или) оказывающее влияние, в том числе на основании письменного соглашения, на

принятие решений данного участника закупочных процедур, а также физическое или юридическое лицо, имеющее такое право по отношению к данному участнику закупочных процедур;

Единый реестр договоров — реестр договоров о государственных закупках, заключенных государственными заказчиками, который ведется уполномоченным органом в области государственных закупок на специальном информационном портале;

электронные государственные закупки — форма осуществления государственных закупок посредством использования информационно-коммуникационных технологий;

электронный магазин — конкурентный способ осуществления государственных закупок товаров (работ, услуг), к которым не предъявляются специфические требования, предусматривающий проведение торга в электронной форме на специальной площадке в электронной системе государственных закупок;

отбор наилучших предложений — конкурентный способ осуществления государственных закупок на основе сравнения предложений, полученных от нескольких участников закупочных процедур;

объявление — информационное сообщение о предстоящих государственных закупках с указанием способа осуществления, требований и условий государственных закупок, сроков и порядка представления предложений, размещаемое государственным заказчиком в электронной системе государственных закупок через специальный информационный портал;

победитель — участник закупочных процедур, предложение которого признано наиболее оптимальным по итогам закупочных процедур.

Министерство финансов Республики Узбекистан является уполномоченным органом в области государственных закупок (далее — уполномоченный орган). Уполномоченный орган:

- осуществляет государственное регулирование и государственную политику в области государственных закупок;
- принимает меры по повышению эффективности и открытости разработки и реализации программ развития системы организации и проведения государственных закупок, в том числе электронной системы;
- определяет операторов электронной системы государственных закупок и порядок их деятельности в отношении организации и проведения государственных закупок, а также порядок деятельности специального информационного портала;
- устанавливает требования к электронной системе государственных закупок;
- разрабатывает порядок применения метода оценки экономически наиболее выгодного предложения (неценовые критерии оценки);
- определяет порядок и объемы размещения, раскрытия и доступа к информации по государственным закупкам, а также дополнительные требования к объявлению в зависимости от товара (работы, услуги) и способа осуществления государственных закупок;
- утверждает типовые формы объявлений о проведении закупочных процедур, закупочной документации;
- разрабатывает и утверждает порядок формирования Единого реестра недобросовестных исполнителей;
- определяет порядок ведения Единого реестра договоров;
- обеспечивает мониторинг исполнения нормативно-правовых актов в области государственных закупок и контроль за их исполнением;
- запрашивает у субъектов государственных закупок информацию, сводит, анализирует ее и формирует отчетность;
- разрабатывает и вносит на рассмотрение Кабинета Министров Республики Узбекистан предложения по внедрению системы сертификации

по закупочным и антикоррупционным стандартам в области государственных закупок.

Под государственными заказчиками понимаются:

1) бюджетные заказчики:

- государственные органы и учреждения;
- бюджетные организации;
- получатели бюджетных средств, направляемых на осуществление закупочных процедур;

• государственные целевые фонды;

• другие фонды, организованные в бюджетных организациях;

2) корпоративные заказчики:

• государственные предприятия;

• юридические лица с долей государства в их уставном фонде (уставном капитале) в размере 50 процентов и более;

• юридические лица, в уставном фонде (уставном капитале) которых совокупная доля организаций составляет 50 процентов и более.

Перечень корпоративных заказчиков ведется Агентством по управлению государственными активами Республики Узбекистан и формируется на специальном информационном портале посредством обмена информацией. Государственный заказчик имеет право:

– самостоятельно или с привлечением специализированной организации определять стартовую цену товара (работы, услуги), за исключением случаев, установленных законодательством;

– размещать объявление при проведении государственных закупок на своем официальном веб-сайте или официальном веб-сайте своего вышестоящего органа, а также в средствах массовой информации;

– требовать от участников закупочных процедур внесения задатка или банковскую гарантию, обеспечивающих исполнение обязательств по заключению договора о государственных закупках (далее — договор) и (или)

исполнению договорных обязательств при проведении отбора наилучших предложений и тендера;

- продлить сроки представления предложений, которые распространяются на всех участников закупочных процедур;
- обращаться к участникам закупочных процедур с предложением о продлении срока действия их предложений на определенный период в случаях, предусмотренных законодательством.

Государственный заказчик может иметь и иные права в соответствии с законодательством и заключенными им договорами. Государственный заказчик обязан:

- планировать государственные закупки;
- принимать решение о выборе вида закупочной процедуры в соответствии с настоящим Законом;
- осуществлять государственные закупки в порядке, определенном законодательством;
- размещать на специальном информационном портале информацию о государственных закупках в порядке и сроки, установленные законодательством;
- предоставлять в соответствии с законодательством разъяснения участникам закупочных процедур по их запросам, связанным с товарами (работами, услугами) и процедурами государственных закупок;
- заключать договоры с участниками закупочных процедур, признанными победителями, а также обеспечивать их исполнение;
- предоставлять информацию об аффилированности при осуществлении государственных закупок;
- размещать в электронной системе государственных закупок через специальный информационный портал и средства массовой информации объявления о предстоящих государственных закупках только при подтверждении наличия источников и размеров финансирования.

Корпоративные заказчики ежеквартально предоставляют информацию об осуществленных ими государственных закупках в уполномоченный орган. Государственный заказчик может нести и иные обязанности в соответствии с законодательством и заключенными им договорами. Обязанности и функции государственного заказчика, предусмотренные законодательством о государственных закупках, должны осуществляться руководством государственного заказчика, закупочными комиссиями и структурными подразделениями или отдельными работниками государственного заказчика, ответственными за организацию и осуществление закупочных процедур.

Закупочная комиссия является коллегиальным органом, формируемым государственным заказчиком при организации и проведении закупочных процедур, порядок проведения которых требует формирование подобного органа. Основной целью работы закупочной комиссии является объективная оценка и упорядочивание предложений участников закупочных процедур по степени соответствия заказу и выбор победителя (победителей) при конкурентных способах осуществления государственных закупок.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Закупочная комиссия является действующим органом при государственном заказчике, формируемым и расформировываемым соответствующими решениями государственного заказчика. Закупочная комиссия состоит из нечетного числа членов, состав и число ее членов зависят от вида закупочной процедуры и могут меняться в соответствии с законодательством и с учетом особенностей приобретаемого товара (работы, услуги). Члены закупочной комиссии должны быть объективными и лично не заинтересованными в выборе победителя закупочной процедуры.

Работой закупочной комиссии руководит председатель, который созывает и ведет заседания закупочной комиссии, объявляет голосования и принятые закупочной комиссией решения, а также подписывает протоколы

заседаний закупочной комиссии. В отсутствие председателя закупочной комиссии его функции выполняет заместитель.

Оперативную деятельность закупочной комиссии организует ее ответственный секретарь без права голоса. Каждый член закупочной комиссии может голосовать «за», «против» или воздержаться от участия в голосовании. Председатель закупочной комиссии не имеет права воздержаться от участия в голосовании. Заседания закупочной комиссии проходят в очной форме в присутствии членов закупочной комиссии. Очные заседания могут проводиться в формате видеоконференций.

Закупочная комиссия при проведении отбора наилучших предложений и тендера в электронной форме имеет право голосовать на удалении с использованием информационно-коммуникационных технологий. Исходя из предмета государственной закупки закупочной комиссией для осуществления своей деятельности могут привлекаться эксперты, а также специалисты других заинтересованных министерств, ведомств и вышестоящей организации государственного заказчика.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ЛИТЕРАТУР

1. Закон Республики Узбекистан «О государственных закупках» с №ЗРУ-684 от 21.04.2021 г.
2. Усманов А.С. Развитие законодательства по антимонопольному регулированию в Узбекистане / Теория и практика современной науки. – М. 2016.3 (9) – 510-515.
3. Раджапов Х. «Видимая рука» государства — какой она должна быть? / gazeta.uz/ru/2019/01/17/visible-hand/. Ташкент. 2019 г.
4. Ризакулов, Ш.Ш. Антимонопольное регулирование и организация закупок: Учебное пособие / Ш.Ш. Ризакулов. – Ташкент: ТГЭУ, 2022. 162 с.
5. Чемберлин, Э. Теория монополистической конкуренции: пер. с англ. / Э. Чемберлин ; под ред. Ю. Я. Ольсевича.— М. : Экономика, 1996.— 351 с.

6. Типовой закон о конкуренции: материалы ЮНКТАД по проблематике законодательства и политики в области конкуренции. — Женева: ООН, 2008. — 126 с.
7. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан «О мерах по организации деятельности Антимонопольного комитета Республики Узбекистан» от 15.05.2019 г. № 402.
8. Karlibaeva R., Yakhshiboyev R. INNOVATIVE APPROACHES TO SUSTAINABLE BUSINESS DEVELOPMENT IN THE ERA OF DIGITAL TRANSFORMATION //Innovative economics and management. – 2024. – Т. 11. – №. 2. – С. 101-108.
9. Yakhshiboyev R. E., Yakhshiboyev R. E., FB B. F. B. B. STRATEGIES FOR SUCCESSFUL DIGITAL TRANSFORMATION IN TRADITIONAL INDUSTRIES //Innovations in Science and Technologies. – 2024. – Т. 1. – №. 6. – С. 68-81.
10. Apsilyam N. M., Shamsudinova L. R., Yakhshiboyev R. E. THE APPLICATION OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN THE ECONOMIC SECTOR //CENTRAL ASIAN JOURNAL OF EDUCATION AND COMPUTER SCIENCES (CAJECS). – 2024. – Т. 3. – №. 1. – С. 1-12.