

Контрактная система в сфере закупок

Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

*Генеральный директор НПП «Строители Урала» В. А. Терентьев,
заслуженный строитель РФ, к.э.н.*

Исследуя структуру Закона № 44-ФЗ, состоящего из 114 статей (действующий Федеральный закон № 94-ФЗ содержит 65 статей) следует отметить, что он имеет последовательную логику изложения, предусматривающую раскрытие цели принятия закона, направленного на повышение эффективности и результативности осуществления закупок товаров, работ и услуг, гласности и прозрачности проведения таких закупок (см. авторскую статью в СГ №31 от 2.08.2013г.).

Концепция Закона № 44-ФЗ в определенной мере базируется на опыте зарубежных стран, использующих технологии управления обеспечения государственных заказов и различные подходы к планированию, организации определения поставщиков и исполнению государственных контрактов (*мониторинга цен, создания каталога товаров, работ и услуг, процедур оценки результатов исполнения контрактов, базы данных типовых контрактов, формирования единой информационной системы, общественного контроля*). Здесь уместно напомнить о **ТИПОВОМ ЗАКОНЕ ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ) и услуг**, в котором достаточно четко изложены методы и способы определения поставщиков (подрядчиков), а также *Руководстве по его применению, принятых Комиссией Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ)*, где красной нитью проходят **предквалификационные процедуры отбора поставщиков**.

Для того чтобы Закон о контрактной системе смог заработать, необходимо принять, по данным автора, **93** подзаконных акта: Президентом Российской Федерации – **2**, Правительством Российской Федерации – **67**; федеральными органами исполнительной власти – **14**, на уровне субъектов РФ и местного самоуправления – **10**. Планом мероприятий по реализации Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ только в текущем году должно быть принято **37** постановлений Правительства Российской Федерации.¹ (На сегодня принято только 2 Постановления Правительства РФ № 727, 728 об уполномоченных органах).

Несмотря на то, что **строительство** является главным исполнителем государственных инвестиционных программ, **законодатель не смог четко и ясно сформулировать порядок распределения государственных заказов на выполнение строительно-монтажных работ и не учел специфику и особенности функционирования строительной отрасли**.

В Законе № 44-ФЗ, являющимся, пожалуй, **одним из главных экономических законов 2013 года**, не предусмотрены конкретные **способы определения подрядчика на выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства**.

¹ План мероприятий по реализации Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», утвержденный Правительством РФ 07 июня 2013 года.

Правительство Российской Федерации вправе устанавливать особенности проведения любых закупок и дополнительные требования, предусмотренные в конкурсе с ограниченным участием, двухэтапном конкурсе, закрытом конкурсе с ограниченным участием, закрытом конкурсе или аукционе.

Вероятнее всего предпочтительным способом определения подрядчика на выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства станет **открытый конкурс**, а так же конкурс с ограниченным участием, где установлены стандартные показатели и требования к участникам закупок, проведение **предквалификационного отбора, о чем настаивали строительные компании на протяжении восьми лет**. Однако такой способ согласно статье 56 Закона № 44-ФЗ применим лишь для закупок товаров, работ и услуг (ТРУ) высокосложного, инновационного характера и выполнения работ по сохранению объектов культурного наследия.

Для **проектно-изыскательских организаций** разумнее проводить **двухэтапный конкурс (ст. 57)** для уточнения необходимых характеристик проекта. В данном контексте целесообразно было бы распространить его и на выбор строительных организаций. **Заказчики** могут воспользоваться выбором подрядчика по произвольным критериям *способом запроса предложений*, но при соблюдении установленных законом процедур (когда предыдущий контракт был расторгнут в одностороннем порядке либо когда повторный конкурс или электронный аукцион были признаны несостоявшимися (ст. 55, 71)).

В Законе № 44-ФЗ определены случаи, когда заказчик будет осуществлять закупки посредством **электронного аукциона** на основании перечней, устанавливаемых Правительством Российской Федерации либо высшим исполнительным органом власти субъекта Российской Федерации (**ч. 2 ст. 59 Закона № 44-ФЗ**).

Уже вызывает озабоченность представленный проект распоряжения Правительства Российской Федерации об утверждении Перечня товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить **электронный аукцион** (далее - Перечень), подготовленного Минэкономразвития России. В указанный Перечень включены **Работы строительные** (45 код по ОК 034-2007, кроме кода 45.12), за исключением работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту особо опасных, технически сложных объектов капитального строительства, а также искусственных дорожных сооружений, включенных в состав автомобильных дорог федерального, регионального или муниципального, местного значения, а также работ, включенных в данную группировку, в случае, если начальная (максимальная) цена контракта превышает **500 млн. рублей**.

Использование электронных аукционов при осуществлении закупок строительных работ, законодательно закреплённая ориентированность заказчика на наименьшую цену контракта, а не на условия его исполнения, **не будут способствовать повышению качества** строительных работ, стимулировать модернизацию и развитие инноваций производства, создание здоровой конкуренции субъектов среднего и малого предпринимательства и в целом конкурентоспособности отрасли.

Задача строительного сообщества – сделать всё, чтобы максимально **ограничить условия проведения электронного аукциона** на выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства. Мы

высказали свою позицию 21.08.2013 г. в адрес Минэкономразвития РФ и НОСТРОЙ, что работы строительные, как не соответствующие критериям, закрепленным ст. 59 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ, не должны включаться в Перечень товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить электронный аукцион.

Еще одним значимым моментом для всех способов закупки (кроме аукционов) является введение **критериев**, устанавливаемых в особых случаях Правительством Российской Федерации: квалификация участников, наличие финансовых, трудовых ресурсов, производственной базы, оборудования и других материальных ресурсов для исполнения контракта; качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупок. *(В помощь заказчику, добросовестному поставщику см. **Федеральный закон от 28.06.2013 № 134-ФЗ, ряд писем ФНС и Минфина РФ**).*

Данные требования позволят заказчику наконец-то отклонять заявки на участие в закупках непрофессионалов, фирм-однодневок «без рода и племени», коммерческих посредников и недобросовестных организаций.

Безусловным отличием Закона № 44-ФЗ от действующей системы размещения заказа является введение системы обязательного **планирования** закупок (планы закупок, планы-графики), обоснование закупок, общественное обсуждение закупок, что даст проектно-изыскательским и строительным организациям возможность участвовать в индикативном планировании, заранее распределять свои производительные силы на несколько лет вперед, привлекая субподрядные организации.

От *строительства* – отрасли материального производства – в немалой степени зависит развитие национальной экономики, отрасль осваивает **колоссальный объем инвестиций в основной капитал (в 2012 г - 12,6 трлн руб.) при реализации федеральных и региональных программ**. Хотелось бы, чтобы принятые законы способствовали повышению **рентабельности отрасли**, а не загоняли ее в тупик.

Сегодня споры и дискуссии вращаются вокруг предусмотренных **статьей 37** Закона № 44-ФЗ **антидемпинговых мер** при проведении конкурса и аукциона. Установлен предельный уровень снижения начальной (максимальной) цены контракта (**Н(М)Ц**) – 25% и более. В этом случае участник закупки должен представить обеспечение исполнения контракта в размере, превышающем в **полтора раза размер** обеспечения исполнения контракта, указанный в документации о проведении конкурса или аукциона, и информацию, подтверждающую его добросовестность.

Строительное сообщество выступало против этой нормы единым фронтом. Недопустимо при утвержденной заказчиком проектной документации, прошедшей экспертизу и проверку сметной стоимости, снижать цену на выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства на 25 процентов и более!

Порочная практика необоснованного снижения цены перекочевала в новый закон и может пагубно сказаться на **безопасности и качестве** объектов капитального строительства. Непонятно, почему в «верхах» не учитывают фактически сложившуюся статистику по уровню рентабельности в отрасли (4,9%)² и не принимают во внимание

²Расчет автора на основе статданных, см.: Россия в цифрах. 2013: Крат. стат. сб./Росстат. – М., 2013, с.432.

предложение строительного сообщества установить порог антидемпинговых мер снижения Н(М)Ц контракта **до 10%** при различных способах проведения закупок.

Мы убеждены, что в строительстве так называемая **«экономия» является опасной**, так как подрядчик вынужден применять дешевые и некачественные материалы, экономить на всем, и главное – он не может развивать свою материально-техническую базу, привлекать квалифицированные кадры. Необходимо последовательно добиваться установления реального порога снижения Н(М)Ц контракта с представлением доказательств (расчетов). Для этого есть все условия, ибо Закон № 44-ФЗ предложил новые методы определения начальной (максимальной) цены контракта (**ст. 22**) и дает нам шанс воспользоваться данной возможностью.

Полагаем, что для закупок в сфере строительства при расчете Н(М)Ц контракта будут предпочтительны методы **сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) и проектно-сметный метод**.

Совершенствование **системы ценообразования и сметного нормирования** - наиглавнейшего вопроса, от которого зависят экономические показатели проектных и строительных организаций, требует слаженной совместной работы строительного сообщества и Госстроя, по применению обновленных сметных нормативов, включающих новейшие технологии и материалы, затраты на обеспечение заявок и обеспечение исполнения контракта, оплату вахтового метода, расходы, связанные с членством в СРО, **страхование** гражданской ответственности, строительного-монтажных рисков и др.

Оценивая в целом факт принятия Закона о контрактной системе **позитивно**, хотелось бы, чтобы все отнеслись с пониманием к его нововведениям и извлекли пользу. Закон № 44-ФЗ дает такие права, как участие в **общественном обсуждении** закупок (ст. 20), национальным объединениям – в **общественном контроле** за соблюдением требований нормативно-правовых актов (ст. 102).

Для строительной отрасли ближайшая задача – устранение выявленных в законе **неопределенностей**, активное участие профессионалов, экспертов, национальных объединений: НОСТРОЙ, НОП – в разработке подзаконных актов и методических документов в области проектирования, строительства и инженерных изысканий, **внесение предложений** об их утверждении Правительством Российской Федерации, уполномоченными органами исполнительной власти, чтобы обеспечить **баланс конституционных прав и свобод субъектов инвестиционно-строительной деятельности**.

В Законе о контрактной системе много **отсылочных норм**, предусматривающих установление в будущем иных дополнительных требований, а также положений, имеющих неоднозначную трактовку.

Например, в части 3 статьи 33 установлен **запрет на включение в документацию о закупке требований к квалификации участника закупки, включая наличие опыта работы, его деловую репутацию, наличие у него производственных мощностей, технологического оборудования, трудовых, финансовых и других ресурсов, за исключением случаев, если возможность установления таких требований к участнику закупки предусмотрена настоящим Федеральным законом**.

Разбираясь в этих хитросплетениях, участники закупок будут находиться в неопределенности, которую можно преодолеть путем принятия Правительством Российской Федерации постановления, регламентирующего *порядок проведения закупок на выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, подготовке проектной документации и изыскательских работ.*

В качестве еще одного примера: согласно части 2 статьи 34 **цена** контракта является *твердой* и определяется на весь срок исполнения контракта, **а в случаях, установленных Правительством Российской Федерации, указываются ориентировочное значение цены контракта** либо формула цены и максимальное значение цены контракта, установленные заказчиком в документации о закупке.

Большое влияние на технико-экономические показатели строительной продукции оказывает **фактор времени**. Продолжительность строительства любого объекта исчисляется не только месяцами, но и во многих случаях годами. Законодательные и исполнительные органы, заказчики должны учитывать **длительность цикла оборачиваемости капитала в строительстве**, понимая, что **требование об установлении цены контракта твердой является необоснованным.**

Представляется уместным в постановлении Правительства Российской Федерации разработать и утвердить идеологию организации проведения закупок в строительстве.

Подводя итог сказанному, хотелось бы внести следующие предложения.

1. Сегодня первоочередная задача строительного сообщества состоит в целенаправленных действиях по активному участию в разработке подзаконных актов в сфере закупок, с использованием информационно-аналитических проработанные, достоверные материалы и экспертные заключения, отражающие особенности создания строительной продукции.

2. Для детального рассмотрения механизма функционирования контрактной системы в строительстве следует проработать **вопрос о создании специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти**, наделенного полномочиями *по управлению контрактной системой в строительной сфере* и отслеживанию хода исполнения контрактов от момента обоснования государственных нужд до момента эксплуатации построенного объекта. Это позволит своевременно обобщать результаты выполнения контрактов, отслеживать разработку типовых контрактов, на основе анализа планирования и реализации государственных и муниципальных программ разрабатывать предложения о внесении изменений в нормативно-правовые акты по совершенствованию контрактной системы *в строительстве.*

Напомню, у нас был достаточно понятный документ о проведении конкурсов на выполнение работ в строительстве (распоряжение ГОССТРОЯ РОССИИ №18-7 от 13.04.1993 г., МДС 80-17-2001), по которому работали все участники строительного рынка.

3. В соответствии с Законом № 44-ФЗ утвердить постановлением Правительства Российской Федерации **Положение о порядке и правилах** осуществления закупок товаров, работ и услуг по объектам капитального строительства.

Нормативный документ должен включать отдельные разделы по проведению подготовки проектной документации и изыскательских работ, в которых целесообразно использовать **совокупность методов обоснования начальной (максимальной) цены контракта в соответствии с пар. 4 «Подряд на выполнение проектных и изыскательских работ» гл. 37 части II Гражданского кодекса РФ.**

4. Учитывая, что более 45% (4 трлн руб.)³ инвестиций в основной капитал осваиваются за счет собственных средств предприятий, целесообразно использовать (распространить) **принципы контрактной** системы в сфере закупок на объектах частного сектора, что позволит работать по единым правилам закупок и способствовать рентабельной загрузке строительных компаний на стройках, в том числе финансируемых за счет государственно-частного партнерства.

5. В статье 1 Закона № 44-ФЗ определены новые элементы управления контрактной системой. Однако ключевой элемент – **«координация»** – выпал из этого звена и не учтен в законе. (В законе ЮНСИТРАЛ этому элементу управления придается особое значение). И как результат – уже на первом этапе идут сбои в выполнении Плана мероприятий по реализации Федерального закона № 44-ФЗ, утвержденного Правительством Российской Федерации 7 июня 2013 года. Реальные решения по координации всей комплексной системы закупок для государственных и муниципальных нужд с другими направлениями социально-экономической политики могут осуществляться, например, *Правительственной комиссией по вопросам контрактной системы*, что даст ускоренный импульс обеспечения контрактной системы России нормативно-правовой базой⁴.

6. Внести в статью 37 («Антидемпинговые меры...») при проведении открытого конкурса **пункт о максимальном снижении цены контракта до 10%** по проведению строительных работ, подготовке проектной документации и изыскательских работ. В случае снижения цены более чем на 10% заявка участника закупки должна отклоняться.

7. Минрегиону России, Госстрою ускорить переход на новую сметно-нормативную базу 2014 года с учетом предложений НОСТРОЙ, НОП, НОИЗ, региональных центров по ценообразованию.

8. В процессе отбора добросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) саморегулируемые организации готовы активно сотрудничать в этом направлении с заказчиками, уполномоченными органами в сфере закупок, органами власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

В этой связи, разумеется, при проведении основных способов размещения закупок для государственных и муниципальных нужд – **открытых конкурсов** – должны быть установлены **понятные и ясные** для заказчиков, участников закупок **критерии и значимость их показателей**: квалификация подрядчиков, подтверждение **декларации соответствия**, опыт работы, деловая репутация, обоснование цены контракта.

Со своей стороны мы внесли предложения и замечания в Минэкономразвития РФ, НОСТРОЙ по **Методическим рекомендациям по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта**.

На конференции членов НОСТРОЙ по Приволжскому федеральному округу **25.07.2013** г. в Саратове наши предложения одобрены и направлены для дальнейшей работы в национальное объединение. В октябре т. г. в Перми будет проведен семинар по Закону №44-ФЗ с приглашением специалистов уполномоченных федеральных органов

³ Строительная газета № 11 от 15.03.2013 г. С. 14.

⁴ Российский экономический журнал, 2013, № 1. С. 51.

исполнительной власти, заказчиков, строительного сообщества. Нами подготовлена презентация, которую вручаю организаторам этого представительного форума.

Благодарю за внимание.

614068, г. Пермь, ул. Петропавловская, 123

Е-mail: info@sro-ural.ru

www.sro-ural.ru

Тел. (342) 236-25-84