

ПРОБЛЕМЫ ПРИ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК СТРОИТЕЛЬНЫХ РАБОТ

Проведение грамотной градостроительной политики невозможно без создания объектов, предназначенных для реализации общественных нужд. Строительство таких объектов осуществляется, в основном, за счет бюджетных средств. Согласно законодательству о контрактной системе закупки строительных работ, финансируемых государством и муниципалитетами, осуществляются на конкурентной основе, в рамках строгой процедуры закупки. При организации закупок строительных работ возникают проблемы, связанные как со сложностью самой процедуры закупок, так и со спецификой строительных работ. В статье рассматриваются отмеченные проблемы, а также приводятся пути решения некоторых из них.

Ключевые слова: строительство; контрактная система; государственные и муниципальные закупки; борьба с коррупцией; конкуренция.

B.M. Bedin

PROBLEMS AT THE ORGANIZATION OF STATE AND MUNICIPAL PURCHASING OF CONSTRUCTION WORKS

A competent urban planning policy is impossible without the creation of facilities intended for the realization of public needs. The construction of such facilities is carried out, mainly, at the expense of budgetary funds. According to the legislation on the contract system for the purchase of construction works financed by the state and municipalities, they are carried out on a competitive basis, under a strict procurement procedure. When organizing procurement of construction works, problems arise, related both to the complexity of the procurement procedure itself and to the specifics of construction work. Such problems are considered in the article, as well as ways of solving some of them.

Keywords: building; contract system; state and municipal purchases; fighting corruption; competition.

Проведение грамотной градостроительной политики невозможно без создания объектов, предназначенных для реализации общественных нужд. Таковыми объектами являются, например, социальные (такие как школы, детские сады, больницы и т.п.), объекты культуры (театры, музеи и т.п.), объекты инфраструктуры. Хотя в современной российской практике имеются положительные примеры государственно-частного партнерства при реализации подобных проектов, необходимо признать, что они являются скорее исключением, нежели правилом. В большинстве случаев, финансирование таких проектов естественным образом ложится на плечи государства и муниципалитетов. Однако для

непосредственного выполнения работ, конечно, очень широко привлекаются частные подрядные организации.

Как известно, при закупках продукции, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд в Российской Федерации действует контрактная система, в рамках которой предусматривается осуществление закупок на конкурентной основе при соблюдении строгой процедуры действий при организации закупки. Процедура организации закупки сама по себе достаточно сложна, однако, в случае со строительными работами, необходимо учитывать непростой и крайне ответственный характер таких работ. Соответственно, возникает ряд проблем, которые должны быть учтены при организации закупок строительных работ.

Первая группа проблем связана с достаточно сложным и постоянно изменяющимся законодательством, регулирующим как непосредственно сферу закупок, так и организацию строительных работ. Так, проведенная летом 2017 года «Реформа саморегулируемых организаций» в сфере строительства привела к существенному изменению требований к участникам соответствующих видов работ. Изменения подробно описаны в [1, с. 34–48]. Ниже перечислены основные из них.

С 1 июля 2017 вступил в силу региональный принцип формирования СРО в строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства. Согласно такому принципу, участники закупки на выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объекта капитального строительства должны быть зарегистрированы в саморегулируемой организации того субъекта Российской Федерации, в котором такие участники закупки зарегистрированы в качестве юридического лица или индивидуального предпринимателя. Такая мера является вполне логичной и направлена на усиления контроля СРО над деятельностью своих участников

Необходимо отметить, что на участников закупки проектно-изыскательских работ региональный принцип регистрации членов СРО не распространяется, то есть реализуется только в строительной сфере.

Также отменена действовавшая ранее система допусков саморегулируемых организаций (СРО) на выполнение работ, влияющих на безопасность объектов строительства, по этой причине нельзя требовать наличия у участников закупок таких допусков.

Для выполнения большинства работ достаточно членства участника закупки в саморегулируемой организации. Для подтверждения такого членства в составе заявки участник должен представить действующую выписку из реестра членов СРО по форме, которая утверждена Приказом Ростехнадзора от 16.02.2017 № 58.

Также сведения о членстве в саморегулируемой организации можно найти на соответствующих электронных ресурсах:

– Единый реестр членов СРО Национального объединения саморегулируемых организаций, основанных на членстве лиц, выполняющих инженерные изыскания, и саморегулируемых организаций, основанных на членстве лиц, осуществляющих подготовку проектной документации (НОПРИЗ) (<http://nopriz.ru/nreesters/elektronnyy-reestr>).

– Единый реестр членов СРО Национального объединения саморегулируемых организаций, основанных на членстве лиц, осуществляющих строительство (НОСТРОЙ) (<http://reestr.nostroy.ru/reestr>).

При формулировке требований к участнику закупки необходимо учесть положения законодательства о дифференциации объектов капитального строительства с учетом их технической сложности. Основным нормативным актом, указывающим на такую дифференциацию, является Постановление Правительства РФ от 11.05.2017 №559 «Об утверждении минимальных требований к членам саморегулируемой организации, выполняющим инженерные изыскания, осуществляющим подготовку проектной документации, строительство, капитальный ремонт, реконструкцию особо опасных, технически сложных и уникальных объектов»

Так, согласно данному постановлению объекты капитального строительства делятся на следующие группы:

а) объекты капитального строительства (кроме особо опасных, технически сложных и уникальных объектов, объектов использования атомной энергии);

б) особо опасные, технически сложные и уникальные объекты капитального строительства (кроме объектов использования атомной энергии);

в) объекты использования атомной энергии

Участники закупок проектно-изыскательских работ должны быть членами СРО. Однако из данного правила сделано исключение для государственных и муниципальных унитарных предприятий, государственных и муниципальных учреждений, юридических лиц с государственным участием, но только по отдельным видам контрактов, описанных в ч. 2.1 ст. 47 и ч. 4.1 ст. 48 Градостроительного Кодекса Российской Федерации.

Что касается участников закупок работ по строительству, реконструкции, капремонту, то они также должны состоять в саморегулируемых организациях, однако в некоторых случаях делаются исключения.

Во-первых, членство в СРО не требуется для некоторых юридических лиц, учрежденных публично-правовыми образованиями, в случаях, описанных в части 2.1 ст. 47, части 41 статьи 48, части 2.2 статьи 52 Градостроительного кодекса РФ (государственные и муниципальные унитарные предприятия, государственные и муниципальные учреждения, юридические лица с государственным участием).

Во-вторых, подрядчики, выполняющие строительно-монтажные работы по контрактам на сумму не более 3 млн руб. также не должны состоять в СРО. Необходимо обратить внимание, что в данном случае цена контракта должна быть определена не по начальной максимальной цене контракта в закупке, а по предлагаемой участником цене контракта.

В-третьих, выполняемые строительные работы не относятся к строительству, капитальному ремонту, реконструкции, а являются текущим ремонтом или техническим обслуживанием объекта капитального строительства (ч.1, ст. 55.8, ГрК РФ). Соответствующие понятия («капитальный ремонт», «строительство», «реконструкция») содержатся в статье 1 Градостроительного кодекса РФ.

В-четвертых, работы по строительству, реконструкции, капитальному ремонту выполняются на объектах, которые не являются объектами капитального строительства (навесы, киоски и т.п.) (ч.1, ст.55.8 ГрК РФ). Понятие и признаки объекта капитального строительства» содержатся в статье 1 Градостроительного Кодекса Российской Федерации.

В-пятых, субподрядные организации не обязаны состоять в СРО. В данном случае речь может идти, например, о заключении договоров субподряда между генеральным подрядчиком, генеральным проектировщиком и субподрядными организациями.

Усиливается ответственность как самой саморегулируемой организации, так и для ее участников по выполнению обязательств. Так, в качестве условия для участия в конкурентных процедурах закупок у СРО участника закупки должен быть создан специальный компенсационный фонд обеспечения исполнения договорных обязательств по договорам (контрактам), заключенным по результатам конкурентных процедур закупок. Необходимо обратить внимание, что требование по формированию такого фонда распространяется только на конкурентные способы закупок.

Соответственно, член саморегулируемой организации, желающий принять участие в аукционе или иной конкурентной закупке, должен внести деньги в такой компенсационный фонд. Причем совокупный размер обязательств участника закупки по договорам, которые заключены с использованием конкурентных способов, не должен превышать уровень ответственности участника по компенсационному фонду обеспечения договорных обязательств.

Поскольку усиливается ответственность саморегулируемых организаций, а именно, они несут субсидиарную ответственность по обязательствам своих членов, расширяются и их полномочия. Так, СРО в суде могут защищать интересы своих членов, в случае подачи заказчиком иска о неисполнении или ненадлежащем исполнении ими своих обязательств.

Вторая группа проблем связана со сложностью работ, которые являются предметом закупки. В силу данного обстоятельства возникают сложности в составлении технического задания, определении начальной максимальной цены контракта, последующим контролем за исполнением договорных обязательств. Длительность производственного цикла приводит к тому, что в процессе выполнения контракта возникает необходимость внесения изменений в его основные условия.

Третья группа проблем связана с достаточно широким распространением случаев демпинга при закупках строительных работ. В тоже время, негативные последствия демпинга в строительной отрасли проявляются достаточно остро. Действительно, демпингующий подрядчик может не выполнить условия контракта, что приведет к затягиванию сроков исполнения работ, необходимости объявления новой конкурсной процедуры и другим, связанным с этим негативным последствиям. С другой стороны, попытка выполнения контракта по заявленной низкой цене может привести к снижению качества выполняемых работ, попыткам использования более дешевых и некачественных материалов. А ведь, как правило, при закупках строительных работ речь идет об объектах, имеющих высокое жиз-

необеспечивающее значение для граждан, а в случаях некачественного строительства – способных создать опасность для жизни и здоровья населения.

Демпинг – установление заниженных цен [2, с. 78]. Демпинговые цены существенно ниже рыночных цен, а иногда даже ниже, чем себестоимость товара или услуги.

В контрактной системе демпингом считается снижение цены на 25 и более процентов. В законе «О закупках отдельными видами юридических лиц» не содержится определения демпинга, однако многие заказчики устанавливают его в своих положениях о закупке. При этом пороговое значение демпингового снижения цены обычно определяется в пределах 20–25 % от начальной цены.

Разумеется, встречаются ситуации, когда отдельные поставщики действительно могут обеспечить значительное снижение цены по сравнению с большинством конкурентов за счет инновационных высокотехнологичных решений, механизации труда, эффективного производства, приобретения оптовых партий материалов на эксклюзивных условиях, наличия собственной ресурсной базы, логистики, наличия полноценных «эквивалентов» товара иной ценовой категории и т.д. К сожалению, они являются скорее исключением из правила. К тому же подобные возможности обычно выявляются и учитываются заказчиком еще при планировании закупки.

Четвертая группа проблем связана со встречающимся в практике закупок строительных работ конфликтом интересов – то есть случаями, когда сотрудники заказчика и участники состоят в браке или являются близкими родственниками (родственниками по прямой восходящей и нисходящей линии, полнородными и неполнородными братьями и сестрами, усыновителями или усыновленными указанных физических лиц).

При организации закупки необходимо учесть, что участник обязан декларировать соответствие требованию об отсутствии конфликта интересов. При этом, отметка в графе электронной документации равнозначна декларации об отсутствии конфликта интересов в письменной форме. Необходимо учесть, что конфликт интересов может иметь место не только в отношении руководителей, но и в отношении их заместителей.

Конфликт интересов может возникнуть в процессе закупки до выявления ее победителя (даже если на момент подачи заявки его не было). Напротив, если на момент подачи заявок генеральный директор участника и контрактный управляющий состояли в браке, то факт устранения конфликта интересов на момент подведения итогов закупки не будет иметь правового значения.

Если стороны заключили контракт при конфликте интересов, то он является ничтожным. Заказчик вправе аннулировать контракт в одностороннем порядке, если выяснит, что заключил его при наличии конфликта интересов.

Наконец, пятая группа проблем вызвана распространенными случаями картельных сговоров или иных антиконкурентных соглашений между участниками закупки, а также между участниками закупки и заказчиком (организатором торгов). При этом, соглашение может заключаться под конкретную закупку либо работать и действовать в течение длительного времени.

Сговор между участниками закупки представляет собой договоренность о совместной стратегии и тактике, об установлении выгодных каждому партнеру цен и разделе рынка между собой [3, с. 580]. Заказчика и участника закупок может возникнуть как на коррупционной основе, так и при наличии взаимоотношений между ними помимо самой закупки.

Можно выделить несколько разновидностей таких сговоров.

1. «Мнимая конкуренция»: участник-конкурент соглашается подать предложение сценой выше, чем предложение «назначенного» участника-победителя, или соглашается подать предложение с условиями, заведомо неприемлемыми для заказчика. Такая форма сговора призвана создать видимость конкуренции на торгах.

2. «Пассивное участие в торгах»: один или несколько участников соглашаются воздержаться от подачи предложений или отозвать ранее поданное предложение, например, при условии заключения договора субподряда с победителем закупки.

3. «Раздел закупок»: при наличии однородных закупок сговаривающиеся участники подают предложения в различных закупках по очереди. Контракты заключаются с минимальным снижением цены (0,5 %).

4. «Раздел рынка»: конкуренты делят рынок и соглашаются неконкурировать за определённых заказчиков или в определённых географических границах.

5. «Сговор с заказчиком»: методов обеспечения заказчиком победы для определённого участника закупки достаточно много. При подготовке к участию в закупке детально изучается закупочная документация, поскольку нередки случаи, когда заказчики создают барьеры для участия в закупке.

6. «Таран»: участники сговора изображают активную игру на аукционе, опуская цену настолько, что добросовестные участники торгов отсекаются. При рассмотрении комиссией заказчика вторых частей заявок участники сговора отклоняются из-за отсутствия части документов, а «нужный» поставщик (также участник сговора) занимает третью позицию с минимальным снижением и побеждает в закупке после отклонения «подставных» участников.

Наличие сговора может быть выявлено по некоторым признакам.

1. Созданные заказчиком проблемы, затрудняющие поиск закупки: орфографические ошибки в наименовании предмета закупки, использование неточных синонимов предмета закупки, указание неверной категории закупки (код ОКПД), использование в русских словах латинские литер.

2. Размещение заказчиком требований к товарам, работам, услугам в закупочной документации, при том, что он «забывает» указать их в техническом задании, на основании которого большинство участников закупки готовят заявки.

3. Использование при описании требований к закупке однотипных формулировок, при том, что в некоторых пунктах технического задания стандартные требования заменяются на похожие, но противоположные по значению.

4. Разбивка закупки, которую можно было произвести в рамках одного контракта, на несколько процедур. Например, если речь идёт о последовательных работах на одном объекте, когда следующий этап не может быть начат, пока неокончен предыдущий. В таком случае, при победе в закупках разных по-

ставщиков, у второго и последующих из них возникает высокий риск нарушения условий собственного контракта или задержки получения оплаты, поскольку предыдущий этап ещё не завершён.

5. Указание минимальных или невозможных сроков исполнения условий контракта.

6. Использование в описании объекта закупки двусмысленных, неясные формулировок, отсутствие данных, необходимых для оценки рентабельности контракта.

7. Указание в извещении меньшего объёма товаров, требуемых к поставке, нежели в техническом задании.

8. Формирование крупных лотов как по номенклатуре, так и по количеству поставляемых товаров. При этом отсекаются многие поставщики не способные поставить весь требуемый ассортимент.

Учет перечисленных проблем при организации закупок позволит сократить время, необходимое для закупки строительных работ, обеспечить своевременное исполнение контрактных обязательств, повысить качество выполняемых работ, не допустить излишнего расхода бюджетных средств.

Список использованной литературы

1. Дон В. В. Новые требования законодательства в сфере закупок строительных и проектно-изыскательских работ с 01.07.2017 г.: краткий обзор правовых проблем применения Закона №372-ФЗ в закупочной деятельности (44-ФЗ, 223-ФЗ, ПП РФ №615) / В. В. Дон // Государственные и муниципальные закупки. – 2017. – № 8. – С. 34–48.

2. Вазим, А.А. Мировая экономика и международные экономические отношения : учебное пособие [Электронный ресурс] / А. А. Вазим ; Министерство образования и науки Российской Федерации, Томский Государственный Университет Систем Управления и Радиоэлектроники (ТУСУР). – Томск : ТУСУР, 2015. – 202 с. – Режим доступа: <http://biblioclub.ru/index.php?page=book&id=480924>.

3. Экономическая теория: микроэкономика-1, 2, мезоэкономика : учебник / Г. П. Журавлева, В. В. Громыко, М. И. Забелина и др. ; под общ. ред. Г. П. Журавлевой ; Российский экономический университет им. Г. В. Плеханова. – 7-е изд. – М. : Издательско-торговая корпорация «Дашков и К^о», 2016. – 936 с. – Режим доступа: <http://biblioclub.ru/index.php?page=book&id=453886>.

Информация об авторе

Бедин Борис Михайлович – кандидат экономических наук, доцент, кафедры экономики и управления инвестициями и недвижимостью, Байкальский государственный университет, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: borisbedin@gmail.com.

Author

Bedin Boris Mihailovich – PhD in Economics, Associate Professor, Department of Economy and management of investments and real estate, Baikal State University, 11 Lenin St., 664003, Irkutsk, Russian Federation, e-mail: borisbedin@gmail.com.