

КОНТРАКТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ № 1

И ЧТО ЖЕ НАМ СТОИТ
ДОМ ПОСТРОИТЬ?



Из-за несовершенства законодательства о контрактной системе государство теряет миллиарды на закупках в сфере строительства



ПРИНЯТИЕ 44-ФЗ УСЛОЖНИЛО СИТУАЦИЮ С КОНТРОЛЕМ В СФЕРЕ ЗАКУПОК

Ежедневно с экранов телевизоров и из газет мы получаем обилие информации о выявленных нарушениях в сфере закупок. Это относится как к крупным, значимым для всей страны объектам, как, например, объекты Олимпиады в Сочи, так и мелким закупкам, осуществляемым на муниципальных уровнях.

Следует отметить, что в системе государственных и муниципальных закупок контролю отводится одна из ключевых ролей. В первую очередь именно этим обусловлено количество контролирующих органов в данной сфере. Помимо специально создаваемых или наделяемых соответствующими полномочиями в соответствии с требованиями Федерального закона № 44-ФЗ контролирующих органов (Федеральная антимонопольная служба РФ, региональные органы, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок, региональные счетные палаты, уполномоченные на осуществление аудита, федеральное и региональные казначейства, Федеральная служба финансового мониторинга) контролем за осуществлением закупок в той или иной степени занимаются также органы внутренних дел, Следственный комитет РФ, Прокуратура РФ, Федеральная служба безопасности РФ. Такое количество контролирующих и надзорных органов в совокупности с неопределенностью и возможностью двоякого толкования отдельных законодательных норм в сфере закупок повлекли возникновение крайне разнообразной административной и арбитражной практики.

В условиях отсутствия в России прецедентного права комиссии ФАС России при рассмотрении жалоб часто не принимают во внимание решения арбитражных судов, вынесенные по аналогичным делам. Кроме того, позиции ФАС России часто не совпадают с позициями региональных контролирующих органов в сфере закупок. При этом разъяснения норм Федерального закона № 44-ФЗ со стороны Минэкономразвития РФ, как регулятора данной сферы, в отдельных случаях не принимаются во внимание, поскольку не являются нормативными актами.

Принятие Федерального закона № 44-ФЗ, который в части проведения процедур закупок практически дублирует действовавший ранее Федеральный закон № 94-ФЗ, еще более усложнило ситуацию, поскольку наработанная с 2006 года практика оказалась неактуальной. Любую процедуру торгов по тем или иным основаниям можно оспорить в определенном контролирующем органе. В конечном счете, это сказывается на затягивании процедуры закупки. Наиболее ярким примером может являться вопрос проведения торгов на строительство объектов «под ключ». До настоящего времени не урегулирован вопрос о том, являются ли строительные работы и поставка оборудования и материалов, необходимых для ввода в эксплуатацию, взаимосвязанными. Как показывает практика, подобные вопросы решаются субъективно на усмотрение органа, осуществляющего проверку в конкретном случае.

Следует принять во внимание, что наиболее профессиональным и «опытным» контролирующим органом в сфере закупок является ФАС России. Но различные решения региональных управлений, а также взаимоисключающие решения комиссий ФАС России и ее региональных управлений не дают возможности нормально функционировать системе закупок на территории РФ.

Дмитрий КИПНИС,
руководитель Агентства государственного заказа Красноярского края



КОНТРАКТНАЯ СИСТЕМА

Первые итоги, ближайшие перспективы

4

МАШИНОСТРОЕНИЕ ОБОРОННО-ПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА

Как расширить узкие места при контрактации с поставщиками?

32

ЭЛЕКТРОННАЯ ТОРГОВЛЯ

Присмотримся к международному опыту



38

ОТ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ К ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАКУПОК

Мысли после челябинского форума

46

ПРАВИЛА НЕДИСКРИМИНАЦИОННОГО ДОСТУПА



Игра в пользу иностранных конкурентов

52

ПРОИСХОЖДЕНИЕ ТОВАРА

Как законодатели заплутали в трех соснах



58

B2G В СТРОИТЕЛЬСТВЕ – В ФОКУСЕ КОНТРАКТНЫХ ОТНОШЕНИЙ



ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ 44-ФЗ И ВОЗМОЖНЫЕ РЕШЕНИЯ

НОВЫЙ ЗАКОН О ЗАКУПКАХ В СТРОИТЕЛЬСТВЕ: НУЖЕН ИЛИ НЕТ?

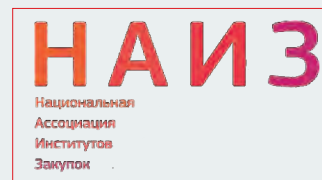


А ЧТО ГОВОРИТ ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

КОНТРАКТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

№ 1

2015



НАШИ КОНСУЛЬТАЦИИ

Закупки своими силами или с привлечением специалистов?

70

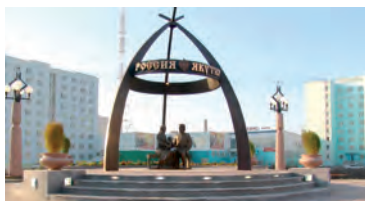
ПРЕДСТАВЛЯЕМ РЕСПУБЛИКУ САХА (ЯКУТИЯ)



Новации и перспективы контрактной системы в республике

Муниципальный заказ по новым правилам

Закупки по 223-ФЗ



76

МИРОВОЙ ОПЫТ

Новый этап развития госзакупок в Узбекистане



92

РЕДСОВЕТ

Председатель редакционного совета – **Ольга Анчишкина**

РЕДАКЦИЯ

Главный редактор – **Александр Махов**
Выпускающий редактор – **Анастасия Склянченкова**
Верстка – **Елена Пшеничникова**
Корректор – **Татьяна Зиновьева**

Адрес редакции: **123242, Москва, ул. Дружинниковская, 30 стр. 1**

Телефон **+7(495)514-02-05**

E-mail: **mahov2006@mail.ru**

Журнал «Контрактные отношения» зарегистрирован в Роскомнадзоре

Свидетельство о регистрации средства массовой информации ПИ № ФС77-59488 от 3 октября 2014 г.

Все права на материалы, опубликованные в номере, принадлежат журналу «Контрактные отношения»

Перепечатка и воспроизведение другими способами без разрешения редакции запрещена

Редакция не несет ответственности за материалы, размещенные в рекламных объявлениях

Мнение редакции может не совпадать с мнением авторов материалов

Присланные материалы не возвращаются

Тираж: 1450 экземпляров

Отпечатано в типографии «Верже-РА»

© «Контрактные отношения»

Издатель: **Национальная ассоциация институтов закупок**

Выходит 4 раза в год

КОНТРАКТНАЯ СИСТЕМА

ПЕРВЫЕ ИТОГИ, БЛИЖАЙШИЕ ПЕРСПЕКТИВЫ



Дмитрий ГОТОВЦЕВ,
заместитель директора
Департамента развития контрактной
системы Минэкономразвития России

Вопреки ожиданиям о том, что в первый год работы 44-ФЗ вряд ли может показать свою эффективность, мы видим, как очень резко выросла конкуренция после введения закона. Особенно это заметно по таким показателям, как снижение количества закупок у единственного поставщика практически в три раза. Конкурентные процедуры возобладали над неконкурентными. Кроме того,

мы видим сокращение запросов котировок (эта процедура хоть и конкурентная, но достаточно простая и малоконтролируемая). И что наиболее важно, увеличилось количество электронных аукционов. Если в 2013 году через электронный аукцион проводилось менее миллиона закупок, то в прошлом – их количество выросло на 50% – до полутора миллионов. И, как следствие, экономия средств бюджета (разница между НМЦК и ценой контракта) составила в 2014 году 891 млрд руб. против 424 млрд годом ранее. Это при том, что в отличие от предыдущих лет в 2014 году появилось регулирование НМЦК, то есть начальную цену мы берем уже не просто так, а рассчитываем согласно методам, установленным законом.

ПОДДЕРЖКА МАЛОГО БИЗНЕСА

По сути, в 44-ФЗ сохранилась норма, обязывающая заказчиков закупать определенный объем товаров у субъектов малого предпринимательства. Но если в предыдущем законе это было свыше 10%, но не больше 20%, то в нынешнем – не меньше 15. Получилось, что прямые закупки у субъектов малого предпринимательства, которые осуществлялись по результатам проведения именно специальных процедур, составили 308 млрд руб. по сравнению со 189 млрд, которые были годом раньше. И плюс к этому норма закона, которая позволила заказчикам устанавливать требования к поставщикам в привлечении СМП по контрактам субподряда, принесла еще 277 млрд. С учетом этих контрактов рост объема поддержки СМП государством вырос в разы. Иногда говорят, что в этих миллиардах присутствует поддержка не только производителей от малого бизнеса, но и посредников. Конечно, с одной стороны, надо поддерживать предприятия, которые непосредственно занимаются производством. С другой стороны,

торговые предприятия также занимают существенную долю рынка.

Поддержка ОТЕЧЕСТВЕННОГО ПРОИЗВОДИТЕЛЯ

В прошлом году вступили в силу и были реализованы меры, ставшие пользоваться популярностью: установление запретов на допуск иностранных товаров, а также установление преференций отечественным товарам. Так, было принято Постановление Правительства РФ № 1224 от 24.12.2013 г. о запрете допуска иностранных товаров по гособоронзаказу (явившееся, по сути, преемником ПП 56 от 07.02.2011 г.). Традиционный приказ Минэкономразвития о преференциях с одобрения Правительства РФ стал не ежегодным, а двухлетним, и в настоящее время в него вносятся изменения, позволяющие сделать его постоянно действующим, и по мере необходимости в него будут вноситься изменения по номенклатуре. Это позволит заказчикам применять преференции при закупках в начале года, что было раньше невозможно, так как новый приказ еще не успевал приниматься.

Дополнительно были приняты постановления Прави-

тельства РФ № 656 от 14.07.2014 г. и № 791 от 11.08.2014 г., устанавливающие запрет на допуск по госзакупкам иностранных товаров в области транспортного машиностроения и легкой промышленности. Всего за прошлый год с применением преференций с отечественными производителями было заключено более 915 тыс. контрактов на общую сумму свыше 783 млрд руб.

Изменения в законодательство

По результатам работы за целый год появилась необходимость подправить законодательство о контрактной системе. Самая большая работа была проделана в 498-ФЗ от 31.12.2014 г. Остановлюсь на некоторых изменениях.

Проанализировав работу электронных площадок, в том числе количество и качество проведения процедур электронных аукционов, и признав их наименее коррупционными, приняли решение отменить необходимость согласования с контрольным органом заключения контрактов по несостоявшимся электронным аукционам. Этим мы значительно облегчили, во-первых, работу контрольных органов, а во-вторых, сократили сроки заключения таких контрактов всеми заказчиками.

Уточнили норму, касающуюся содержания и ремонта зданий, когда в одном здании находятся не только балансодержатель, но и другие арендаторы, в том числе те, которым помещение передано на безвозмездной основе. Так, появилась возможность осуществлять закупки у единственного поставщика и возмещать балансодержателю общие водо-, тепло-, газо- и энергозатраты, затраты по вывозу мусора и охране. Теперь все заказчики, не являющиеся балансодержателями зданий, которые напрямую не могут заключать контракты с субъектами естественных монополий, могут эти закупки осуществлять через балансодержателя, имеющего прямой договор. При этом не обязательно заключать госконтракт.

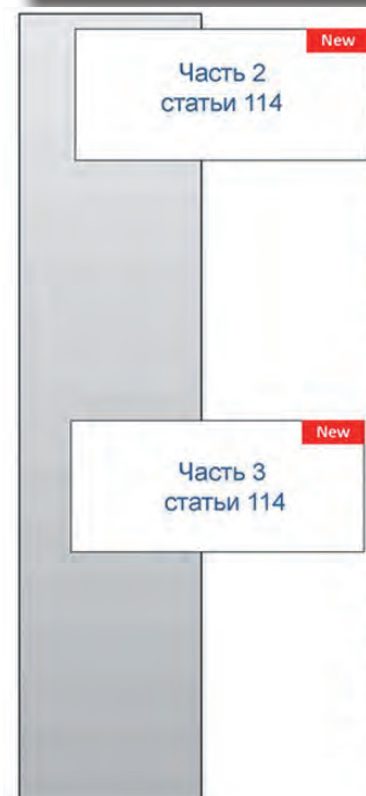
Изменились сроки вступления в силу отдельных положений 44-ФЗ (см. слайды на стр. 6). Это связано с тем, что у федеральных и региональных закупщиков предполагался трехлетний бюджет, а сейчас, с учетом высокой волатильности рынка, достаточно сложно планировать бюджет на 3 года вперед.

См. слайды на стр. 6



Изменились сроки вступления в силу отдельных положений Федерального закона № 44-ФЗ

- Подготовка и размещение в ЕИС плана-графика размещения заказа по правилам Закона № 94-ФЗ с учетом особенностей
на 2014 и 2015 годы ➤ **на 2014 - 2016 годы**
- Изменения в планы закупок и планы-графики при отмене либо признании несостоявшимся определения поставщика не вносятся
в 2014 и 2015 годах: ➤ **в 2014 - 2016 годах**
- Информация об исполнении контракта в части его соответствия плану-графику не включается в отчет об исполнении контракта (отдельного этапа)
в 2014 и 2015 годах: ➤ **в 2014 - 2016 годах**
- Возможность обжалования действий (бездействия) лиц, указанных в части 3 статьи 105, с момента начала определения поставщика
в 2014 и 2015 годах: ➤ **в 2014 - 2016 годах**
- Проведение обязательного общественного обсуждения закупок при НМЦК более 1 млрд. рублей в установленном приказом Минэкономразвития России порядке
в 2014 и 2015 годах: ➤ **в 2014 - 2016 годах**
- Срок принятия решения ФОИВ, ОИВ субъектов РФ, органами МСУ о централизации закупок (часть 5 статьи 26)
до 1 января 2016 года ➤ **до 1 января 2017 года**



- Положения:
 - о включении в ЕИС информации о складывающихся на товарных рынках ценах товаров, работ, услуг, а также о запросах цен ТРУ;
 - о планировании закупок;
 - о плане закупок;
 - об обосновании закупок;
 - о нормировании закупок;
 - отдельных положений о плане-графике закупок;
 - отдельных положений об идентификационном коде закупки;
 - о включении идентификационного кода закупки в соглашении при проведении совместных конкурсов и аукционов;
 - отдельных положений о контрактной службе.
- с 1 января 2015 года* ➤ **с 1 января 2016 года**
- Положения:
 - об обеспечении контроля за соответствием информации в ЕИС;
 - о включении в ЕИС информации о планах закупок, планах-графиках и информации об их реализации;
 - об обязательном обсуждении закупок;
 - об обязанности осуществления закупок, включенных в план-график;
 - о включении идентификационного кода закупки в извещение об осуществлении закупки;
 - о системе мониторинга;
 - отдельных положений о контроле в сфере;
 - о включении идентификационного кода закупки в реестр контрактов;
 - о включении идентификационного кода закупки в реестр недобросовестных поставщиков.
- с 1 января 2016 года* ➤ **с 1 января 2017 года**

Кроме того, введена возможность отстранения участника электронного аукциона на любом этапе его проведения в случае предоставления им недостоверной информации, что раньше не было возможно.

Уточнили норму по проведению экспертизы заказчиком самостоятельно. В соответствии с частью 7 статьи 94, если заказчик проводит экспертизу приемки поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги своими силами, то какого-то дополнительного документа, подтверждающего проведение экспертизы, не нужно. Документом, подтверждающим проведение экспертизы, является подписанный документ о приемке – например, акт приемки. Но двоякое толкование имела часть 10 статьи 94, согласно которой обязательно надо было предоставлять сведения о документе, подтверждающем проведение экспертизы. После поправки такой документ представляется только в случае привлечения заказчиком экспертов, экспертных организаций.

НОВЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В ЭТОМ ГОДУ

Минэкономразвития России внес в Правительство РФ предложения по дальнейшему совершенствованию

нормативной базы контрактной системы. Часть предложений уже обрела форму постановлений Правительства РФ. Другие, возможно, будут приняты в ближайшее время.

Так, благодаря ПП № 198 от 6.03.2015 г. появилась возможность по соглашению сторон менять сроки, цену и количество товаров, предусмотренных госконтрактом.

Кроме того, принято Постановление Правительства РФ № 196 (от 5.03.2015 г.), позволяющее предоставлять отсрочку по уплате поставщиками неустоек (пеней, штрафов).

Постановлением № 199 (от 6.03.2015 г.) установлена возможность заказчиков в ряде случаев не устанавливать требование обеспечения исполнения контракта.

Также вышло Постановление Правительства РФ № 102 (от 5.02.2015 г.), устанавливающее ограничения допуска ряда медицинских изделий.

Это совершенно новый механизм, который позволяет отклонить иностранные товары только при наличии товаров двух различных отечественных производителей.

БЛИЖАЙШИЕ ПЕРСПЕКТИВЫ

Планируется реализовать следующие дополнительные меры по решению проблемы роста цен на банковские гарантии и повышению их доступности для малого и среднего бизнеса:

- расширение перечня банков, которые могут выдавать банковские гарантии для целей государственных закупок. При этом полагаем целесообразным установить пороговое значение начальной (максимальной) цены контракта, до которого заказчиками при осуществлении закупки может приниматься банковская гарантия, выданная любым банком, и выше которого – только банком, включенным в указанный перечень;

- введение отдельных банковских гарантий для целей обеспечения возврата аванса и для целей обеспечения надлежащего исполнения условий контрактов;

- сокращение максимального размера обеспечения исполнения контрактов в 2015 году при условии отсутствия авансирования до 10%;

- введение для целей обеспечения контрактов банковских гарантий, амортизируемых пропорционально объему исполнения контракта.

V2G В СТРОИТЕЛЬСТВЕ

ОТ РЕДАКЦИИ

Закупки, осуществляемые в строительной сфере по федеральным законам № 44 и № 223, очень далеки от совершенства. Это признают практически все эксперты. А дальше мнения расходятся. Одни говорят, что нужен абсолютно новый закон о закупках в строительстве (и его пока очень сырой проект даже был представлен Национальным объединением строителей), другие эксперты уверены, что исправления надо вносить в действующее законодательство.

Редакция, как и всегда, в рубрике «Фокус контрактных отношений» предлагает читателям разные экспертные оценки. Начинаем с позиции профильного ведомства – Минстроя России.

Так ли нужен новый закон? – задается вопросом Минстрой



Минстрой России не считает целесообразным принятие отдельного законопроекта по строительному подряду для государственных нужд.

Так, Минстроем России уже был рассмотрен проект концепции подготавливаемого НОСТРОЙ законопроекта «О закупках строительного подряда для государственных и муниципальных нужд и нужд отдельных юридических лиц», к которому направлен ряд замечаний.

Проектом концепции предусматривается, что саморегулируемая организация (далее – СРО) проводит оценку

квалификации участника закупки и выдает квалификационное свидетельство, несет финансовую ответственность из средств компенсационного фонда в случае, если квалифицированный им подрядчик не имеет достаточной квалификации для выполнения работ по строительному подряду. Указанные предложения противоречат друг другу. Кроме того, в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации вступление в члены СРО и получение соответствующего свидетельства о допуске необходимо только для выполнения работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства и включены в Перечень видов работ по инженерным изысканиям, по подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, утвержденный приказом Минрегиона России от 30 декабря 2009 г. № 624. В этой связи не все участники закупок являются членами СРО.

Также частью 8.2 статьи 55.5 Градостроительного кодекса Российской Федерации в целях выдачи свидетельств о допуске предусмотрены квалификационные требования к членам СРО (количеству работников, уровню их образования, опыту работы).

При этом под квалификацией, согласно проекту концепции, понимается наличие возможностей у участника закупки выполнить договор подряда (наличие производственных мощностей, квалифицированного персонала, необходимых технологий и т.д.). Следует отметить, что данные требования должны устанавливаться применительно к конкретным объектам закупок.

В соответствии с проектом концепции СРО готовы нести финансовую ответственность за недостатки своих членов, изучать закупочную документацию, в том числе проектно-сметную. Неясно, о каких недостатках членов СРО идет речь, каким образом и по каким критериям СРО сможет оценить достаточность квалификации своего члена.

Заказчик по проекту концепции вправе установить требования финансовой устойчивости участника, при этом неясно, кто и на основании каких данных будет определять финансовую устойчивость.

Проектом концепции предлагается утверждение Национальным объединением строителей порядка выдачи квалификационных свидетельств, методики формирования начальной (максимальной) цены контракта. Минстрой России

считает целесообразным утверждение указанных документов федеральным органом исполнительной власти.

Утверждение Национальным объединением строителей методики формирования начальной (максимальной) цены контракта не соответствует части 22 статьи 22 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ), в соответствии с которой Правительство Российской Федерации вправе определить сферы деятельности, в которых при осуществлении закупок устанавливается порядок определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), и федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные устанавливать такой порядок.

Предложения по изменению цены контракта в ходе его исполнения Минстроем России также не поддерживаются, так как могут привести к существенному и необоснованному увеличению цены контракта в ходе его исполнения, дополнительным расходам из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также повлечь коррупционные риски на стадии проведения конкурсных процедур.

Предлагаемым механизмом разделения рисков и ответственности предусмотрена ответственность СРО только за недостатки объекта, связанные с недостаточной квалификацией, нарушение сроков в этой связи, неинформирование заказчика об утрате квалификации. Однако неясны механизм и возможность определения недостатков объекта, связанных с недостаточной квалификацией подрядчика, которому СРО выдала квалификационное свидетельство, сомнительными являются условия ответственности СРО ввиду неинформирования заказчика об утрате квалификации.

Проектом концепции предлагается заключение договоров подряда, цена которых не превышает 60 млн руб., с местными строительными организациями. Данное положение может расцениваться как ограничение конкуренции при проведении конкурсных процедур и как фактор, способствующий необоснованному повышению цены контракта.

Также, исходя из проекта концепции, представляется неясной процедура участия коллективных участников закупок.

Следует отметить, что Закон № 44-ФЗ направлен на комплексное совершенствование законодательства в сфере государственных и муниципальных закупок и формирование контрактной системы. Кроме того, Закон № 44-ФЗ предусматривает возможность установления в рамках него особенностей определенных видов закупок.

*Эту статью мы получили из Минстроя России
в ответ на официальный запрос редакции.*

Материал пришел без подписи.

V2G В СТРОИТЕЛЬСТВЕ

ЗАКУПОЧНЫЕ ПРОЦЕССЫ ПРИ ГОСЗАКАЗЕ ОБЪЕКТОВ КАПИТАЛЬНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА



Юрий КАЛАБИН,
руководитель Рабочей группы
Экспертного совета
при Минэкономразвития РФ

Имеются три веские причины для написания этой статьи:

1. В последние годы стоимостный объем закупок объектов капитального строительства приобрел наибольший вес во всем портфеле государственного заказа.

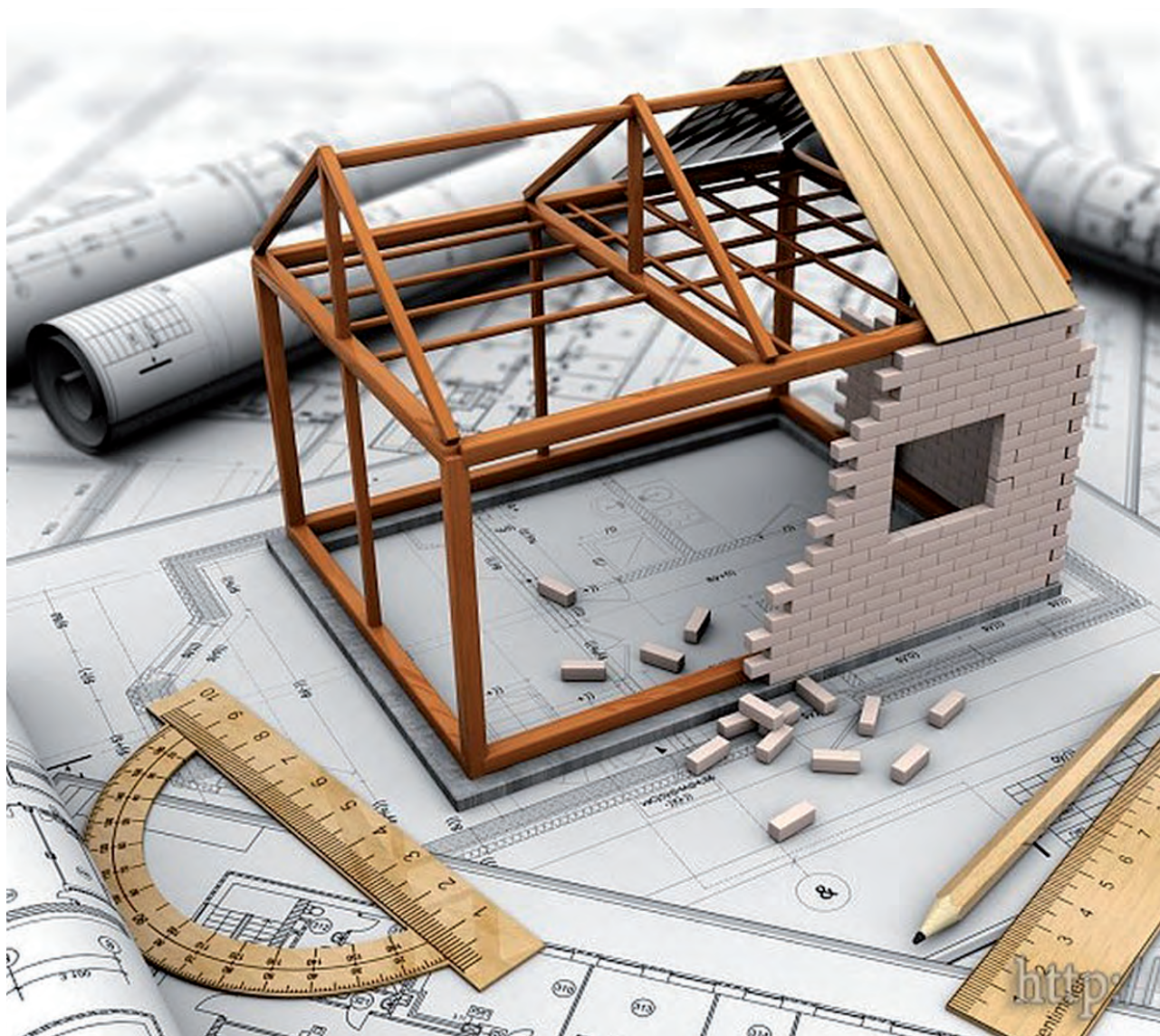
2. По мнению специалистов, именно закупки в области капитальных объектов являются наиболее сложными и считаются «высшим пилотажем» в снабженческом деле.

3. Наконец, в связи с вышеозначенной сложностью имеются серьезные проблемы с законодательной поддержкой проведения государственных закупок в области капитального строительства.

Прежде всего необходимо отметить, что создание капитального объекта – процесс многоступенчатый и сложный, который включает в себя самые разнообразные отраслевые решения, продукты и технологии и который может занимать весьма продолжительное время от момента начала предварительных проектных изысканий до сдачи в эксплуатацию. Соответственно и закупочные процедуры в этой обла-

сти обязаны корректно отражать все стадии его формирования. Поэтому, прежде чем описывать отражение в зеркале, давайте посмотрим непосредственно на сам предмет, стоящий перед ним.

Как правило, любой капитальный объект обладает значительной стоимостью и находится в области воздействия самых разнообразных рисков – как природного, так и антропогенного характера. Поэтому, чем тщательнее выполняются все подготовительные стадии, чем подробнее делаются планы проведения того или иного этапа работ, тем более близкими к желаемому уровню оказываются как потребительские, качественные свойства строения, так и его стоимость. Это я говорю к тому, что, если в практике случаются значительные отклонения от планового бюджета стройки в сторону увеличения, значит, компетенция организаторов или руководителей процесса была соответствующе низка.



Начальным этапом любой стройки является стадия Предварительного Технико-Экономического Обоснования проекта, которое готовится соответствующими службами самого Заказчика для собственного руководства. При положительном решении руководства о начале проекта готовится уже само **Технико-Экономическое Обоснование проекта** – более подробный документ, для формирования которого могут привлекаться сторонние экспертные

организации и который (в случае одобрения конкретными руководителями) служит главным основанием для начала остальных стадий строительства. Не станем останавливаться на содержании такого документа – оно имеется в многочисленных источниках – в том числе и в Методических рекомендациях Госстроя РФ. Главное – документ должен давать обоснование значительных затрат, формы и сроки их окупаемости, чтобы впоследствии можно было свериться с практическим результатом и воздать должное всем участникам. Именно поэтому для расчета стоимости объекта капитального строительства вводится понятие стоимости владения (не очень удачный перевод английского термина *ownership cost*) или стоимости жизненного цикла объекта – то есть затраты на само проектирование и строительство, а также расходы на эксплуатацию, ремонт, различные формы сервисов и гарантий. Естественно, что подобные расчеты делаются на весь жизненный цикл



объекта, который может составлять несколько десятков лет.

После одобрения ТЭО проекта начинается этап **изыскательских работ**, который дает наиболее существенные данные для проведения **проектирования** – важнейшего этапа, который может занимать лишь до 10% стоимости всего объекта, но полностью предопределяет успех проекта. Каждая из упомянутых стадий может и должна включать в себя различные экспертизы, часть из которых является обязательной. Но, на мой взгляд, государство должно следить лишь за обязательным проведением трех видов экспертиз – **экологической**

иметь различные вариации исполнения формы управления проектом – от найма Генерального подрядчика или самостоятельного управления отдельными подрядчиками вплоть до полной ответственности Заказчика за принятие строительных рисков – «головной боли» строительства «хозспособом», то есть своими силами. Однако и стоимости подобных решений будут меняться, существенно уменьшаясь от «генподряда» к «хозспособу». Все это определяет «Его Величество» Заказчик. Именно его приоритеты являются краеугольным камнем всего процесса строительства. И в этом случае имеются некоторые «развилки» в возможности контролировать стройку от применения технического надзора, который фактически выполняет функцию технического контролера от лица Заказчика, до авторского надзора, который также преследует интересы Заказчика, приглядывая за строгостью исполнения подрядчиком канонов Проектной документации.

Главная мысль всего вышеизложенного: сложнейший процесс создания капитального объекта многостадийен – каждая последующая стадия происходит из предыдущей и непрерывно связана с ней. При большом желании можно остановиться на любом этапе, корректно выполнив все подходящие операции консервации, но, решив продолжить стройку, вы, безусловно,

и промышленной безопасности, а также эстетической целесообразности (чтобы наши города и поселки не напоминали эклектические нагромождения чьих-то комплексов неполноценности), оставляя прочие на усмотрение Заказчика строительства.

Стоит отметить, что на этапе проектирования могут быть выполнены и чаще всего выполняются локальные сметные расчеты и даже планы производства работ, что уже лежит в области опциональных сочетаний последующих контрактных отношений со строительным подрядчиком и служат или нет основанием для контроля за стройкой.

Наконец, собственно само **строительство** – овеществление всего задуманного, которое также может

обратитесь к результатам исполнения предыдущего этапа и при расконсервации объекта проведете соответствующие обследования, чтобы убедиться в актуальности имеющейся информации и сохранности материалов и конструкций.

А теперь давайте посмотрим, как отражается технологическая последовательность физического создания капитального объекта в зеркале законодательства о государственных закупках. Не стану томить вдумчивого читателя ожиданием нескорой развязки. Дело в том, что процедуры, описанные в имеющихся законах и подзаконных актах, очень слабо соответствуют реалиям, существующим в бизнес-практиках, почему и вызывают столько нареканий со стороны тех, кому приходится применять все эти процедуры в своей повседневной деятельности, – работников муниципалитетов и госкомпаний.

Первая проблема возникает при попытке описания **предмета закупки**. Сформированная посредством исполнения Федерального закона № 39 «Об инвестиционной деятельности...» строка в адресной инвестиционной программе таким техническим заданием быть не может в силу отсутствия объектовой конкретики. Там может быть сказано, что в таком-то периоде, в Н-ском районе надлежит построить детский садик на 100 мест или среднюю школу на 500 мест, а где, из какого материала, сколько этажей и сонм других обязательных

вопросов и ответов на них! Действительно, описанием предмета закупки может быть и проектная документация в совокупности с рабочей или без, и задание на проектирование, и техническое задание на изыскательские работы, и требование экспертизы необходимо учесть, и технического контроля, и прочее... В принципе, это все и есть описание предмета закупки, только разнесенное по стадиям производства. Следовательно, нам требуется основополагающий документ, который станет связующей базой для всех последующих действий. Этим документом может быть **ТЭО проекта**, которое широко используется в частном бизнесе и применялось в практике государственного капитального строительства в России лет 15 назад. Иными словами, предлагается восстановить с учетом современных требований, конечно, то, что было упразднено ранее, ибо «вовремя поднятый с пола бутерброд упавшим не считается». Одновременно необходимо ввести полную стоимость объекта за расчетный период полезной эксплуатации. В этом случае, очевидно, возникает источник потенциальной экономии и становится понятно, зачем такие усилия мы предпринимаем на начальном этапе планирования. Затем ссылкой на одобренное ТЭО проекта связываются все последующие Технические Задания на различные этапы выполнения работ. Кроме того, теперь мы можем составить корректный план-график взаимосвязанных сделок для всех этих этапов, попутно решив задачу, в какой форме мы намереваемся провести торги, какие типы контрактов будем использовать – Multilots или EPC (Engineering, Procurement, Construction), то есть будем нанимать специализированных подрядчиков или возьмем одного Генерального, который снимет с нас «головную боль» и большие риски. Так возникает следующая проблема.

А где же взять столько профессиональных контрапартнеров, чтобы не стать объектом мошенничества, не терять времени и деньги. Ответ здесь прост: при всем желании иметь серьезную конкуренцию на организованных торгах – не стоит обольщаться – профессиональных «игроков» в таких секторах, как капитальное строительство, крайне немного в нашей стране, особенно, если взять в расчет фактор региональной удаленности. Поэтому организовывать **предварительную квалификацию участников конкурентных процедур** является не просто обязательным, а жизненно необходимым. Главным требованием такого мероприятия становится наличие опыта у соответствующих руководителей подрядчиков, квалификации работников и положительных референций у самой компании.

Решение следующей задачи может принести осилившему Государственную премию РФ, я имею в виду ценообразование в строительстве. «Его Величество» нормативно-сметный метод калькулирования сам по себе не является чем-то абсолютно неправильным, однако применяемые в

нем архаичные базовые расценки и системы коэффициентов, призванные нарисовать картинку стоимости строительства близкой к реальности, уже давно стали областью человеческого знания, отделенной от какой-либо объективности сплошной стеной придуманных условностей. К сожалению, рекомендация здесь может быть дана только одна – **механизм ежегодного обновления строительных норм и правил должен быть одним из приоритетов государственной политики** в области бурно развивающихся строительных технологий. Так устроен остальной цивилизованный мир – так будет устроено и у нас – так что тянуть? А пока необходимо про- верить все расчеты с помощью пусть более интегрального, но все же приближенного к современной практике **ресурсного метода** расчетов. Его «сермяжная» простота обманчива, поскольку исподволь содержит в себе те же самые физические нормы расхода материалов, машино-часов и трудозатрат, что и вышеозначенный нормативно-сметный способ, но это все же лучше, чем какая-то «шайтан»-расценка, помноженная на такой же «шайтан»-коэффициент.

Про необходимость экспертиз и их видов уже было сказано, а вот виды надзора стоит обсудить отдельно. Постоянное присутствие представителя Заказчика – технического контролера на стройплощадке не просто дисциплинирует подрядчика – этого требует часть обязанностей

корректного документального оформления таких процедур, как оприходование и контроль качества поступающих материалов, выполнение скрытых работ и прочее. Однако **приобретение услуг технического надзора со стороны может оставаться на усмотрение Заказчика** в случае наличия надежных внутренних компетенций, что может лишь приветствоваться, поскольку дублирование или разделение ответственности Заказчика над качеством и сроками выполнения этапов работ на внешнюю и внутреннюю функциональность только ослабляет общий уровень контроля. А вот **авторский надзор со стороны генеральной проектной организации на больших и ответственных проектах – строго обязателен**, поскольку существующее противоречие между проектной документацией, которая является гарантом потенциального качества объекта, с одной стороны, и желанием подрядчика сэкономить на исполнении, заменив где-либо материалы или упростив технологию, может пагубно повлиять на эти качественные характеристики в случае отсутствия надлежащего присмотра за процессом.

Из отдельных рекомендаций для совершенствования законодательных основ можно отметить еще одну немаловажную. Если в существующем процессе законотворчества обнаруживается значительное количество сторонников самых разных ролей в процессинге капитального строительства: и изыскательские, и проектные организации, конечно, строительные компании и представители экспертных лобби, надзорно-контрольные функционеры всех типов, – то позиция Заказчика выражена в сонме этих голосов на удивление слабо. А ведь это и есть те органы, которые несут (должны нести) полную ответственность за качество и своевременность появления в наших городах и поселках социальных и инфраструктурных объектов. Поэтому задача всемерного усиления, а в большинстве случаев – формирования, **подразделений единого государственного Заказчика** имеет непререкаемую актуальность.

В общем хороводе отраслевых проблем можно кратко отметить необходимость первостепенного решения еще и следующих:

- Введение упрощенных типов торговых процедур – для несложных и недорогостоящих объектов.
- Определение целесообразности применения электронных торговых площадок в ситуации реального ограниченного конкурентного предложения.
- Необходимость определения процедуры банковского сопровождения сделок по строительству и выработке требований к финансовым учреждениям, то есть – определенная квалификация банковских структур по отраслевой специализации.
- Законодательная поддержка региональных компаний малого и среднего бизнеса, что может быть исполнено лишь при применении мульт-



тиловых (более мелких по сумме и специализированных) форм торгов и контрактных отношений, к чему не готов Заказчик сегодня.

- Усиление контроля за применимостью критериального метода оценки результатов торговых процедур для искоренения только лишь стоимостной оценки и противодействия таким образом деструктивному демпингу.

- Совершенствование процедур заключения договоров (формы, сроки, гарантии, финансирование).

В целом Федеральный закон 44-ФЗ может быть использован и для управления закупками в области капитального строительства при внесении соответствующих поправок и уточнений, однако не стоит ждать, даже от достаточно простого документа, его качественной уни-

версальности для всех индустриальных случаев. Основная проблема всего законодательного поля, в котором приходится работать государственным структурам в закупочной сфере, это его оторванность от реальных технологических и производственных процессов, а также отсутствие должной координации. Кроме этого, существующее пагубное желание исключить всюду человеческий фактор порождает коллективную безответственность за получаемый результат. Для этого следует заниматься отбором, обучением профессиональных кадров закупщиков и коммерсантов, вернуть в практическое использование институт персональных рекомендаций и поручительств за действия того или иного специалиста. Только так восстановится ценность профессиональной репутации и верность данным обещаниям.

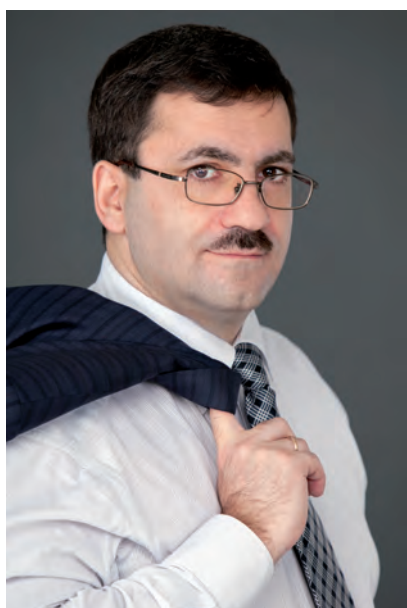
При всем понимании необходимости совершенствования законодательных процедур не стоит забывать о ценностях, установленных нашими великими предками, которые считали:

«Никакая инструкция не может перечислить всех обязанностей должностного лица, предусмотреть все возможные указания. А поэтому Господа Инженеры должны проявить инициативу и, руководствуясь знаниями своей специальности и пользой дела, прилагать все усилия для оправдания своего назначения».

**Из Циркуляра Морского технического комитета
№ 15 от 29 ноября 1910 года**

V2G В СТРОИТЕЛЬСТВЕ

ОТДЕЛЬНЫЙ ЗАКОН ИЛИ ТОПТАНИЕ НА МЕСТЕ?



Владимир МАЛАХОВ,
директор по инжинирингу
Отраслевого центра капитального
строительства Росатома

В ходе IV Российского инвестиционно-строительного форума, прошедшего в Московском Гостином Дворе в феврале этого года, впервые прошло экспертное обсуждение проекта отдельного закона о закупках в строительстве, в рамках одноименного круглого стола. Проект на обсуждение представил сам НОСТРОЙ (Национальное объединение строительных СРО), а пото-

му и роль саморегулируемых организаций строительства в этом проекте была явно завышенной. Вместе с тем сам факт обсуждения говорит о том, что идея отдельного закона набирает сторонников в самых высоких кругах. Давайте попробуем тезисно разобраться в том, почему так необходим отдельный закон о государственных закупках в строительстве и как его можно реализовать? Двигаться будем следующим образом:

1. Продукт или услуга: основные отличия строительных закупок!

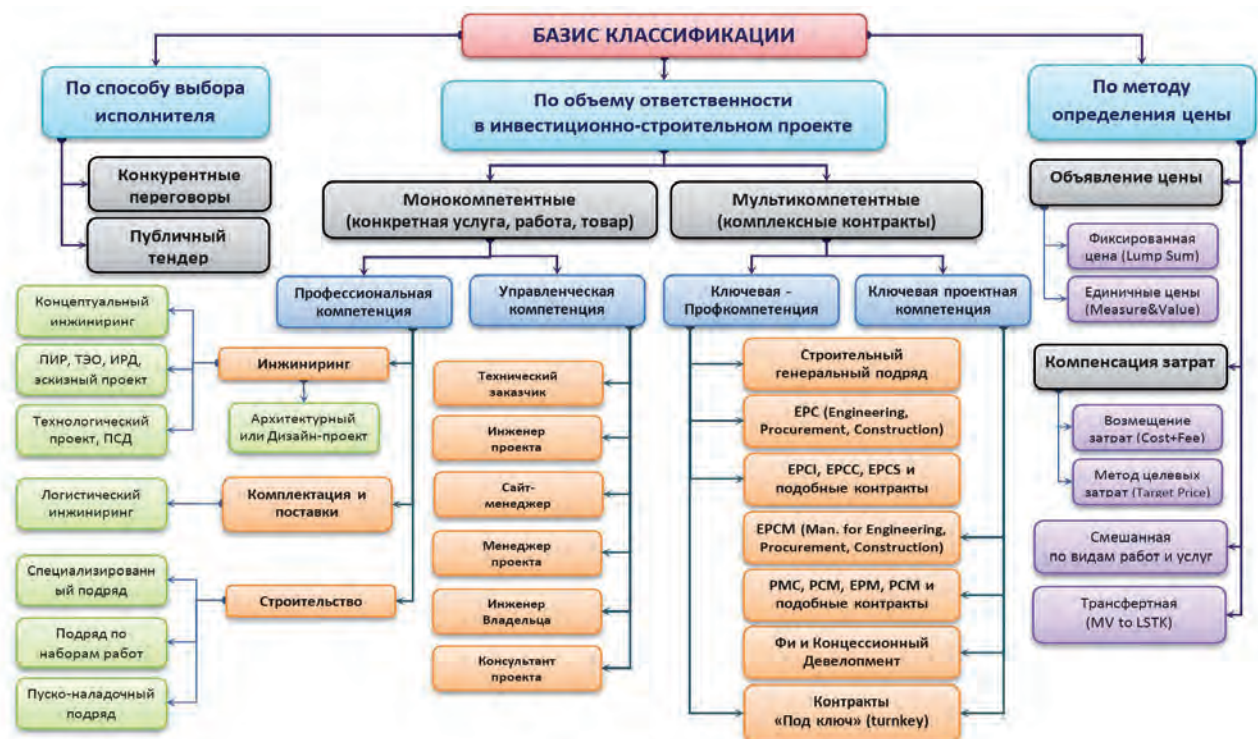
Прежде чем попытаться обосновать необходимость отдельного закона о закупках в строительстве, следует разобраться с причиной различий. Главное и существенное отличие закупок товаров для государственных нужд от закупок строительных работ и услуг заключается именно в том, что есть значительное отличие контрактования физических товаров и услуг. Я специально не буду углубляться в юридический анализ терминов, поскольку эту работу имеет смысл оставить законодателям, но поговорить о строительных услугах все-таки придется. Товар, как известно, материальный продукт труда, произведенный для продажи и последующего потребления, но обладающий бесспорной принадлежностью собственнику. В нашем юридическом лексиконе в отношении строительства используются и термин РАБОТА, и термин УСЛУГА, хотя для чистоты анализа отличать их не имеет смысла. Работа – это тоже услуга, но выполненная по отношению к физической сущности, не принадлежащей исполнителю услуги. Таким образом, мы имеем два вида услуг: **услуга по трансформации**, по желанию Заказчика, **физических объектов**, не принадлежащих на праве собственности Исполнителю, или работа, в нашем представлении. И **услуга по трансформации знаний в интеллектуальный продукт**, необходимый Заказчику для дальнейшего использования по своему усмотрению. Таким образом, большинство привычных нам работ в западной практике также рассматриваются как услуги, поскольку в большинстве работ присутствует как физическая, так и интеллектуальная составляющая.

Строительство, особенно если рассматривать его как комплексный инвестиционно-строительный процесс со всеми обязательными этапами жизненного цикла, всегда рассматривается как комплексная услуга по трансформации не принадлежащих Исполнителю материалов и участка земли в продукт (физический аспект) на основании разработанной проектной документации и плана организации работ (интеллектуальная составляющая). Ключевым отличием контракта на приобретение товаров потребления от товара на предоставление услуг является **заведомое отчуждение Исполнителя услуг от любых прав на использование результатов своего труда**. В строительстве ситуация аналогичная: в случае выполненных физических работ – это очевидно, в случае интеллекту-

альных услуг – проект становится собственностью Клиента совместно с объектом недвижимости, даже если инженер-консультант оставит у себя чертежи в столе или на диске компьютера. Подобное отличие существенно влияет на всю совокупность отношений Клиента и Исполнителя и потому намного сложнее для коммерческого оформления. Именно частый перенос отношений покупки товаров на отношения по предоставлению услуг порождает массу конфликтов, результаты которых могут уничтожать компании на корню. Есть и еще целый набор классических отличий таких контрактов, например фондоемкость, долгосрочность, специфика экономики строительства, ресурсоемкость, безопасность и ответственность, технологичность и энергоэффективность, безвредность и утилизируемость. Все эти и другие аспекты не позволяют рассматривать поставку товаров, тем более для немедленного потребления, и строительных услуг в рамках похожих процедур, сценариев и методик.

2. КЛАССИФИКАЦИЯ СТРОИТЕЛЬНЫХ КОНТРАКТОВ

Теперь рассмотрим другой фактор, лежащий в основании необходимости отдельного закона о государственных закупках в строительстве. Это количество, многообразие и комплексность строительных контрактов. Если закупки товаров и услуг практически реально втиснуть в рамки единого типового договора поставки или купли-продажи, то втиснуть в типовые рамки все разнообразие условий реализации инвестиционно-строительных проектов до сих пор не удалось даже известной международной организации FIDIC.



Всю сложность ситуации можно оценить по приведенной выше классификации строительных контрактов, но надо сразу отметить, что даже эта учебная схема не закрывает все возможные варианты отношений. Просто для того, чтобы оценить сложность проблемы, я приведу несколько направлений изучения контрактных отношений в строительстве, которые так или иначе касаются и государственных закупок:

- Контракты комплексные – контракты, объединяющие не только несколько этапов инвестиционно-строительного процесса, но и их часть, их различные комбинации по ценообразованию и объему ответственности.

- Контракты Жизненного Цикла – контракты, предполагающие ответственность исполнителя за проектные решения в течение жизненного цикла или окупаемость в процессе эксплуатации объекта. Могут включать право на реинжиниринг технологий и редевелопмент недвижимости.

- Контракты ГЧП – контракты государственно-частного партнерства, могут включать до 20 различных комбинаций поддержки и соучастия в строительстве объектов недвижимости.

- Партнерские контракты – контракты для ситуации, когда Заказчик и Исполнитель временно становятся партнерами проекта (временный холдинг), а Исполнитель получает прибыль от результатов его эксплуатации.

- Альянсинг – контракты безусловного присоединения исполнителей к проекту на публичных условиях Заказчика, когда все участники проекта получают свою долю прибыли, исчисляемую от объема выполненных работ, только после сдачи объекта в эксплуатацию.

- Трансфертные контракты – контракты с изменением условий ценообразования, оплаты или объема работ во времени в зависимости от результатов других этапов инвестиционно-строительного процесса.

- Девелоперские контракты – контракты на условиях концессионного девелопмента или фи-девелопмента.

- Международные контракты – контракты с привлечением иностранных участников проекта, пригодные для привлечения международного банковского финансирования и иных форм внешнего соучастия.

- Контракты OPEN BOOK – контракты для проектов, старт которых происходит до принятия решений о стоимости и технической конфигурации ввиду гарантированной окупаемости и иных объективных факторов.

- Экстремальные контракты – контракты по безопасности и чрезвычайным ситуациям (особо нуждаются в нормативном описании), когда невозможно использовать классические методы управления проектами.

Как видно, это только перечисление возможных комбинаций, а если учесть их вероятное матричное пересечение в одном контракте, то вопрос шаблонности или простого описания становится откровенно не разрешимым. Вывод здесь можно сделать простой: если все варианты описать в законе о государственных закупках, то глава о строительных контрактах и будет составлять 90% текста такого закона. Таким образом, потребность в отдельном законе назрела, а вопрос, где его место в законодательной иерархии, – вопрос квалифицированного юридического анализа.

3. Классификация заказчиков

В основе подходов к формулированию основных принципов законодательства о государственных закупках строительных услуг, безусловно, должна лежать специальная классификация заказчиков, базирующаяся на отношении Заказчика к объекту инвестиций. Многим специалистам в области инвестиций в недвижимость понятна и высоко ценится роль квалифицированного Заказчика. К сожалению, для формирования адекватной требованиям Заказчика контрактной схемы необходимо понимать качество самого Заказчика, ведь у государства тоже много различных заказчиков. На представленной ниже матрице представлена базовая классификация заказчиков по их отношению к результатам реализации инвестиционно-строительного проекта. Данная матрица предлагает

взгляд на любой инвестиционно-строительный проект с двух сторон, а именно: во-первых, с точки зрения сферы профессиональных компетенций Заказчика. Является ли возводимый объект недвижимости или девелопмента средством приложения компетенций Заказчика, или он для него является непрофильным активом? Соответственно

мы предполагаем, что есть два типа заказчиков с этой точки зрения – профессионалы и непрофессионалы. Другой аспект классификации – это наличие дальнейших планов по эксплуатации возводимого объекта недвижимости. В таблице они представлены как варианты конечного оператора объекта: или это делает сам Заказчик (разумеется, через свои аффилированные службы), или это будет третье лицо, результаты работы которого не интересуют первоначального Заказчика. Заказчик может разбираться в технологии и составе оборудования такого объекта, но реализовывать проект он все равно будет, не вникая достаточно глубоко в суть будущих эксплуатационных проблем.



В общем случае их можно описать так:

Государственный Заказчик первого типа (Росатом, Газпром, Роснефть, РЖД и т.п. госкорпорации): большой объем работ Заказчик выполняет собственной службой капитального строительства. Чаще всего проектирование, как концептуальное, так базовое и рабочее, выполняется собственными аффилированными структурами, специализирующимися на таких объектах. Потребности в комплексных подрядчиках нет, так как управление строительством и организацию работ ведут собственные супервайзеры.

Государственный Заказчик второго типа (государственные учреждения, крупные больницы, учебные и научные центры, спортивные и рекреационные комплексы и т.п.): Заказчик чаще всего вынужден иметь такой объект по объективным причинам. Собственная служба эксплуатации или нанятый ею специалист готовит техническое задание (ТЗ) на проектирование с учетом корпоративных требований и нанимает компанию на ПИРы. В случае необходимости сначала обращаются к консультантам по строительству аналогичных объектов. Для выполнения работ по проектному инжинирингу привлекаются на тендерной основе специализированные проектировщики. Функции технического консультанта ТЗ выполняет или собственная

квалифицированная эксплуатационная служба, или нанятый независимый эксперт.

Государственный Заказчик третьего типа (чаще всего – государственный девелопер и его аналоги): Заказчик – профессионал в своей области, но объект для него посторонний. Чаще всего это коммерческие девелоперы, но вполне могут быть ситуации строительства аналогичных предприятий для родственной структуры под управлением специалистов Заказчика. В этой ситуации Заказчик берет на себя функции технического эксперта и отвечает за профессиональные компетенции, а именно: технология, состав оборудования и т.п.

Государственный Заказчик четвертого типа (муниципальные и иные органы с редкими и уникальными проектами): Заказчик является или случайным, или редким модератором инвестиционно-строительного проекта в силу полученных полномочий или конкретных поручений. Чаще всего он вынужден обращаться к специалистам для реализации всех этапов инвестиционно-строительного процесса. Но в силу своей профессиональной несостоятельности также прибегает к услугам экспертов для оценки предлагаемых услуг, их объема, качества, сроков и стоимости. Для таких компаний открытый публичный конкурс – единственная возможность получить объект за справедливую стоимость.

Таким образом, понимание вида Заказчика и драйвера ответственности за будущую эксплуатацию является базисом для выбора контрактной схемы реализации проекта и, как видно, совокупности условий контрактования, о которых говорилось выше. Понимание того, что это задачи, неразрывно связанные и логически вытекающие друг из друга, снимает большинство конфликтных отношений.

4. Ключевые концепции Закона о закупках строительных услуг

И, наконец, прежде чем обсуждать технические вопросы выбора исполнителей, описания требований и отсекающих показателей доступа к государственным заказам, имеет смысл обсудить концептуальные подходы к такому закону с точки зрения максимальной защиты государственных интересов. Я считаю, что введение нескольких правил, касающихся концепции государственных закупок, может существенно повлиять на эффективность государственной деятельности в этой сфере. Например, с точки зрения защиты государственного бюджета, было бы логично, что компания – победитель тендера не может входить в новые тендеры у одного конкретного государственного заказчика до полного исполнения подписанного контракта. **Первый принцип называется: ОДИН ГОСЗАКАЗЧИК – ОДИН КОНТРАКТ!**

Никто не запрещает участвовать в тендерах других государственных заказчиков, но если впоследствии создать единый реестр государственных подрядчиков, то другой Заказчик сможет по нему отследить состояние дел по иным госконтрактам и принять соответствующие решения. Что дает такой принцип? Во-первых, дает возможность заходить на новые тендеры все новым и новым компаниям. Во-вторых, интерес вернуться к своему заказчику заставит подрядчиков работать качественнее и, главное, быстрее. Это ведет и к снижению накладных расходов, и к конкуренции за ресурсы. В-третьих, зная, что контракт может быть только один, сильные компании будут бороться за самые большие контракты по объемам капвложений, оставляя мелкие контракты малому и среднему бизнесу. Это ли не государственная поддержка малого бизнеса? Именно этого и ждут строители от государства.

Другое правило, например, касается системы ценообразования. Сегодня много критики в адрес сметного ценообразования в России, хотя это только подтверждает суровую правду о дисквалификации наших управляющих кадров. Главное в ценообразовании – это отношение конечной стоимости контракта к стоимости услуг последнего исполнителя. Ведь сегодня разница между ценой генподрядчика и конечного исполнителя может отличаться в

разы. А ведь они считаются по единым справочникам и правилам, потому логично спросить: если есть государственные нормы, зачем требовать от подрядчика доказательств снижения цены? Весь секрет в последующем разделе реальных исполнителей владельцами первого контракта. **Поэтому правило здесь звучит просто: СМЕТНАЯ СТОИМОСТЬ – ЭТО СТОИМОСТЬ РАБОТ ПОСЛЕДНЕГО ИСПОЛНИТЕЛЯ.** Что значит это правило? Это значит, что цена составляется только для той компании, которая непосредственно выполняет работы, с лопатами и техникой. Закон должен устанавливать, что этот последний Исполнитель не должен получать меньше этой сметы ни в оплате труда, ни в покрытии прочих затрат. Все остальные услуги, например генподрядные, должны рассчитываться отдельным коэффициентом и соответственно оплачиваться. К чему это приведет? Прежде всего это заставит генподрядные компании конкурировать по стоимости генподрядных услуг, а не строительных работ, определяемых сметой. Снижение стоимости этих услуг будет возможно, если только часть СМР такие компании будут выполнять собственными силами. Или будут снижать затраты на содержание аппарата управления. Ведь сегодня налицо совершенный перекося в ценообразовании низового субподряда. Генеральный подрядчик, чаще всего аффилированное лицо Заказчику, отбирает себе максимальную долю доходной маржи, оставляя субподряд на голодном пайке. Отсюда низкое качество работ, непрофессиональный персонал и прочие проблемы. Если генподрядчик будет обязан отдавать вниз всю смету по закону, то в линейный подряд пойдут квалифицированные кадры, появится возможность для дальнейшего развития и конкуренции.

Что государство получит в итоге? Во-первых, существенно укрупнятся многие средние игроки, появятся действительно мощные генподрядные компании, которые много делают сами, исчезнут посредники, отжимающие коррупционную маржу, поскольку им не с чего будет брать 20–30% от стоимости контракта, уменьшится количество транзитеров-посредников при реализации проектов, и ничего не делающие монстры строительного рынка вынуждены будут трансформироваться в нормальные и экономные генподрядные структуры. Во-вторых, с рынка уйдут многие мелкие компании, поскольку их работу будут выполнять средние генподрядчики, а это значит, что общее сокращение строительных компаний с нынешних ужасных более 100 тыс. до приемлемых 20–30 тыс. существенно скажется на профессиональном уровне бизнеса.

Как видно, в отличие от закупок товаров в закупке строительных услуг цена не может быть главным, определяющим фактором, а тем более составлять преобладающую долю в принятии решений. **Третье правило**

можно сформулировать просто: ЦЕНА КОНТРАКТА НЕ ЯВЛЯЕТСЯ ФАКТОРОМ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОБЕДИТЕЛЯ.

Для выбора победителя должны быть назначены вполне конкретные параметры или показатели, по совокупности которых победитель определяется автоматически, т.е. чуть ли не компьютером. Почему нельзя фокусироваться на цене? Потому что всегда найдутся компании, которые, в том числе целенаправленно, по сговору, в целях ликвидации конкурентов будут заниматься демпингом. В некоторых контрактах демпинг достигает 50%. Это что за конкурсы? Сметчики и экономисты, выводящие стартовую цифру, прекрасно понимают, что демпинг в 30–40% – это или результат их некавалифицированного расчета, или мошенничество участников торгов. Все же прекрасно понимают, что подрядчики не имеют широкого диапазона для снижения цен. Поэтому вывод напрашивается сам: разорвать связь аффилированных заказчиков и подрядчиков можно прекращением ценовой конкуренции. Прекращение ценовой конкуренции требует решения задачи по адекватному расчету стартовой конкурсной цены, но это вопрос как раз легко разрешаемый, ведь результат налицо – конкуренция за качество и сроки.

Разумеется, вы спросите: какие тогда показатели могли бы быть определяющими для выбора побе-

дителя? Могу сказать, что их может быть несколько, главное – правильно расставить их в иерархии влияния на выбор, то есть какой первый, потом второй и третий, при прочих равных. В качестве примера таких показателей могу назвать следующие:

Коэффициент залоговой защиты госконтракта – отношение стоимости имущества компании (например, как чистые активы) Исполнителя к сумме контракта на момент подачи заявки. Наличие недвижимого имущества на балансе компании (финансовые вложения, офисы, промышленные базы, техника, временные здания и сооружения, земельные участки) – это все потенциальная возможность защиты интересов налогоплательщиков, а значит, предпочтение должно отдаваться тем, у кого он больше. Это требование заставит собственников компаний не выводить активы из строительных организаций, а наоборот – создавать и пополнять их, что в свою очередь гарантирует государству судебную перспективу по взысканию имущества в случае неисполнения контракта.

Вторым параметром для сравнения может быть **Коэффициент ликвидности госконтракта** – отношение собственных оборотных средств компании к общему портфелю заказов на момент подачи заявки. Предпочтение отдается тем, у кого он больше. Это требование заставит собственников компаний не выводить денежные средства из строительных организаций, а наоборот – пополнять их, что в свою очередь гарантирует государству судебную перспективу по взысканию авансов в случае неисполнения контракта. Ведь сегодня бизнес обескровливается собственниками в целях предупреждения рисков изъятия средств заказчиками: по сути, большинство строительных компаний – полубанкроты.

Коэффициент эффективности портфеля – отношение стоимости государственного контракта к общему портфелю проектов компании Исполнителя, к сумме контракта на момент подачи заявки. Наличие портфеля проектов у других заказчиков – это потенциальная гарантия защиты интересов налогоплательщиков, поскольку компания не обанкротится, а может спокойно остановить государственный проект и потом вернуться к нему при возобновлении финансирования. Это требование заставит собственников компаний иметь диверсифицированные портфели, а соответственно укрупнять свой строительный инжиниринговый бизнес, что в целом ведет к защите государственных интересов априори.

Можно привести еще несколько вариантов показателей, но главная цель должна оставаться: победителями должны быть компании с гарантиями и собственным капиталом, тогда и уровень ответственности за результат работы у собственников вырастет в разы.

V2G В СТРОИТЕЛЬСТВЕ

ЧТО НУЖНО ВЗЯТЬ ИЗ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА?



Екатерина БАРАННИКОВА,
руководитель Отдела закупок
в строительстве, ООО «МЕТРО Кэш
энд Керри»

Эксперты практически единодушны в том, что законодательная база по закупкам в строительстве должна претерпеть изменения. Не хочу дискутировать, нужен ли новый закон или достаточно переработать 44-ФЗ. И в том, и в другом случае целесообразно изучить зарубежную практику и использовать наиболее эффективные правовые конструкции. Рассмотрим несколько примеров.

Стимулирование конкуренции и чрезмерное количество участников конкурса. В США при проведении открытых тендеров в строительстве организатор (государственное или муниципальное учреждение, компания с государственным участием) публикует в СМИ приглашение для участия в тендере и информацию о *критериях выбора победителя тендера*. Такого рода публикацию можно считать публичной офертой¹. Участники тендера должны внести депозит в установленном организатором тендера размере в качестве гарантии своих обязательств в тендере.

У открытого тендера есть недостаток в неопределенности порядка акцепта участником тендера оферты организатора. Руководствуясь публичной офертой, участвовать в тендере может пожелать чрезмерное количество контрагентов. Если на публикацию предложения участвовать в тендере откликнулось большое количество строительных компаний, которые внесли депозит, организатор при отказе некоторым таким компаниям в участии должен заплатить штраф². Поэтому в публичной оферте организаторы, как правило, указывают не только критерии победителя тендера, но и критерии, которым должны удовлетворять потенциальные участники тендера, что позволяет впоследствии отказывать без уплаты штрафа тем компаниям, которые не удовлетворяют заранее озвученным критериям. Во избежание злоупотреблений устанавливать квалификационные критерии подрядчиков после начала тендера запрещено. После подведения итогов тендера подрядчики имеют право оспорить дополнительные квалификационные требования организатора, неся бремя доказывания соответствующих фактов.

Эффективность закупок подрядных работ связана в том числе с **качеством рабочей документации**, на основании которой проводится

¹ Easterbrook F. H. Role of Original Intent in Statutory Construction, The //Harv. JL & Pub. Pol'y. – 1988. – Т. 11. – С. 59.

² Flanagan R., Norman G. Sealed bid auctions: an application to the building industry //Construction Management and Economics. – 1985. – Т. 3. – № 2. – С. 145–161.

конкурс. Огромное значение имеют **инженерные изыскания**. Ни первое, ни второе не учтено в проекте ФЗ «О строительном подряде для государственных и муниципальных нужд». Данный пробел может обернуться рисками перерасходования бюджетных средств, вызванными низким качеством проектирования и дополнительными работами подрядчика. К тому же вырастает и риск коррупции за счет манипуляций с дополнительными работами, возникающими при исполнении договора строительного подряда.

В зарубежном законодательстве для таких случаев предусмотрено применение договора строительного подряда и проектирования (**Design-Build**). Например, в соответствии с положением RCW 39.10.300 штата Вашингтон в США при закупке строительных работ на сумму свыше 10 млн долл. обязательным является применение Design-Build в закупочном тендере и последующем договоре.

Учитывая сложившуюся экономическую ситуацию в РФ и обоснованное желание строительных компаний выиграть государственный тендер, возможно увеличение жалоб проигравших конкурс подрядчиков. Наибольшее количество исков по закупочным спорам в Канаде также сконцентрировано на строительной отрасли, т.к. проигравшие конкурс участники имеют право получить компенса-

цию ущерба и в некоторых случаях упущенной выгоды, а договоры подряда могут исчисляться сотнями миллионов долларов. Так, истец получил компенсацию ущерба и упущенной выгоды по делу MJB Enterprises Ltd v Defense Construction (1951) Ltd et al (Supreme Court of Canada, reversing Alberta Court of Appeal, 22.04.1999), а в деле North America Construction (1993) Ltd v York (Municipality) проигравший конкурс подрядчик, предложение которого было на 0,1% ниже цены выигравшего участника, пытался оспорить результаты тендера на основании предоставления конкурентом неполного пакета документов на конкурс.

Поэтому в нашем законодательстве следует предусмотреть **сбалансированный порядок оспаривания результатов конкурса**, гарантирующий справедливую конкуренцию и прозрачный тендерный процесс и устраняющий при этом возможности злоупотребления правом проигравших участников (во избежание чрезмерного количества необоснованных судебных исков). Какие уроки можно извлечь из зарубежного права для разработки российского закона? Во-первых, возможность использовать предварительную квалификацию по усмотрению закупающей стороны с целью допуска к конкурсу тех участников, которые смогут качественно, в срок и в рамках бюджета реализовать строительный проект. Во-вторых, необходимость прозрачного тендерного процесса на основе справедливой конкуренции с последующим контролем исполнения договора, где особенно преуспело канадское законодательство. В-третьих, регламентация порядка оспаривания результатов строительных тендеров во избежание злоупотреблений правом и чрезмерности исков от проигравших тендеры подрядчиков.



B2G В СТРОИТЕЛЬСТВЕ

ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ 44-ФЗ И ВОЗМОЖНЫЕ РЕШЕНИЯ



Сергей ГАБЕСТРО,
генеральный директор
Национальной ассоциации
институтов закупок

1. Электронные аукционы при закупке строительных работ являются неэффективным способом определения подрядчика.

В настоящее время в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ) основной

формой закупки строительных работ является электронный аукцион. При закупке строительных работ с начальной (максимальной) ценой контракта более 150 млн руб. (для муниципальных нужд – более 50 млн руб.) заказчики вправе проводить открытый конкурс.

Закупка работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту особо опасных, технически сложных объектов капитального строительства, а также искусственных дорожных сооружений (в случае если начальная (максимальная) цена контракта при осуществлении закупок для обеспечения государственных нужд превышает 150 млн руб., для обеспечения муниципальных нужд превышает 50 млн руб.) может быть осуществлена в форме конкурса с ограниченным участием.

Победитель электронного аукциона выбирается на основании единственного критерия – цены контракта. При этом практика проведения торгов за рубежом свидетельствует о том, что важное значение при выборе наилучшего предложения при закупке строительных работ имеет также квалификация подрядчика.

В итоге участниками торгов на закупку строительных работ являются как добросовестные участники строительного рынка, так и фирмы-однодневки, что приводит к недобросовестной конкуренции.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ: внести в Закон № 44-ФЗ изменение, в соответствии с которым закупка строительных работ должна осуществляться исключительно на конкурсной основе без применения электронного аукциона. При этом в Законе № 44-ФЗ должны быть установлены особенности проведения конкурса для закупки строительных работ (в форме отдельной статьи).

2. Закон № 44-ФЗ не содержит механизма допуска к торгам только квалифицированных подрядчиков.

В соответствии со статьей 31 Закона № 44-ФЗ актом Правительства РФ могут быть установлены дополнительные требования к участникам электронного аукциона и конкурса с ограниченным участием, но не открытого конкурса. Такие требования в силу Закона могут быть установлены только при



проведении электронного аукциона и конкурса с ограниченным участием, но не открытого конкурса. Между тем все основные закупки с начальной (максимальной) ценой более 150 млн руб. осуществляются именно в форме открытого конкурса.

Квалификационные требования в Международном стандарте ISO 10845-(1-8)-2010 «Закупки в строительстве» построены на доказательстве участника тендера наличия у него квалификации, технической компетенции, финансовых ресурсов, оборудования, управленческой способности, надежности, опыта, репутации, знания дела и персонала для выполнения контракта.

В итоге участником конкурентной процедуры по закупке строительных работ при проведении открытого конкурса может быть любое лицо, в

том числе не имеющее опыта выполнения работ, производственных мощностей, кадровых и финансовых ресурсов, надлежащей деловой репутации.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ: внести в Закон № 44-ФЗ изменение, в соответствии с которым при закупке строительных работ обязательно должны быть установлены требования к участникам закупки о наличии опыта выполнения работ.

3. Законодательством не установлена обязанность победителя торгов самостоятельно выполнять работы по строительству.

В результате возникает значительное количество фирм-однодневок. При отсутствии ограничения на заключение субподрядных договоров такие фирмы осуществляют перепродажу контрактов, полученных в результате победы на аукционе.

Затраты такой организации несравнимы с затратами на содержание штата сотрудников крупной строительной организации, имеющей все возможности для качественного и своевременного исполнения условий контракта.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ: внести в Закон № 44-ФЗ изменение, в соответствии с которым победитель торгов должен самостоятельно выполнять работы в объеме не менее размера, установленного контрактом. Законом также должны быть урегулированы вопросы привлечения субподрядчиков к выполнению работ.

4. Проблема применения статьи 33 и статьи 66 Закона № 44-ФЗ при проведении закупок на выполнение работ по строительству, реконструк-

ции, капитальному ремонту при наличии утвержденной проектной документации.

Несоответствие статьи 33 и части 3 статьи 66 Закона № 44-ФЗ требованиям Градостроительного кодекса РФ.

Лицо, осуществляющее строительство, обязано осуществлять строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объекта капитального строительства в соответствии с проектной документацией (часть 6 статьи 52 Градостроительного кодекса РФ).

Согласно части 7 статьи 52 Градостроительного кодекса РФ отклонение параметров объекта капитального строительства от проектной документации допускается только на основании вновь утвержденной проектной документации после внесения в нее соответствующих изменений.

Данная ситуация возникает при проведении торгов на выполнение работ по реконструкции, строительству и капитальному ремонту, если частью документации является утвержденная экспертизой проектная документация. В утвержденной проектной документации для целей экспертизы цены все расчеты сделаны с указанием конкретных товарных знаков, наименований производителей, фирменных наименований.

Заказчик должен в документации о закупке установить показатели, позволяющие определить соответ-

ствие закупаемых товара, работы, услуги установленным заказчиком требованиям. Согласно пункту 3 части 3 статьи 66 Закона № 44-ФЗ, при заключении контракта на выполнение работ, для выполнения которых используется товар, первая часть аукционной заявки должна содержать согласие участника такого аукциона на выполнение работы на условиях, предусмотренных документацией о таком аукционе, а также предусмотренную пунктом 3 части 3 статьи 66 Закона № 44-ФЗ информацию о товаре.

Если при проведении торгов участник предложит эквивалентный товар, не соответствующий проектной документации, но соответствующий аукционной документации, то тогда в случае победы данного участника заказчику до начала выполнения работ придется обращаться в органы экспертизы за новым согласованием проектной документации с новыми марками оборудования, что повлечет новый расчет цены строительных работ, длительную потерю времени и, как следствие, новые торги, где все опять может повториться.

ВАРИАНТ РЕШЕНИЯ: НЕОБХОДИМО ВНЕСЕНИЕ ИЗМЕНЕНИЙ В СТАТЬИ 33 И 66 Закона № 44-ФЗ, в соответствии с которыми при проведении торгов на выполнение работ на основании утвержденной экспертизой проектной документации не применяются правила об указании слов «или эквивалент», не устанавливаются значения эквивалентности, не указываются значения параметров, не применяются правила пункта 3 части 3 статьи 66 Закона № 44-ФЗ об обязательном описании товаров.

5. Отсутствие в Законе № 44-ФЗ единых требований к описанию участниками закупок объекта закупки в своей заявке.

Статьей 33 Закона № 44-ФЗ установлены единые требования к описанию объекта закупки в документации. Статьей 66 Закона № 44-ФЗ установлены требования к описанию объекта закупки участником в заявке на участие в аукционе.

При этом для всех видов конкурсов, запроса предложений и запроса котировок Законом вообще не установлены правила описания участником объекта закупки в заявке.

Заказчик может произвольно при данных видах конкурентных процедур устанавливать любые правила описания участником объекта закупки. Если заказчик закупает работы в форме конкурса, запроса котировок или запроса предложений, заказчик может требовать от участника произвольно практически любое описание объекта закупки, например, потребовать описывать в заявке качественные характеристики работ, правила соблюдения охраны труда, экологические правила, переписывать содержание всех ГОСТ и СНИП и т.п., то есть все то, что и так установлено действующим законодательством или самой документацией о закупке.

При этом в настоящее время Законом № 44-ФЗ разрешена закупка наиболее дорогостоящих объектов закупки (строительство, реконструкция и капитальный ремонт объектов капитального строительства) в форме открытого конкурса или конкурса с ограниченным участием.

Отсутствие требований к описанию участником закупки объекта закупки при проведении конкурса, запроса котировок и запроса предложений нарушает права и законные интересы участников закупки, массово используется недобросовестными заказчиками для отклонения заявок участников закупок путем включения в документацию о закупке заведомо не исполнимых или неконкретных требований к описанию объекта закупки в заявке.

ВАРИАНТ РЕШЕНИЯ: необходимо внесение изменений в статьи 33 и 66 Закона № 44-ФЗ, в соответствии с которыми установить на основе требований части 3 статьи 66 Закона № 44-ФЗ единые и равные требования к описанию участниками объекта закупки при всех конкурентных способах определения поставщика (подрядчика, исполнителя).

6. В Законе № 44-ФЗ отсутствует норма, обязывающая заказчика размещать на официальном сайте имеющуюся у него проектную документацию и иные документы, определяющие объем выполняемых работ, при наличии практики

ФАС России, требующей от заказчиков размещать проектную документацию на официальном сайте.

Многолетняя практика ФАС свидетельствует о том, что отсутствие на официальном сайте проектной документации и иных документов, определяющих объем выполняемых работ, если она имеется у заказчика, является основанием для выдачи предписания об аннулировании торгов.

ВАРИАНТ РЕШЕНИЯ: внесение изменений в статью 33 Закона № 44-ФЗ следующего содержания:

«Документация должна содержать информацию об объеме выполняемых работ и оказываемых услуг, являющихся объектом закупки.

К документации прилагаются имеющаяся у заказчика проектная документация, проект, сметная документация (сметы), эскизы, чертежи, планы, схемы, спецификации и иные документы, определяющие объем и качественные характеристики выполняемых работ».

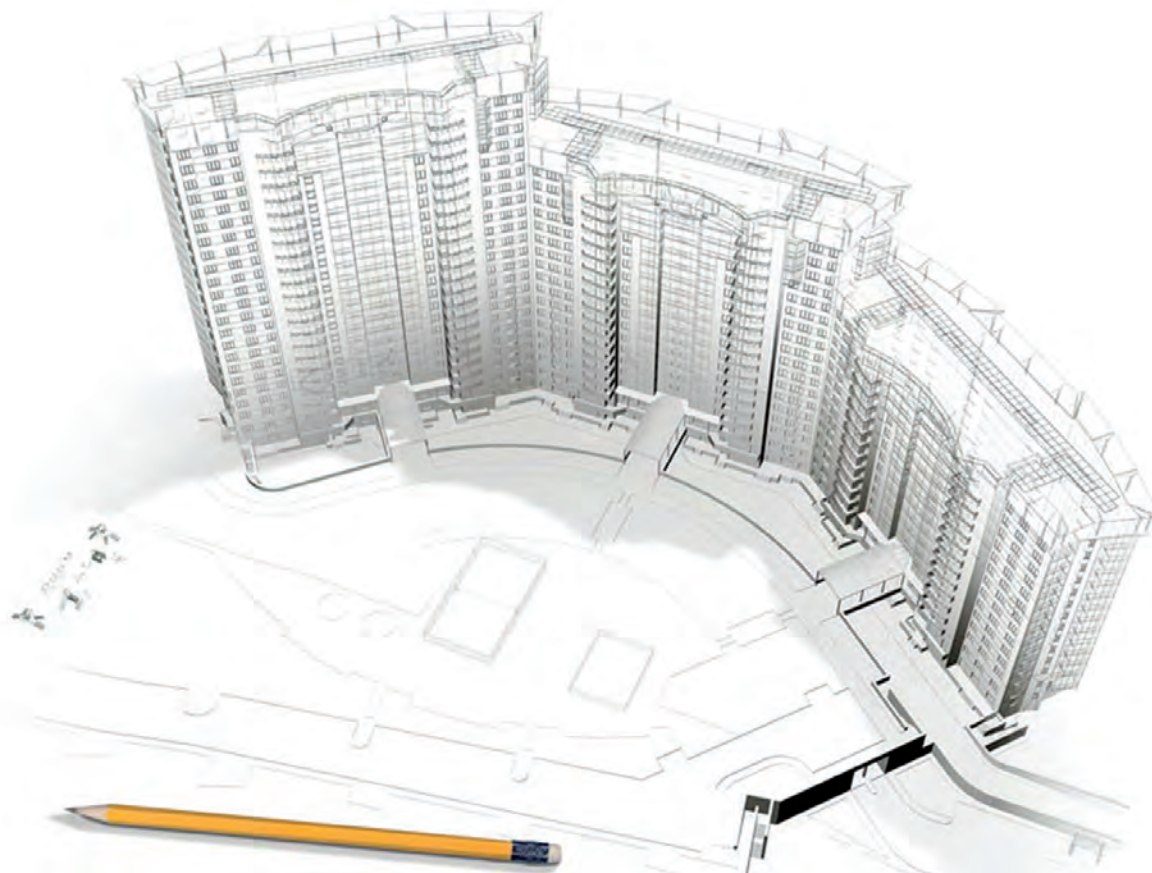
7. В Законе № 44-ФЗ отсутствует определение, что такое «товар, используемый для выполнения работ или оказания услуг» (понятие используется в статье 66 Закона № 44-ФЗ при проведении электронного аукциона) и чем такой товар отличается от «материалов, используемых при выполнении работ или оказании услуг».

Отсутствие данного понятия приводит к тому, что заказчик устанавливает в соответствии с частью 2 статьи 33 и частью 3 статьи 66 Закона № 44-ФЗ значения показателей, в том числе максимальные и минимальные значения, в отношении строительных материалов, в отношении которых все требования и так установлены ГОСТ или строительными расценками (ФЕР, ТЕР и т.п.), то есть просто переписывает в документацию все значения строительных материалов из ГОСТ и расценок строительных работ.

Такая схема используется недобросовестными заказчиками для отклонения неугодных участников закупок и приводит к массовым злоупотреблениям, нарушает права и законные интересы добросовестных участников.

ВАРИАНТ РЕШЕНИЯ: установить в Законе № 44-ФЗ, что Заказчик не вправе в документации о закупках требовать от участника закупки описания строительных материалов, предусмотренных государственными сметными нормативами, а также ввести в Законе № 44-ФЗ определение «товар, используемый для выполнения работ».

8. Проблема установления показателей, позволяющих определить соответствие покупаемой работы установленным заказчиком требованиям (применение части 2 статьи 33 Закона № 44-ФЗ).



В соответствии с частью 2 статьи 33 Закона № 44-ФЗ заказчик обязан установить показатели, позволяющие определить соответствие закупаемых товара, работы, услуги установленным заказчиком требованиям. При этом должны быть указаны максимальные и (или) минимальные значения таких показателей, а также значения показателей, которые не могут изменяться.

При закупке многих работ невозможно установить максимальные или минимальные значения показателей.

В Законе отсутствует право заказчика устанавливать диапазон значений показателей.

ВАРИАНТ РЕШЕНИЯ: Внесение изменений в статью 33 Закона № 44-ФЗ.

9. Отсутствует право заказчика указать в документации, что при выполнении работ, где используются товары, участник должен просто указать свое согласие на выполнение работ (проблема части 3 статьи 66 Закона № 44-ФЗ).

ВАРИАНТ РЕШЕНИЯ: Внесение изменений в статью 33 Закона № 44-ФЗ.

10. Невозможность применения проектно-сметного метода при закупке проектно-исследовательских работ (статья 22 Закона № 44-ФЗ).

На данные работы разработаны и утверждены федеральные сборники цен на проектные и исследовательские работы.

ВАРИАНТ РЕШЕНИЯ: Внесение изменений в статью 22 Закона № 44-ФЗ, разрешающую применение проектно-сметного метода при закупке проектно-исследовательских работ.

11. Вопросы проведения экспертизы в отношении закупок, за которыми осуществляются установленные законодательством РФ формы контроля и надзора (строительный контроль, авторский надзор, технический надзор), а также экспертиза в отношении закупаемых услуг по контролю, надзору и экспертизе.

Законодательством РФ за проведением ряда работ установлены формы контроля и надзора:

– строительный контроль в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства. В случае осуществления строительства, реконструкции, капитального ремонта на основании договора строительный контроль проводится также застройщиком или техническим заказчиком либо привлекаемым ими на основании договора физическим или юридическим лицом (статья 53 Градостроительного кодекса РФ);

– авторский контроль за разработкой проектной документации объекта капитального строительства и авторский надзор за строительством, реконструкцией, капитальным ремонтом объекта капитального строительства соответствующими авторами (автор

произведения архитектуры, градостроительства или садово-паркового искусства имеет право на осуществление авторского контроля за разработкой документации для строительства и право авторского надзора за строительством здания или сооружения либо иной реализацией соответствующего проекта, статья 1294 ГК РФ, статья 12 Федерального закона от 17 ноября 1995 г. № 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации»);

– проведение технического и авторского надзора за выполнением работ по сохранению объекта культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (статья 45 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»).

Таким образом, за проведением ряда работ и так установлены от одной до трех форм контроля (надзора). При этом организациям, их осуществляющим, выплачиваются бюджетные средства за оказание услуг по контролю (надзору) по установленным нормативам.

Так, при реконструкции объекта культурного наследия одновременно осуществляются строительный контроль органом технического надзора, авторский надзор автором проекта и технический надзор за сохранением объекта культурного наследия. Услуги по контролю (надзору) указанных организаций требуют оплаты за счет средств бюджета.



Закон № 44-ФЗ требует от заказчика проводить экспертизу как в отношении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, так и в отношении услуг по авторскому надзору, строительному контролю (техническому надзору).

Очевидно, что в вышеперечисленных случаях нет необходимости проводить какую-либо экспертизу, да она и не нужна при действующих формах контроля (надзора).

В осуществлении экспертизы со стороны заказчика в вышеперечисленных формах контроля (надзора) нет необходимости.

ВАРИАНТ РЕШЕНИЯ: проведение экспертизы в указанных случаях должно быть правом Заказчика (изменения в статье 94 Закона № 44-ФЗ).

12. Установление обязательного требования об обеспечении исполнения контракта в соответствии с пунктом 19 части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ (заключение контракта на оказание услуг по осуществлению авторского контроля за разработкой проектной документации объекта капитального строительства, проведению авторского надзора за строительством, реконструкцией, капитальным ремонтом объекта капитального строительства соответствующими авторами, на проведение технического и авторского надзора за выполнением работ по сохранению объекта культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации с авторами проектов) приводит к отказу лиц, осуществляющих авторский надзор, от заключения контрактов.

Заказчик обязан заключить с автором проекта контракт на оказание услуг авторского надзора. Данные лица нередко отказываются заключать такие договоры, поскольку предоставление обеспечения контракта для них может быть финансово нерентабельным.

Заказчик договор с иным лицом заключить не вправе.

Такая ситуация может привести к невозможности осуществления работ по строительству и реконструкции.

ВАРИАНТ РЕШЕНИЯ: необходимо внести в часть 2 статьи 96 Закона № 44-ФЗ исключение, в соответствии с которым в данном случае требование о предоставлении обеспечения контракта будет правом Заказчика.

СТРУКТУРА ЗАКУПОК В СФЕРЕ СТРОИТЕЛЬСТВА (на портале Fabrikant.ru, 2014 г.)

Закупки в сфере строительства традиционно занимают одно из лидирующих мест на электронных торговых площадках. По итогам работы на торговом портале Fabrikant.ru в 2014 году самая крупная доля закупок пришлась на строительные товары и услуги – 24% от общего объема торгов.

В сравнении с 2013 годом в секции «Корпоративные торги» наблюдался почти двукратный рост по следующим категориям услуг (совокупно):

- Проектная документация и технико-экономическое обоснование продукции.
- Строительные материалы и комплектующие изделия.

- Услуги по аренде оборудования для строительства и сноса зданий и сооружений с оператором.
- Услуги по завершению строительства.
- Услуги по подготовке строительного участка.
- Услуги по проведению общих строительных работ по возведению зданий и сооружений.

В то же время многие конкурсы по строительству по-прежнему проводятся в оффлайне. В настоящее время обсуждается законопроект о переводе всех типов торговых процедур по госзакупкам в электронный вид в связи с чем эксперты прогнозируют, что число торгов, в том числе и в области строительства, на электронных торговых площадках увеличится.

Подготовлено пресс-службой торгового портала Fabrikant.ru

КОНТРАКТАЦИЯ С ПОСТАВЩИКАМИ В МАШИНОСТРОЕНИИ ОБОРОННО-ПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА



Руслан ХАЛЬФИН,
председатель комитета НАИЗ
по методологии и контролю
закупочной деятельности

Машиностроение, в том числе та его часть, которая ориентирована полностью или частично на гособоронзаказ, имеет серьезную специфику бизнес-процессов по обеспечению ресурсов. Данная специфика связана с особенностями принятия компонентных и материальных решений. Прежде всего следует отметить, что свобода компонентных и материальных решений при контрактации с поставщиками в машиностроении серьезным образом ограничена, а их база – жестко закреплена конструкторской документацией. Кроме того, имеет место тесное внеэкономическое взаимодей-

ствие выпускающих предприятий с организациями-поставщиками компонентов и готовых изделий.

В результате такой специфики сужается спектр возможностей для управления себестоимостью готового изделия. В меньшей степени здесь можно применять традиционные методы получения лучшей цены, такие как увеличение общей численности поставщиков и развитие между ними здоровой конкуренции. Как известно, именно эти методы остаются наиболее распространенными способами администрирования цены поставок в отраслях отечественной экономики, например в тепло- и электроэнергетике. В этих отраслях значительная часть покупаемой продукции имеет открытый рынок готовых решений и достаточную инфраструктуру налаженного производства. По большинству позиций снабженцами находится не менее 2–3 независимых производителей-поставщиков.

В подобных отраслях можно и нужно продвигать грамотный и прозрачный выбор контрагентов, основанный на уместных процедурах отбора. Напротив, в машиностроении доля продукции (материалов и компонентов), которая может быть закуплена на открытом и действительно конкурентном рынке, составляет порядка 10–20%. Параметры и технические решения в отношении основной части продукции закреплены, причем достаточно жестко, в том числе посредством указания в конструкторской документации конкретных торговых марок. Подчас параметры и технические решения сертифицированы госкомиссиями в составе изделия. Любопытно, что при этом технические решения далеко не всегда являются уникальными, но применение альтернатив на этапе серийного производства сопряжено с трудностями согласований и затратными испытаниями.

Прямым следствием такой ситуации является ограничение круга предприятий-партнеров и нерыночная цена «безальтернативной» продукции. В худшем случае, если партнерские отношения не налаживаются, у поставщиков имеются рычаги для открытого ценового диктата.

Недостаток вариативности технических решений по компонентам и материалам изделий



Заказчики и поставщики сегодня (машиностроение)



Анализ практики позволяет выделить целый комплекс институциональных, информационных и иных проблем, ставших в машиностроении мощнейшими барьерами к формированию условий для эффективной контрактации с поставщиками.

Во-первых, в отрасли отсутствуют рыночные инструменты формирования, распространения и актуализации сведений о справедливой стоимости поставляемых компонентов. Оставленный один на один с цепочкой комплектаторов, заказчик не требует, а подчас и не имеет сил требовать от поставщиков и их субподрядчиков раскрытия сведений о реальной, а тем более об эффективной стоимости изделия по компонентам. Такая стоимость предстает перед заказчиком как бы данной ему свыше, подобно явлениям самой природы, на которые у человека крайне ограниченное влияние.

При этом, согласно отраслевому устройству, работа заказчика с поставщиками над конструкцией компонентов для снижения их себестоимости не организована. Заказчик, если он действует в одиночку, не в состоянии переформатировать устоявшиеся контрактные отношения в целой отрасли, сменив наконец устаревшие однонаправленные действия «продал – купил» на заинтересованные и ответственные взаимодействия участников.

Заказчик не может организовать независимый анализ движения ресурсов по всей цепочке поставок, в частности анализ целесообразности закупки материалов (металла, электроэнергии и т.д.) отдельными поставщиками ресурсоизбыточных компонентов. Нет оснований и к разделению рисков и издержек участниками цепочек поставок. Ни заказчик, ни иное заинтересованное лицо, способное стать лидером интеграции, не организует закупки в интересах поставщиков и их субпоставщиков с целью получения минимальной цены на укрупненный лот.

Отсутствует в отрасли и такой широко распространенный инструмент, как обмен между партнерами стратегически значимой информацией. В частности, заказчик не ставится в известность, а тем более не участвует в разработке и реализации поставщиками планов по сокращению себестоимости выпускаемых ими компонентов. Честно говоря, для заказчика остается тайной за семью печатями сам факт, имеются ли у поставщиков такие планы вообще. Между тем данная работа обязательно должна

Президент АвтоВАЗа швед Бу Андерссон прокомментировал тему коррупции в отношениях с поставщиками

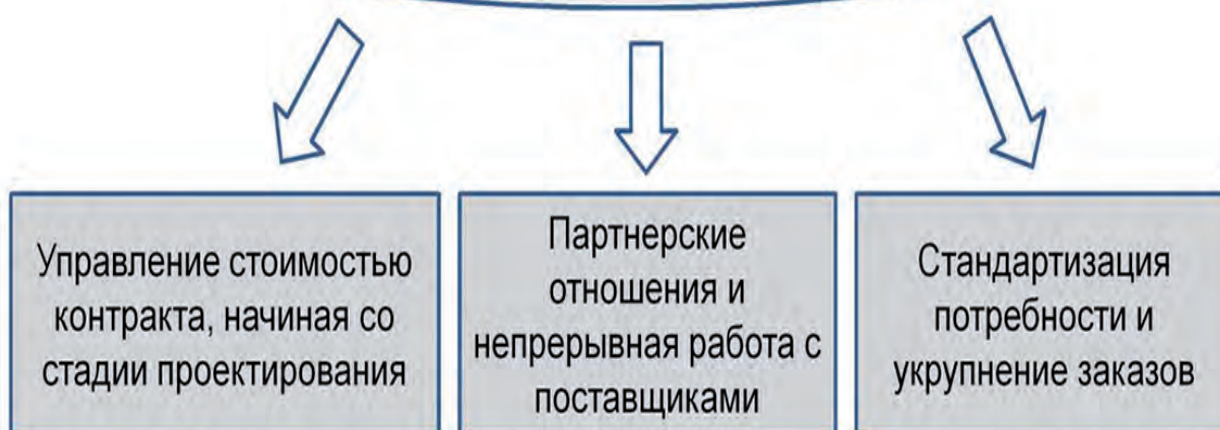
«В Тольятти, – считает топ-менеджер, – все начинается с технических требований к поставляемой продукции: коммерческие предложения подстраиваются под определенных поставщиков. Может быть, это дело привычки, сохранившейся с того момента, когда АвтоВАЗ передавал свои активы внешним поставщикам».



В такой ситуации, по словам Андерссона, приоритет в прибыли отдается поставщикам. Он привел пример диспропорции: за последние четыре года платежи АвтоВАЗа поставщикам возросли на 21%, а цены на свою продукцию автогигант повысил на 7%. «Если мы не решим это, то у компании не окажется будущего. Возможно, меня захотят убить, но тем только ухудшат проблему. Я не боюсь», – заявил глава компании, слова которого приводят «Новости Тольятти».

Источники наблюдений и основные направления развития

- В транспортном машиностроении (ОПК)
- В инвестиционном строительстве крупных промышленных объектов



Цель: Снижение затрат и улучшение качества продукции

вестись, причем исходя из конкурентной стоимости финальной продукции. Не удивительно, что в итоге поставщики работают преимущественно на собственный результат, а значит, живут в краткосрочной перспективе.

При контрактации с поставщиками в машиностроении не запущены процессы стандартизации и унификации компонентной базы – универсальные инструменты снижения вариативности поставок. Между стандартизация и унификация компонентной базы позволяют про-

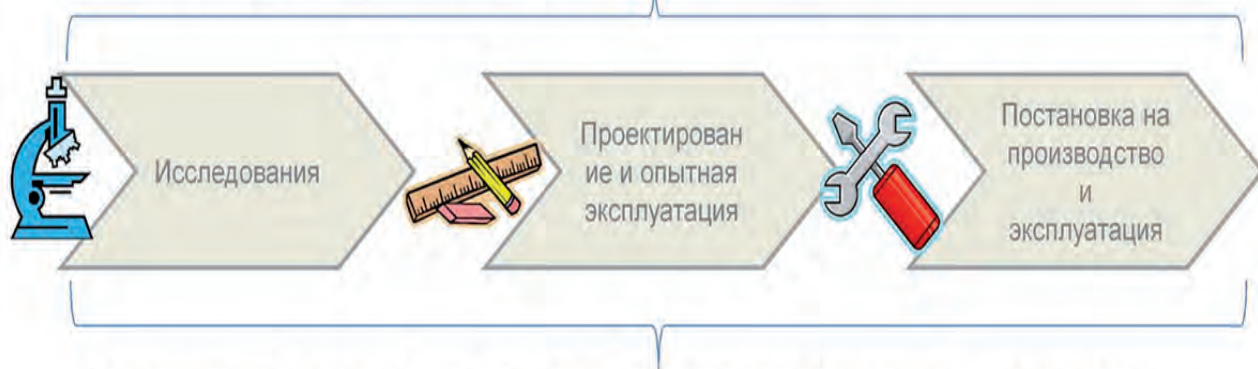
водить консолидированные закупки одинаковых компонентов (МТР) для разных изделий. На такой основе можно проводить консолидированные закупки одинаковых компонентов для одинаковых изделий, но разных контрактов.

Практикам известно, насколько сложно (особенно в ОПК) в планируемых и действующих контрактах вычленить для последующего сопоставления цены на одно и то же изделие, включенное в поставку по разным контрактам.

Согласно действующей практике, стоимость продукта определяется до стадии проектирования. Соответственно в последующем, на различных стадиях жизненного цикла продукции и даже на стадии проектирования, может выявляться, что предварительно рассчитанная стоимость продукта оказалась как изначально заниженной, так и завышенной. В случае выявленных занижений нормативно закрепленной цены крупный заказчик, как правило, пытается перенаправить собственный убыток на субпоставщиков. А

Два направления управления риском завышения стоимости компонентов (МТР), закрепленных в конструкции изделия

- 1. Создание возможности применения двух и более альтернативных технических решений/материалов компонентов на всех этапах инновационного цикла.**



- 2. Развитие партнерских отношений с производителем - носителем уникальной технологии. Совместная работа над снижением стоимости компонента.**

Так же необходимо осуществлять укрупненные консолидированные закупки одинаковой номенклатуры необходимой для изготовления разных изделий.

при завышении у заказчика и участников всей контрактной цепочки нет никаких стимулов работать над снижением стоимости.

Для снижения затрат и улучшения качества продукции заказчик (машиностроительное предприятие, выпускающее готовое изделие) должен наконец-то решиться на то, чтобы запустить системную работу по следующим направлениям:

- 1. Дополнительное управление стоимостью контракта, начиная со стадии проектирования.**

2. Развитие партнерских отношений с поставщиками в течение всего цикла выпуска изделия.

- 3. Развитие стандартизации потребности и укрупнение заказов.**

Что касается собственно риска завышения стоимости материалов и компонентов, закрепленных в конструкции изделия, то, на наш взгляд, полагаться здесь нужно на два основных метода управления данным риском.

1. Создание возможности применения двух и более альтернативных технических решений/материалов компонентов на всех этапах инновационного цикла: НИР, ОКР, модельное и серийное производство, утилизация.

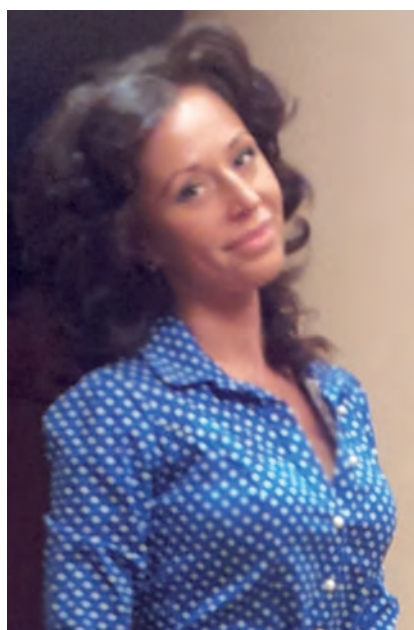
2. Развитие партнерских отношений с производителем – носителем уникальной технологии. Совместная работа над снижением стоимости компонента.

Основываясь на предложенном понимании вопросов расшивки узких мест при контрактации в машиностроении, можно предложить следующую матрицу действий и практик.

	КАК ЕСТЬ СЕЙЧАС	КАК ДОЛЖНО БЫТЬ
1.	Поставщикам не доводятся видение и принципы работы по вопросам поставок и правила партнерских отношений.	Политики и конференции, кодекс корпоративного поведения, целевые установки по качеству компонентов, оперативное взаимодействие с поставщиками по вопросам поставки. Транслирование правил работы на субпоставщиков 1–3 уровня.
2.	Отсутствует механизм предварительного отбора поставщиков (партнеров), не развита компетенция по техническому аудиту процессов. Заказчик работает с поставщиками, имеющими для него налоговые риски.	Система отбора поставщиков на предмет возможностей выпуска поставщиками качественной продукции, долгосрочная работа с поставщиками.
3.	Не развита компетенция по cost-инжинирингу. Нет работы над снижением стоимости изделия с поставщиками исходя из конкурентной цены готовой продукции.	Прозрачная система ценообразования на продукцию поставщика и его субпоставщиков. Работа над стоимостью изделия (конструкция, технология, качество, требования заказчика) совместно с поставщиками.
4.	Нет совместной и системной работы по качеству и логистике поставок с поставщиками, работы в командах.	Команды поставщика и заказчика непрерывно работают над улучшением качества продукции и процессов, а также получением оптимальных логистических решений.
5.	Управление процедурой закупки.	Управление цепочками поставок.
6.	Закрытость поставщиков для заказчика, несистемная работа по анализу процессов производства поставщиков.	Развитие поставщиков и контроль корректирующих воздействий на процессы производства поставщика.
7.	Права собственности на чертежи и оснастку могут принадлежать поставщикам.	Права собственности на оснастку и чертежи принадлежат заказчику.
8.	Сбыт компонентов через сеть компании не организован. Закупки компонентов для пост-гарантийного ремонта проводятся обособленно от закупки компонентов на конвейер.	Сбыт компонентов для пост-гарантийного сервисного обслуживания и ремонта производится через сеть компании. Закупки таких компонентов осуществляются вместе с компонентами на конвейер.
9.	Заказчик не требует раскрытия стоимости изделия по компонентам от своих поставщиков и их субпоставщиков.	Условия работы заказчик – поставщик справедливы для поставщиков 2-го и 3-го уровня. Все работают в одной системе. Заказчик имеет право проводить аудит поставщиков и субпоставщиков. Работа по принципу «открытой книги».
10.	Работа над конструкцией компонентов и изделия с поставщиками компонентов для снижения их себестоимости не организована.	Работа в командах совместно с поставщиками над изменением конструкции изделий с целью снижения их себестоимости и управления стоимостью изделия в пределах его жизненного цикла.
11.	Заказчик не организует закупки в интересах поставщиков и их субпоставщиков с целью получения оптимальной цены на укрупненный лот.	Заказчик консолидирует объемы закупки для поставщиков и их субпоставщиков для получения экономии, используя синергетический эффект.

Таким образом, используя при контрактации с поставщиками в машиностроении указанные действия и практики, направленные на управление стоимостью, заказчик – машиностроительное предприятие, выпускающее готовое изделие, – получает инструмент управления затратами, критически влияющими на себестоимость производимой продукции.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ЭЛЕКТРОННОЙ ТОРГОВЛИ



Вера КИСЕЛЕВА,

Всероссийская академия внешней торговли, стажер НАИЗ

Международный опыт показывает, что развитие форм и инструментов электронной торговли, включая электронные торговые площадки, электронные процедуры и электронные каталоги, – это прежде всего способность участников современных закупочных систем заключать электронные сделки. В целях усиления процессов поставок фокус внимания смещается на решение задач расширения и совершенствования форматов обмена информацией и облегчения коммуникаций персонала. При этом усиление процесса

поставок понимается как освобождение времени на виды деятельности, добавляющие ценность, за счет сокращения затрат на целый ряд рутинных транзакционных операций.

К числу добавляющих стоимость, т.е. стратегических, видов деятельности относятся: выбор и дизайн архитектуры взаимодействия с заказчиками и поставщиками, формирование условий контрактации, определение продуктовой линейки, разработка торговых стратегий по стадиям жизненного цикла продукции, географическим регионам и группам ключевых поставщиков и заказчиков, выбор самих заказчиков и поставщиков, а также иные содержательные процессы, предопределяющие бизнес-модель компании и ее место на рынке.

К числу рутинных транзакционных операций, передаваемых каналам электронной торговли, относятся: ввод данных, формирование электронных заявок, проверка текущего состояния груза и платежей, формирование и обмен электронными документами, включая счета-фактуры, контроль запасов, электронные формы оплаты, демонстрация электронных каталогов, поиск необходимых видов продукции и др.

Интересен опыт Microsoft. Программное обеспечение для снабжения компании обеспечивает контроль за расходами компании и за реализацией инициатив, направленных на экономию, за счет следующих функциональных возможностей:

- снижения затрат на персонал и исправление ошибок;
- стандартизации снабжения;
- упрощения процессов, связанных со счетами к оплате;
- повышения скорости и наглядности транзакций;
- уточнения ролей и функционала участников;
- определения полномочий дающих разрешения лиц.

Применение Microsoft-инструментов электронного снабжения позволило сократить число сотрудников компании, работающих в отделе счетов к оплате и отделе работы со счетами, более чем на 25% и 50% соответственно. Эти специалисты остались в компании, но если раньше они занимались неинтересной и плохо капитализируемой работой, то теперь заняты стратегическими для снабжения видами деятельности.



Электронная торговля напрямую связана с такими ключевыми процессами, как управление финансами, управление запасами, управление маркетингом. Поэтому электронная торговля – это пакет инструментов и специфическая технологическая платформа деятельности современных компаний. Перечислим некоторые из ее сегментов, хорошо развившихся к настоящему времени.

Электронный рынок. Подсистема появилась в свободной продаже в 1996 году. Она направляет запросы ранее отобранному поставщику, оценивает отдельные характеристики их предложений, готовит проекты заявок на закупки, ведет финансовый учет, пользуясь для этого онлайн-

вым процессом подтверждения платежей, осуществляет сравнение счетов-фактуры с заказами, готовит электронные платежи поставщикам.

Электронные платежи. Подсистема появилась по итогам разработок, осуществленных в 1997–2003 годах, как дополнение системы Электронный рынок. Она позволяет получить данные по затратам и анализировать их в разбивке по поставщикам, заказчикам, товарам, денежным суммам и еще примерно по сорока другим категориям.

Электронные запросы. Подсистема разрешает конечным пользователям и поставщикам отслеживать процесс оплаты и позволяет заниматься проверкой и одобрением счетов.

Электронный продавец. Подсистема измеряет показатели функционирования поставщиков и информирует лиц, отправивших запросы, о компетенции продавцов, их рейтингах, контрактных результатах и иных характеристиках.

Электронные расходы. До выхода на рынок данной подсистемы и ее внедрения работники компаний могли ждать до четырех недель, чтобы им оплатили предусмотренные компенсации. Система упрощает процесс выплат компенсаций и иных затрат, позволяет обходиться без ресурсов, отслеживающих счета к оплате, за счет онлайн-ого одобрения и кодирования отчетов

Электронный каталог	Товары	Группа с доступом к каталогу
Office Max	Офисные расходные материалы	Пользователи расходных материалов с доступом к сервису (SAP)
Lenovo	ПК, комплектующие для ПК	Пользователи операций с доступом к сервису
Dell	Сервера	Пользователи операций с доступом к сервису
PC-Mall	Комплектующие для компьютеров	Пользователи операций с доступом к сервису
EBSCO	Подписка на журналы	Пользователи P-Card
Temps Online	Временные сотрудники	Сотрудники Группы ВБ
C-Vent	Услуги конференц-связи	Сотрудники Группы ВБ
E-Services	Внутренние услуги Всемирного банка	Сотрудники Группы ВБ

о расходах. В результате выплаты в данной подсистеме осуществляются в течение нескольких дней.

Электронный контракт. Наиболее сложная из подсистем, требующая высокого профессионального уровня пользователей. Как правило, формирование условий единичного контракта носит индивидуальный характер и отвечает стратегии поставок компании и конкретной закупочной ситуации. Между тем после перехода контракта на стадию исполнения подсистема отслеживает контрактные обязательства с поставщиками, вычисляет размер роялти и других обязательных платежей.

Электронные торговые площадки. За последние десятилетия появились самые разные формы электронных торговых площадок. При этом имеет место быстрое обновление форматов работы электронных площадок, часть из которых также быстро исчезает.

В настоящее время экспертами высказывается мысль, что в сегменте B2B крупные отрасли будут поддерживать одну или две признаваемые всеми участниками и продвинутые по сервисам электронные площадки.

Кроме того, фиксируется смена бизнес-моделей электронных торговых площадок. Первоначально площадки фокусировались главным образом на поиске лучших цен и контроле, сейчас эти организации обеспечивают клиентам программные решения и широкий спектр консалтинговых услуг. При этом сегмент консалтинга развивается и диверсифицируется опережающими темпами. С учетом этого большинство электронных торговых площадок позиционируют себя как сервисные структуры, предоставляющие услуги для цепей поставок.

Электронный каталог. Онлайн-каталог в абсолютном большинстве случаев – это цифровая версия каталога поставщика, которая позволяет покупателю детально рассматривать закупочную и дополнительную информацию о товарах и услугах. Продуктовые каталоги включают информацию двух типов:

- данные по спецификации продуктов: сведения, описывающие продукт;
- транзакционные данные: цены, информация об отгрузке и счетах, скидки.

Если данные по продуктовой спецификации одни и те же для всех покупателей, то транзакционные данные индивидуализированы и учитывают цену и другие условия, которые заказчик и поставщик оговорили традиционным образом, в частности, в ходе переговоров. Например, Business Depot, Dell Computer, Cisco составляют индивидуализированные версии своих каталогов для каждого покупателя, заключающего с ними контракт.

В качестве альтернатив каталогам поставщика служба поставок может создавать свои собственные каталоги, контролируемые своими же закупщиками. В таких каталогах может объединяться самая разная информация, в частности цены и спецификации, предлагаемые многими продавцами. Ответственность за уточнение каталогов и поддержание их в рабочем состоянии возлагается на службу поставок. Такие каталоги позволяют индивидуализировать поставки по вариантам цен и спецификаций или, наоборот, ограничить некоторые варианты закупок. Посредством электронных каталогов возможно осуществлять стандартизованные и масштабные покупки у поставщиков, выбранных на осно-

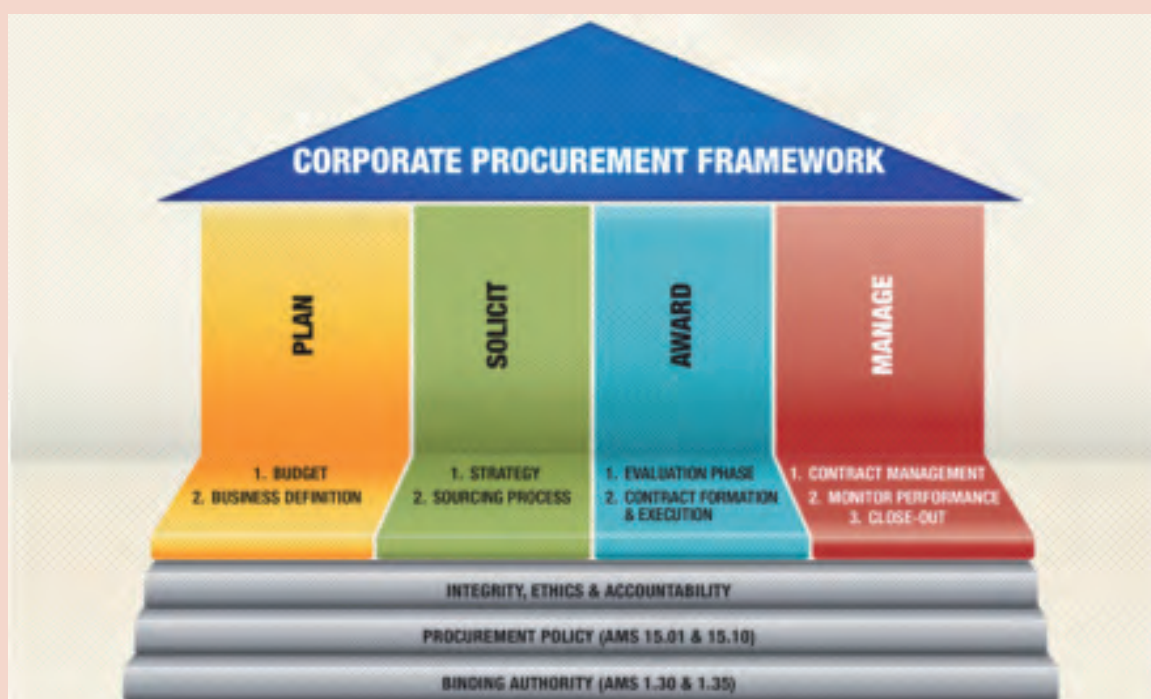
вании традиционных способов и с учетом требований действующей цепи поставок.

Каталог должен быть интегрирован в общую систему компании. Эти ресурсы совмещены с системами кодирования товаров и радиочастотной идентификацией. При этом Wal-Mart, Tesco, Target уже объявили о применении RFID-технологии в своих цепях поставок. Среди ее преимуществ – устранение ручного подсчета и штрихкодирования поступающих и отправляемых материалов, автоматическое отслеживание уровня запасов, более мелкая, точная и быстрая идентификация, сокращение брака.

Электронные каталоги в публичных закупках. Электронные каталоги в публичных закупках базируются на идее, согласно которой данный ресурс имеет ценность тогда, когда он встроен и является элементом всеобъемлющего процесса электронной торговли. Этот процесс должен включать, в частности, онлайн платежи, онлайн заказ, онлайн акцепт-предложения и иные, направленные на упрощение прямых закупок.

Электронные каталоги Всемирного банка. Впервые электронные каталоги появились в Группе Всемирного банка в 1994 году для закупок офисных расходных материалов. Электронные каталоги были внедрены для улучшения показателя сроков проведения закупочного цикла при покупке стандартных товаров и услуг и получения возможности уделять больше

Концептуальные основы комплексной системы закупок Группы Всемирного банка



Процесс проведения закупок Группы Всемирного банка



внимания управлению стратегическими расходами.

Группа Всемирного банка использует гибкий подход к типам каталогов в зависимости от искомого товара и типа платежа.

Lenovo – это Punch-out-каталог, управляемый со стороны поставщика, когда покупатель «покидает» информационную систему своей компании и работает с WEB-каталогом поставщика и затем возвращается в свою систему для размещения заказа.

Office Max / C-Vent – это Punch-out-каталог, управляемый со стороны поставщика, без SAP взаимодей-

ствия. Оплата производится на сайте поставщика при помощи платежной карты P-Card.

Temps Online – это Punch-out-каталог, управляемый со стороны поставщика, без SAP взаимодействия. Оплата производится через размещение заказа.

Система каталогизации строится на сближении, балансировке и интеграции каталогов спроса и каталогов предложения. Поддержание и актуализация каталогов спроса основаны на постоянно идущих процессах выявления, учета, мягкой стандартизации и мягкой оптимизации спроса сотрудников банка. Каталогизация спроса является затратным видом деятельности. Согласно подходам Всемирного банка, расходы на каталогизацию оправданы, если получен интегральный эффект снижения совокупных расходов, упрощения процессов и времени закупок и реализована переориентация на стратегические виды закупочной деятельности.

На настоящее время (март 2015 г.) 1/3 операций по закупкам осуществляется с использованием электронных каталогов.

Электронный каталог в публичных закупках Румынии также встроен в более широкий контекст – контекст системы электронной торговли

для государственных нужд. Система заработала 4 марта 2002 года как электронный рынок. На сегодняшний момент (март 2015 г.) общая стоимость закупок, проведенных через эту систему, составляет 123 млрд румынских лей, или примерно 50 млрд евро. Систему ведет Румынское агентство по цифровой повестке (R.D.A.A.).

Электронный каталог (е-каталог) означает для Румынии:

- существенное упрощение закупок товаров/работ/услуг, стоимость которых не превышает 30 тыс. евро/год по товарам/услугам и не превышает 100 тыс. евро по работам, на которые распространяется процедура закупок «Прямые закупки» (в соответствии с законодательством прямые закупки не

предусматривают проведения торгов, в этом случае не используется критерий присуждения контракта, такой, как, например, наименьшая цена или наиболее экономически целесообразный тендер);

- сокращение затрат, связанных с участием в тендере, прозрачность, существенное снижение сроков;

- легкий и централизованный доступ к виртуальному рынку, на котором предлагается 465 тыс. продуктов, видов работ и услуг;

- на сегодняшний момент количество сделок с использованием метода прямых закупок составляет 6402401.

Электронный каталог как инструментарий итальянской национальной системы электронной торговли для государственных нужд реализуется Consip SpA.

Consip SpA – это открытое акционерное общество, созданное в 1997 году, собственником которого является Министерство экономики и финансов Италии (100% акционер).

Миссия Consip SpA состоит в обеспечении более эффективного и прозрачного использования государственных средств за счет предоставления инструментария, умений и навыков государственным административным органам, которые позволяют таким органам осуществлять государственные закупки и одновременно стимулируют конкурсное участие предприятий в государственных тендерах.



consip

итальянская система электронных закупок: комплексный набор инструментария для проведения закупок

Портал электронных закупок: www.acquistinretepa.it

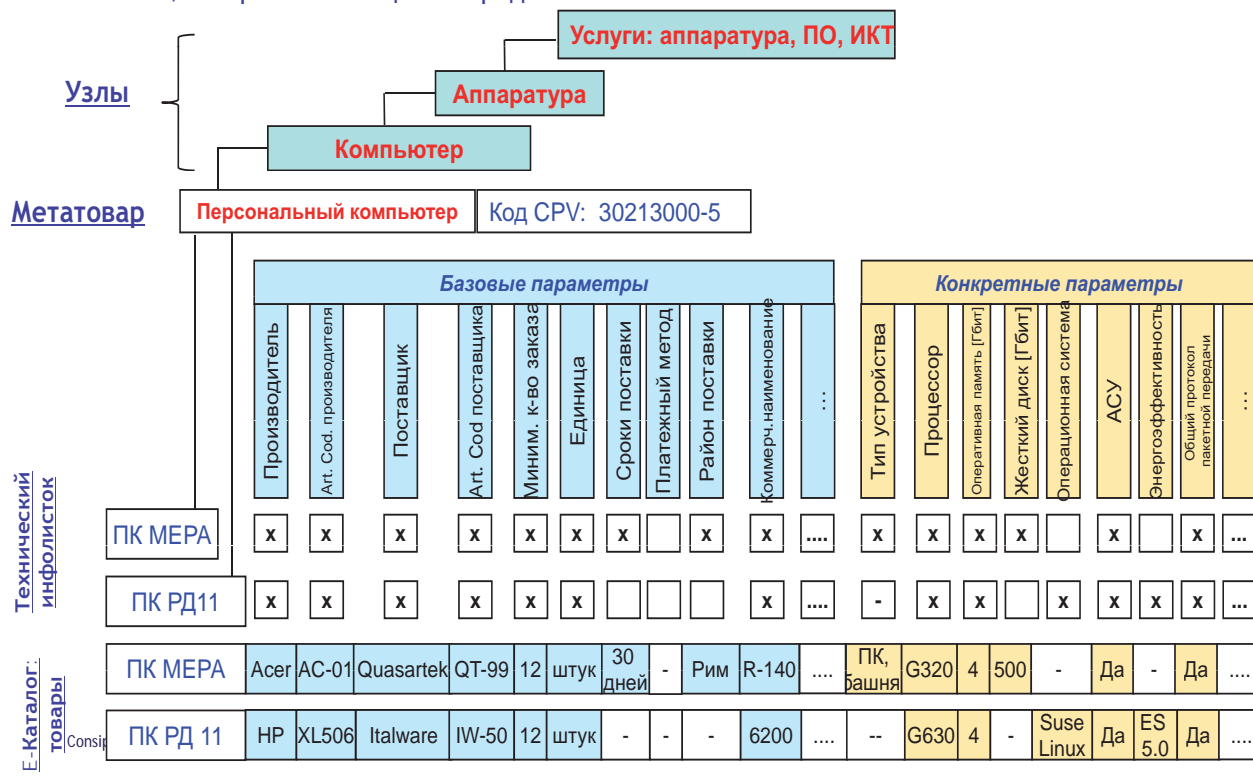




consip

Классификатор Consip (4/4)

Схема связей между Узлами, Метатовами, Техническими информационными листками, товарными позициями представлена ниже.



Consip SpA получила сертификат на соответствие стандарту ИСО 9001:2008, устанавливающему требования к системе менеджмента качества в части «разработки, внедрения и использования рамочных контрактов и электронных рынков в целях закупки товаров и услуг для государственных нужд в качестве центрального органа по закупкам».

В классификаторе Consip более 1500 «Метатоваров» (работы исключены).

Метатовар – это набор информации, описывающей товар/услугу общего назначения; он располагается в самом низу Деревя классифи-

кации. Каждый Метатовар привязан к одному коду Общей закупочной классификации ЕС (CPV code) и обладает рядом параметров, которые описывают его характеристики.

Параметры товара ведутся поставщиками, которые могут актуализировать их в постоянном режиме.

Таким образом, международный опыт электронной торговли показывает, что электронный формат закупок опирается на целый набор инструментов и платформ, не сводится к какому-либо одному процессу (отбор поставщиков) или одному инструменту (электронная площадка). Кроме того, развитие электронной торговли идет как интегрированный процесс. Условием интеграции является согласованное и одновременное развитие целого ряда инструментов и процессов. Главными в режиме интегрированного развития остаются планирование и инжиниринг общей архитектуры электронного рынка и определение ключевых индикаторов достижения целей его развития. Среди таких индикаторов присутствуют: удешевление и упрощение закупок, увеличение скорости заключения электронных сделок, отказ от рутинных задач в пользу решения стратегических вопросов.

ОПРЕДЕЛЕН ЛИДЕР РЕЙТИНГА ЭЛЕКТРОННЫХ ТОРГОВЫХ ПЛОЩАДОК РОССИИ

Торговый портал Fabrikant.ru признан лидером по качеству услуг в области проведения корпоративных закупок среди электронных торговых площадок России.



Также группа компаний Fabrikant.ru была отмечена в номинации «Лучшие результаты в расширении конкуренции при проведении закупок».

Опрос проводился в рамках второго ежегодного исследования «Электронные торговые площадки в России: кто есть кто?»

среди крупнейших российских компаний, входящих в список «Эксперт-400». По оценкам заполнивших анкеты компаний, качество сервиса крупнейших площадок остается на стабильно высоком уровне по всем ключевым критериям. Большинство крупнейших корпоративных заказчиков видят ключевую роль электронных площадок в увеличении возможности выбора поставщиков, повышении конкурентности и экономической эффективности закупок, говорится в описании исследования. Церемония награждения лидеров рейтинга состоялась 25 февраля в Москве.

ОТ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ К ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАКУПОК

МЫСЛИ ПОСЛЕ ФОРУМА

Государственные и муниципальные закупки – один из ключевых, базовых вопросов государственного управления. Он затрагивает все уровни власти: от федерального центра до муниципалитета. Более 30% валового внутреннего продукта перераспределяется через рынок корпоративного сектора и государственных закупок. Насколько эффективно, показал очередной финансовый кризис. В настоящий момент российской экономике нужно научиться жить в новых условиях, а представителям власти эффективно управлять.



Наталья ГУТОВА,
начальник управления
муниципального заказа
Администрации города
Челябинска

В Челябинске прошел первый форум общества, власти и бизнеса российских городов «От эффективности управления к эффективности закупок».

Это совместный проект, который был подготовлен при активной поддержке общественного омбудсмена по закупкам Сергея Габестро и организован общественными организациями – Союзом российских городов, Национальной ассоциацией институтов закупок, Челябинским региональным отделением «Деловой России», Уральской ассоциацией участников закупок. Проведение форума поддержали Губернатор Челябинской области Б.А. Дубровский, Администрация города Челябинска, Челябинская городская дума.

Подготовка и проведение форума были направлены на объединение усилий широких кругов общественности, бизнес-сообщества и власти по развитию сферы закупок, созданию единых стандартов эффективного управления, прозрачности и открытости закупочных процедур в сложившейся экономической ситуации. Впервые за многие годы реформ от сферы закупок требуются конкретные результаты: реальная экономия бюджетных средств, снижение издержек обеспечения государственных, муниципальных нужд, а также переориентация на закупку товаров, работ и услуг у отечественного бизнеса и сельхозтоваропроизводителей.



Хотелось напомнить, что Российскую Федерацию к созданию контрактной системы и реформированию сферы закупок подтолкнул экономический кризис 2008–2009 годов. В 2009 году Правительству РФ были поставлены задачи изменить модель экономического роста, активно задействовать все источники внутреннего спроса, обеспечить

такие механизмы регулирования, при которых колоссальные средства, управляемые государством, превратятся в реальные инвестиционные стимулы, подталкивающие экономику к диверсификации.

Министерство экономического развития РФ начало масштабную реформу по двум направлениям. Для регулирования сферы государственных и муниципальных закупок была разработана Концепция формирования федеральной контрактной системы в Российской Федерации. Следует обратить внимание, что финальная редакция законодательства о контрактной системе существенно отличается от разработанной Концепции, поддержанной в свое время бизнесом, заказчиками, обществом. Борьба за формальную



Минэкономразвития РФ начал масштабную реформу по двум направлениям:



Рис. 1

конкуренцию, ведомственные интересы при принятии законодательства взяли верх и выхолостили статьи и нормы, которые должны были установить полномочия по управлению и организационным основам контрактных отношений как системы. Вопросы эффективности государственного управления ушли на задний план. В результате открыть экономическую «дверь» сферы государственных и муниципальных закупок предстоит принятому 44-ФЗ, а «дверь» корпоративных закупок – 223-ФЗ (рис. 1).

Тема форума «От эффективности управления к эффективности закупок» выбрана не случайно. Пришло время подвести первые итоги реализации законов на уровне субъектов и муниципальных образований Российской Федерации в 2014 году.

Когда годовой объем государственных и муниципальных закупок составил более 5 трлн руб., а объем закупок компаний с государственным участием, унитарных предприятий, автономных учреждений – более 15 трлн руб. В первую очередь тема форума направлена на обсуждение различных моделей управления контрактной системой, наиболее отвечающих потребностям общества, государства, бизнеса в период кризиса.

Участники форума в ходе обсуждения и анализа сложившейся управленческой и правоприменительной практики отметили существующие проблемы:

- современные инструменты управления закупками слабо внедряются и развиваются;
- постоянно меняющееся законодательство, ориентированное на регламентацию процедур, не обеспечивает достижения целей программ, эффективности и результативности закупок;
- административные издержки по исполнению 44-ФЗ скоро не будут покрывать ту экономию бюджетных средств, которую закон приносит;
- контроль в контрактной системе требует оптимизации.

В стране осуществлен переход на программный бюджет. Здесь, к сожалению, не удалось избежать формального подхода к подготовке и исполнению программ. Программы не учитывают реальные бюджетные ресурсы и потенциал внебюджетных источников, в них отсутствуют понятные индикативные показатели, а проще говоря, конечные результаты (рис. 2).



Рис. 2

Как заказчику исполнить закупки по таким программам? Речь идет не просто о механизме заключения договоров на поставку товаров и услуг, а о планировании и прогнозах закупок, увязанных с приоритетами развития на основе целей и индикаторах государственных и муниципальных программ. В результате планирование становится формальным, заказчики все больше заключают договоры в традициях 94-ФЗ, способность к размещению эффективных контрактов резко снижается (рис. 3).

Цель Ф3-44: повышение эффективности и результативности закупок



Рис. 3

Регулирование контрактной системы в соответствии с 44-ФЗ



Рис. 4

Ситуация усугубляется постоянно меняющимся законодательством и излишней регламентацией процедур, которые не обеспечивают исполнения принципов и целей закона, а также избыточностью контроля.

В настоящее время наблюдается избыточность контроля на стадии определения поставщика, опять же в худших традициях 94-ФЗ. И практически его отсутствие на стадии подготовки программ, выработки целевых индикаторов, планировании закупок. У многочисленных контрольных органов отсутствуют общая методология, стандарты и единые подходы к осуществлению контроля. Часто бывает, что мнение одного контролера не совпадает с мнением другого, что значительно усложняет деятельность

заказчиков, которые устают доказывать свою невиновность. Это подстегивает темпы безудержной ротации кадров у заказчиков и на корню уничтожает институт контрактных служб, контрактных управляющих. А именно на этих людей возлагается исполнение базовых принципов контрактной системы.

Перестроить «управленческую машину», много лет работающую не на конечный результат, а на формальные отчеты о проведении закупок или освоенные суммы бюджетных средств, не простая задача.

Ее решение усложняется тем, что из 44-ФЗ исключили статьи и нормы, которые в проекте устанавливали организационные основы контрактации и полномочия по управлению. Отсутствует механизм стратегического управления контрактной системой: термины, процессы, взаимоотношения между уровнями власти.

В статье 3 Закона даются понятия федерального органа исполнительной власти и органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации по регулированию контрактной системы в сфере закупок, которые во взаимодействии осуществляют реализацию государственной политики в сфере закупок.

При этом полномочия муниципалитетов в данном направлении не прописаны (рис. 4). В результате мы получили отсутствие вертикально интегрированных систем стратегического управления контрактными системами в субъектах и муниципалитетах Российской Федерации.

В этой связи многократно возросла ответственность за принятые управленческие решения на местах при переходе на контрактную систему в начале 2014 года. Позитивным опытом, лучшими практиками управления поделились участники форума и внесли соответствующие предложения в резолюцию.

Налоговая система, бюджетная и контрактная системы как важные составляющие экономики страны должны работать исключительно в совокупности. Необходимо вернуть

статьи и нормы, которые должны были установить полномочия по управлению и организационным основам контрактной системы. Исключить в исполнении контрольными органами регуляторных и иных несвойственных функций. Обеспечить управленческую связку федерация, субъект, муниципалитет при реализации существующих стратегий развития территорий, отраслей.

Сделать ставку на человека, эффективность управления, уйти от детальной регламентации.

Для этого необходима последовательная профессионализация государственного и муниципального сектора закупок. Требуется наделение правом органов власти субъектов и муниципальных образований самостоятельно принимать решения, нормативно-правовые акты с ориентацией на результат, эффективность закупок в балансе с персональным уровнем ответственности.



НА ЧЬЕЙ СТОРОНЕ ИГРАЕТ ФАС?

ПРАВИЛА НЕДИСКРИМИНАЦИОННОГО ДОСТУПА РИСКИ ПРИМЕНЕНИЯ

Контрактные отношения с крупными компаниями, занимающими доминирующее положение на рынке, очевидно, связаны для поставщиков с определенными сложностями. Нередко они не только приводят к потере для них рентабельности, но и кризисам, подобным Пикалевскому в 2009 г. Эти проблемы привлекают внимание регулирующих органов и Правительства.

Алексей УЛЬЯНОВ,
сопредседатель
Национального
союза защиты прав
потребителей России,
директор по развитию
НАИЗ, член рабочей
группы по развитию
конкуренции
Экспертного совета
при Правительстве
Российской Федерации



В конце 2014 г. Государственная дума одобрила в первом чтении проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» (далее – 135-ФЗ) и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (т.н. 4-й антимонопольный пакет – 4АМП¹). Разработанный во исполнение «Дорожной карты» «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики» (далее – «Дорожная карта»), 4АМП вызвал жесткую критику со стороны федеральных орга-

нов исполнительной власти, бизнес-объединений, научного и экспертного сообщества. Причина – помимо предусмотренных «Дорожной картой» мероприятий Федеральная антимонопольная служба (ФАС России) включила в 4АМП ряд спорных новаций.

В ходе доработки и обсуждений части этих новаций из 4АМП была исключена самая одиозная – распространение антимонопольного регулирования на результаты интеллектуальной деятельности (что в российских условиях привело бы к тому, что любой изобретатель становился бы монополистом и нарушителем только в силу обладания патентом).

Однако ряд дискуссионных новаций в 4АМП все-таки остался. Пожалуй, самой важной из них является введение нового вида государственного регулирования – Правил недискриминационного доступа (далее – ПНД) для хозяйствующих субъектов, не относящихся к субъектам естественных монополий.

Предполагается, что ПНД будут вводиться распоряжениями Правительства (хотя очевидно, что готовить их будет ФАС России) и применяться к компаниям, занимающим на рынке свыше 70%, в случае установленного судом факта злоупотребления доминирующим положением.

¹ <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=602468-6>

Изначально ФАС России хотел выдавать ПНД только по результатам анализа рынка, но это вызвало у бизнеса самые серьезные возражения – ведь к анализам рынка, проводимым ФАС, очень большие претензии. Мало того, что своим приказом № 220² служба освободила сама себя от обязанности проводить анализ по 90% категорий дел. Но даже в тех делах, где анализ проводится, он зачастую не выдерживает никакой критики – то кинотеатр назовут монополистом в границах торгового центра³, то ТСЖ – монополистом в границах собственного чердака⁴.

Выступая против введения ПНД в принципе⁵, бизнес в попытках найти компромисс сделал три ключевых предложения⁶, чтобы хотя бы смягчить негативные последствия и снизить коррупционные риски. Все они были отвергнуты ФАС России. Во-первых, предлагалось закрепить в 4АМП норму, что ПНД выдаются только по федеральным рынкам. В противном случае это создает риски применения

² http://www.fas.gov.ru/legislative-acts/legislative-acts_50604.html

³ <http://kad.arbitr.ru/Card/b5a99903-e0ae-44ea-bf11-451b358f04f0>

⁴ <http://kad.arbitr.ru/Card/c281e373-8eb0-40f1-baee-066e84c6bc7e>

⁵ <http://test-antitrust.ru/news/pisma-oao-ohk-uralhim-po-chetvertomu-antimonopolnomu-paketu-4-amp/>

⁶ <http://test-antitrust.ru/publications/predlozheniya-rspp-po-4-antimonopolnomu-paketu/>



ПНД вводится под предлогом избежать кризиса, подобного Пикалевскому, когда понадобилось личное вмешательство Путина, потребовавшего от Дерипаски «вернуть ручку».

жесткого вида регулирования на региональных рынках, то есть к компаниям среднего бизнеса.

Во-вторых, не принято предложение закрепить принцип равной доходности для потребителя и производителя при выдаче ПНД. Такая позиция ФАС России выглядит странно: ПНД вводятся под предлогом избежать кризиса, подобного Пикалевскому, когда понадобилось личное вмешательство Путина, потребовавшего от Дерипаски «вернуть ручку»⁷. Тогда штабу под руководством министра промышленности Дениса Мантурова удалось добиться нормализации взаимоотношений между четырьмя взаимозависимыми предприятиями именно на принципе равной доходности. Отказ включить принцип равной доходности в 4АМП порождает коррупционные риски, о чем речь еще пойдет ниже. Более того, вводимый институт ПНД вместо того, чтобы препятствовать повторению Пикалева в других местах, будет их только порождать.

В-третьих, не принято предложение о введении срока, на который выдаются ПНД. Получается, что, нарушив один раз антимонопольное законодательство, компания может оказаться под бессрочными санкциями. Это противоречит не только Конституции, но и экономической логике, ведь ситуация на рынке может измениться кардинально и доля компании может сократиться с 70% вплоть до нуля за 5–10 лет (такие случаи бывали в современной истории России, например, в результате наплыва импортных товаров).

Институт ПНД противоречит международному опыту. Анализ, проведенный НИУ-ВШЭ⁸, выявил отсутствие в антимонопольном регулировании

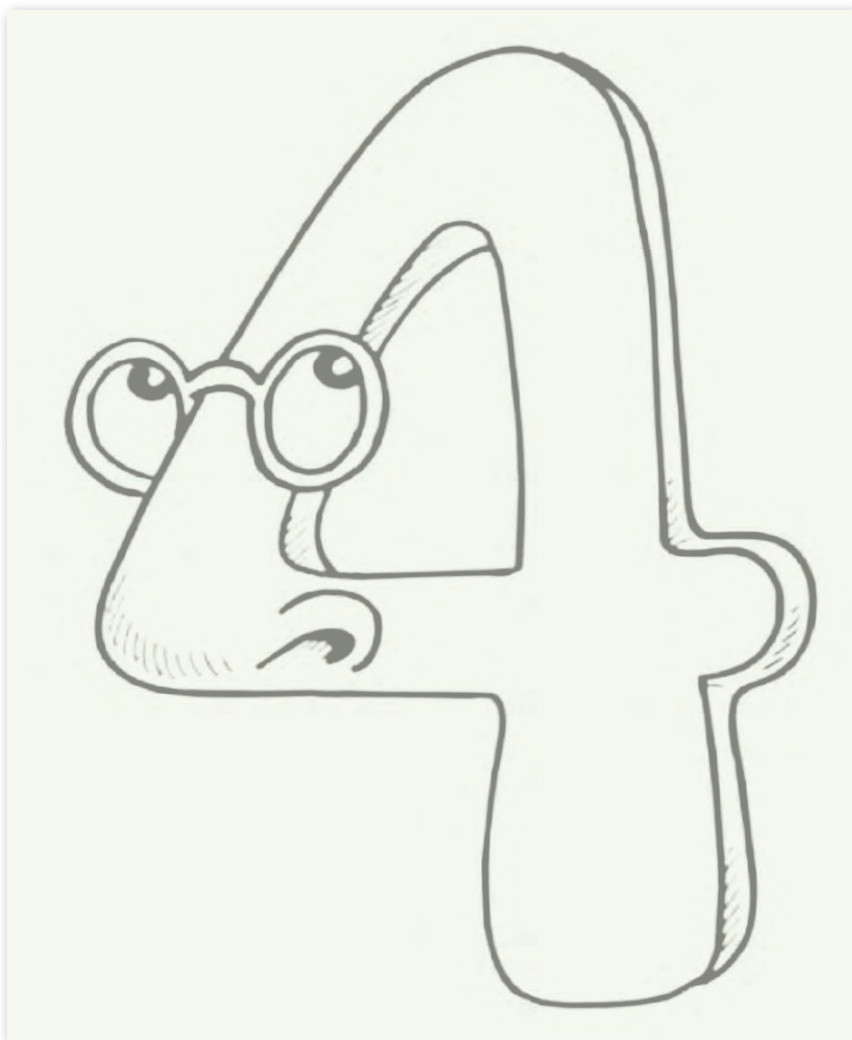
⁷ http://www.gazeta.ru/politics/2009/06/04_a_3206790.shtml

⁸ <http://test-antitrust.ru/news/analiticheskaya-zapiska-niu-vshe-otsenka-ozhidayemyh-ekonomicheskikh-effektov-otdelnyh-novatsij-pyatogo-antimonopolnogo-paketa/>

за рубежом института ПНД для компаний, не являющихся естественными монополиями. В Великобритании и Австралии есть лишь практика совместной разработки антимонопольным органом и бизнесом кодексов поведения, которые являются весьма гибкими и носят рекомендательный, а не императивный характер.

Как следует из доклада НИУ ВШЭ «Оценка ожидаемых экономических эффектов отдельных новаций «пятого антимонопольного пакета», на большинстве рынков покупатели не получают выигрышей введения ПНД с применением формулы цены, связывающей эту цену с мировыми рынками. Более того, в ряде случаев цены могут повыситься, например в нефтяной отрасли, где внутренние цены ниже сопоставимых зарубежных рынков. Это особенно актуально сейчас, когда курс рубля снижается.

135-ФЗ в действующей редакции уже содержит достаточный перечень запрещенных действий, связанных с фактами злоупотребления доминирующим положением, а также ответственность за нарушение данных запретов. Другими словами, ФАС России уже сейчас имеет возможность в предписании нарушителю установить требования, необходимые для обеспечения конкуренции. В своем предписании ФАС России уже сейчас может прописать практически любые требования к компаниям. Так стоит ли огород городить, вводя новый вид регулирования?



ПНД будут предусматривать порядок раскрытия информации, в том числе и о стоимости товаров (цена или формула цены) и оплаты товаров, договорную политику и даже вопросы технологии производства товаров. Такое информирование может служить основанием для формирования стратегического поведения иностранных конкурентов российских компаний. То есть фактически введение ПНД сработает против российской экономики, что в условиях обострившейся политической ситуации в мире представляется крайне опасным. В условиях санкционных войн важно защитить отечественного производителя, а не заставлять его делиться информацией, составляющей коммерческую тайну, с зарубежными конкурентами. Политика ФАС России и так невыгодно отличается от политики их американских коллег (в США на конкурентов национального бизнеса налагается 92,2% штрафов⁹, в России аналогичный показатель – 0%)¹⁰. То есть введение ПНД еще более усилит дискриминационный по отношению к россий-

⁹ <http://www.justice.gov/atr/public/criminal/sherman10.pdf>

¹⁰ http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/list-of-reports_30067.html

скому бизнесу характер проводимой антимонопольной политики.

Требования к разработке ПНД, изложенные в 4АМП, не подробны и позволяют разработчику документа (ФАС России) вложить в него любой смысл, который он пожелает. Это может быть как завышение цен производителя, так и занижение, как за счет разработки соответствующих формул определения стоимости товара, так и за счет манипулирования коэффициентами и весами внутри самих формул, что гораздо сложнее выявить стороннему наблюдателю. Таким образом, данная норма является коррупционной, снижает конкурентоспособность российских компаний.

Более того, существует опыт выдачи ФАС России ПНД в интересах монополистов:

1. Рекомендации по обеспечению недискриминационного доступа к приобретению хлористого калия¹¹ (текст размещен на сайте ФАС России 27.12.2012).

2. Рекомендации по обеспечению недискриминационного доступа к приобретению апатитового концентрата¹² (утверждены ФАС России 11.12.2012, текст размещен на сайте ФАС России 12.12.2012).

Оба документа в Минюсте России зарегистрированы не были, при этом

фактически данные Рекомендации устанавливают методику расчета цен на сырьевой товар производителя-монополиста. А на примере ПНД, выданных для апатитового концентрата, хорошо видно, как меняется позиция ФАС России в зависимости от судебной инстанции.

При рассмотрении Высшим арбитражным судом РФ дела № ВАС-8796/12¹³ ФАС России указала, что документ будет носить не обязательный, а рекомендательный характер, что и послужило одним из оснований для прекращения производства по делу¹⁴. Высший арбитражный суд указал на возможность определения ФАС России справедливой цены, которая не является обязательной к применению.

К тому же 31.01.2013 на сайте ФАС России появился документ с названием «О правовом статусе по обеспечению недискриминационного доступа к приобретению апатитового концентрата»¹⁵. Данный документ, как и сами Рекомендации, не имеет подписи, но, очевидно, будучи размещенным на сайте ФАС России, выражает официальную позицию ведомства. Из данного документа следует, что документ носит рекомендательный характер.

Однако при рассмотрении преддоговорных споров ФАС России, выступая на стороне монополиста, указывала суду, что Рекомендации являются обязательными, их исполнение обеспечивается предписанием, выданным ФАС России ОАО «Апатит». Так, изменяя решение суда первой инстанции по делу А40-22353/2013-11-97¹⁶, 9-й арбитражный суд указал, что «применение принципов, заложенных в Рекомендациях, становится обязательным» и «довод истца о необязательности для ОАО «Апатит» исполнения

¹³ <http://kad.arbitr.ru/Card/3f968d55-2a0f-4a5d-93be-b07ea524d1eb>

¹⁴ <http://kad.arbitr.ru/Card/3f968d55-2a0f-4a5d-93be-b07ea524d1eb>

¹⁵ http://www.fas.gov.ru/fas-news/fas-news_33886.html

¹⁶ <http://kad.arbitr.ru/Card/a41aec0-9f2a-4db3-b683-1f7424733487>

¹¹ http://www.fas.gov.ru/analytical-materials/analytical-materials_30885.html

¹² http://www.fas.gov.ru/clarifications/clarifications_30398.html



предписания ФАС России не может быть принят». Таким образом, суд, по сути, квалифицировал Рекомендации ФАС России как нормативный акт, обязательный к применению.

С практической точки зрения, вопрос о правовом статусе Рекомендации по обеспечению недискриминационного доступа к приобретению хлористого калия менее актуален, поскольку в мире существует ряд независимых производителей хлористого калия, сопоставимого по качеству, что обуславливает наличие его мирового рынка и мировой цены, сбалансированной по спросу и предложению. Так, если хлористый калий, производимый российским монополистом ОАО «Уралкалий», существенно подорожает, он может быть заменен аналогичным иностранным калийным сырьем, в связи с чем, стремясь сохранить потребителей, российский монополист не заинтересован в повышении цены выше мировых. Паритет внутренних цен с мировыми влечет отсутствие на рынке хлористого калия заметных разногласий по цене, в связи с чем рынок хлористого калия не требует какого-либо государственного регулирования.

В этих условиях выдача ФАС Рекомендаций (по сути, ПНД) «Уралкалию» вызывает сомнения. Тем более что это привело к повышению цен, то есть налицо действия



ФАС России в интересах монополиста, а не потребителей. Смягчающим фактором стало то, что участники рынка их не используют. Так, недавний спор ОАО «Уралкалий» и ОАО «Беларуськалий» привел к смягчению ценовой политики российского монополиста и изменению цен в договорах без вмешательства ФАС России и без внесения изменений в сами Рекомендации.

На рынке апатитового концентрата ситуация принципиально иная. В отличие от хлористого калия апатитовый концентрат является уникальным фосфатным сырьем, не имеет аналогов и производится только в России.

Единственным в мире производителем товарного апатитового концентрата является российское предприятие-монополист ОАО «Апатит», входящее в холдинг ОАО «ФосАгро». ОАО «Ковдорский ГОК» и ОАО «СЗФК» производят апатитовый концентрат в незначительном количестве, иного качества, для собственных нужд и на рынок не поставляют.

Внутри России потребляется около 90% апатитового концентрата, на экспорт поставляется около 10%. Большая часть производимого апатитового концентрата потребляется внутри группы ОАО «ФосАгро» – 55%. Фактически в России имеется несколько крупных потребителей апатитового концентрата, независимых от ОАО «ФосАгро» и не имеющих собственного апатитового сырья: ОАО «Минудобрения» (г. Россошь), ОАО «Завод минеральных удобрений Кирово-Чепецкого химического комбината», ОАО «Воскресенские минеральные удобрения» и др.

В остальном мире производится совершенно другой вид фосфатного сырья – фосфориты, которые существенно беднее апатитов по содержанию фосфора, имеют значительно большее количество вредных примесей, тяжелых металлов, в связи с чем требуют иной технологии переработки и утилизации отходов и технологически непригодны для использования нашими химическими предприятиями.

Ценообразование на иностранных рынках фосфатов не свободное: крупнейший в мире производитель фосфоритов – «Королевское управление фосфатов» (OSF Group, Марокко) – является государственной монополией и контролируется королем Марокко.

В этих условиях привязка цены апатитового концентрата, потребляемого почти исключительно в РФ, к цене марокканских фосфатов де-юре ставит часть нашей экономики в зависимость от действий марокканского короля, а де-факто стало предлогом для роста цен, который будет усиливаться по мере ослабления рубля.

Потребители попытались оспорить повышение цен в связи с введением Рекомендаций-ПНД в Высшем арбитражном суде, но ФАС России опять встала в этом споре на защиту монополиста¹⁷.

Фактически единовременный рост цен с введением Рекомендаций-ПНД на апатитовый концентрат составил 40,74%, а к ноябрю 2014 г. цены выросли уже на 47,93%, и это далеко не предел, учитывая, что ФАС рекомендовал определять цены в долларах (табл. 1).

Другими словами, введение ПНД оборачивается для потребителя ростом цен в 1,5–2 раза. На двух указанных рынках калийных удобрений и апатитового концентрата

Таблица 1.

Рост цен на продукцию в условиях действия ПНД 2010–2014 гг.

	Калийные удобрения	Апатитовый концентрат
Разовый рост цены после выдачи ПНД, %	20,9%	40,74%
Рост цен к ноябрю 2012 г.	106%	-
Рост цен к ноябрю 2014 г.	-	47,93%

введение ПНД, по расчетам НИУ ВШЭ, нанесло ущерб потребителям в размере 10–15 млрд руб. ежегодно. Как следствие, это привело к обвалу рентабельности заводов-потребителей. Так, завод ОАО «Воскресенские минеральные удобрения» вынужден был остановить производство полностью, тысячи людей остались без работы.

В ИТОГЕ МОЖНО СКАЗАТЬ, ЧТО ВВЕДЕНИЕ В 4АМП НОВОГО ВИДА РЕГУЛИРОВАНИЯ В ВИДЕ ПНД ПРОТИВОРЕЧИТ МИРОВОМУ ОПЫТУ, МОЖЕТ БЫТЬ ИСПОЛЬЗОВАНО В ИНТЕРЕСАХ ИНОСТРАННЫХ КОНКУРЕНТОВ РОССИЙСКОГО БИЗНЕСА, БЕССРОЧНОСТЬ ИХ ПРИМЕНЕНИЯ НЕ ОТВЕЧАЕТ ПРИНЦИПАМ СОРАЗМЕРНОСТИ НАКАЗАНИЯ, А ПОЛНОМОЧИЯ РЕГУЛЯТОРА НАСТОЛЬКО ШИРОКИ, ЧТО НЕСУТ ОЧЕВИДНЫЕ КОРРУПЦИОННЫЕ РИСКИ. БОЛЕЕ ТОГО, ЕСТЬ ОСНОВАНИЯ ПОЛАГАТЬ, ЧТО ИСТИННЫЙ СМЫСЛ ЭТОЙ НОРМЫ – ПОПЫТКА ФАС РОССИИ ЛЕГАЛИЗОВАТЬ СВОИ РЕКОМЕНДАЦИИ В ИНТЕРЕСАХ МОНОПОЛИСТОВ НА РЫНКАХ МИНЕРАЛЬНЫХ УДОБРЕНИЙ И УЙТИ ТАКИМ ОБРАЗОМ ОТ ОТВЕТСТВЕННОСТИ.



Фото с сайта lgazakiprok.ru

¹⁷ <http://kad.arbitr.ru/Card/a41aec0-9f2a-4db3-b683-1f7424733487>

ПРОИСХОЖДЕНИЕ ТОВАРА: ИСТОРИЯ ЗЛОКЛЮЧЕНИЙ



Алексей Бекташев,
заместитель Генерального
директора НАИЗ

Терминам **«наименование места происхождения товара»** и **«страна происхождения товара»** в Федеральном законе № 44-ФЗ (далее – Закон) не повезло, как никому другому. Давайте пройдем по пути их злоключений.

1. В соответствии с частью 1 статьи 33 Закона в описание объекта закупки не должны включаться требования или указания в отношении наименования места происхождения товара или наименования производителя, за исключением случаев, если не имеется другого способа, обеспечивающего более точное и четкое описание характеристик объекта закупки.

Согласно части 3 статьи 66 Закона (в редакции до вступления в силу Федерального закона от 31.12.2014 № 498-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹, далее – Закон № 498-ФЗ) первая часть заявки на участие в электронном аукционе должна была содержать следующую информацию:

- 1) при заключении контракта на поставку товара: **наименование места происхождения товара** или наименование производителя товара;
- 2) при заключении контракта на выполнение работы или оказание услуги, для выполнения или оказания которых используется товар: **наименование места происхождения товара** или наименование производителя товара.

Согласно пункту 2 части 2 статьи 51 Закона (в редакции до вступления в силу Закона № 498-ФЗ) заявка на участие в конкурсе в случае закупки товара должна была содержать информацию **о стране происхождения товара** и производителе товара.

Согласно части 2 статьи 103 Закона в реестр контрактов включается информация о наименовании **страны происхождения** или информация о производителе товара в отношении исполненного контракта.

Как мы видим, в Законе (в редакции, действовавшей до 01.01.2015) использовались оба понятия: страна происхождения товара и наименование места происхождения товара.

В соответствии с частью 1 статьи 2 Закона законодательство о контрактной системе в сфере закупок основывается на положениях Гражданского кодекса Российской Федерации. Понятие «наименование места происхождения товара» определено статьей 1516 Гражданского кодекса Российской Федерации² (далее – ГК РФ), а следовательно, подлежит применению и в законодательстве о контрактной системе в сфере закупок.

Согласно части 1 статьи 1516 ГК РФ наименование места происхождения товара – это обозначение, представляющее собой либо содержащее

¹ Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 31.12.2014.

² «Парламентская газета», № 214–215, 21.12.2006.

современное или историческое, официальное или неофициальное, полное или сокращенное наименование страны, городского или сельского поселения, местности или другого географического объекта, а также обозначение, производное от такого наименования и ставшее известным в результате его использования в отношении товара, особые свойства которого исключительно или главным образом определяются характерными для данного географического объекта природными условиями и (или) людскими факторами.

На территории Российской Федерации действует исключительное право использования наименования места происхождения товара, которое регистрируется федеральным органом исполнительной власти по интеллектуальной собственности. Наименование места происхождения товара признается и охраняется в силу государственной регистрации такого наименования (статьи 1517 и 1518 ГК РФ). Лицам, зарегистрировавшим наименование места происхождения товара, предоставляется исключительное право использования этого наименования, удостоверяемое свидетельством об исключительном праве на наименование места происхождения товара.

В силу части 1 статьи 2 Закона термин «наименование места происхождения товара», используемый в

Законе, следует понимать только в значении, предусмотренном статьей 1516 ГК РФ как средство индивидуализации товара, удостоверяемое выданным Роспатентом свидетельством³. Любое иное расширительное толкование данного термина не соответствует требованиям статьи 2 Закона и статьи 1516 ГК РФ.

2. Термин «наименование места происхождения товара» необходимо отличать от термина «страна происхождения товара».

В соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 1 действовавшего до 01.01.2015 Соглашения о государственных (муниципальных) закупках⁴ (ратифицировано Федеральным законом от 11.07.2011 № 176-ФЗ «О ратификации Соглашения о государственных (муниципальных) закупках»⁵) страна происхождения товара определяется в соответствии с правилами определения страны происхождения товаров, действующими на единой таможенной территории Таможенного союза.

Согласно статье 37 Договора о Евразийском экономическом союзе⁶ (Договор ратифицирован Федеральным законом от 03.10.2014 № 279-ФЗ «О ратификации Договора о Евразийском экономическом союзе»⁷), вступившего в силу с 01.01.2015, для целей осуществления государственных

³ Зарегистрированные наименования места происхождения товара можно проверить на сайте Федерального государственного бюджетного учреждения «Федеральный институт промышленной собственности» (ФИПС).

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации, 30.01.2012, № 5, с. 540.

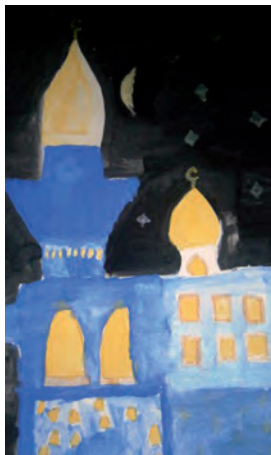
⁵ «Российская газета», № 151, 14.07.2011.

⁶ Официальный сайт Евразийской экономической комиссии <http://www.eurasiancommission.org/>, 05.06.2014.

⁷ Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.10.2014.

**РАСКАЗ О ТОМ,
КАК АВТОРЫ
ЗАКОНА
О КОНТРАКТНОЙ
СИСТЕМЕ
ЗАПЛУТАЛИ
В ТРЕХ СОСНАХ**





(муниципальных) закупок применяются правила определения происхождения товаров, ввозимых на таможенную территорию Союза (непреференциальные правила определения происхождения товаров), устанавливаемые Евразийской экономической комиссией. В соответствии с пунктом 2 Протокола о порядке регулирования закупок, являющегося приложением № 25 к Договору о Евразийском экономическом союзе (далее – Протокол № 25), страна происхождения товара определяется в соответствии с правилами определения страны происхождения товаров, действующими на таможенной территории Таможенного союза.

Согласно части 1 статьи 58 Таможенного кодекса Таможенного союза⁸, являющегося приложением к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного совета ЕврАзЭС на уровне глав

государств от 27.11.2009 № 17 (Договор ратифицирован Федеральным законом от 02.06.2010 № 114-ФЗ «О ратификации Договора о Таможенном кодексе Таможенного союза»⁹, далее – ТК ТС), страна происхождения товаров – это страна, в которой товары были полностью произведены или подвергнуты достаточной обработке (переработке) в соответствии с критериями, установленными таможенным законодательством Таможенного союза. При этом под страной происхождения товаров может пониматься группа стран, либо таможенные союзы стран, либо регион или часть страны, если имеется необходимость их выделения для целей определения страны происхождения товаров.

В силу изложенного термин «страна происхождения товара», используемый в Законе, необходимо применять в значении, установленном статьей 58 ТК ТС.

Таким образом, в законодательстве о контрактной системе в сфере закупок применяются термины «наименование места происхождения товара» (статья 1516 ГК РФ) и «страна происхождения товара» (статья 58 ТК ТС)¹⁰.

3. До 01.01.2015 при конкурсах и электронном аукционе применялись разные правила указания информации о наименовании места происхождения товара и стране происхождения товара.

Согласно пункту 2 части 2 статьи 51 Закона при проведении конкурсов участник конкурса должен был обязательно представить в составе заявки следующую информацию:

- 1) о стране происхождения товара;
- 2) о производителе товара.

⁸ Собрание законодательства Российской Федерации, 13.12.2010, № 50, с. 6615.

⁹ «Российская газета», № 121, 04.06.2010.

¹⁰ Аналогичная точка зрения выражена, например, в решении Кировского УФАС России от 01.10.2014 № 235/03-14-з (не опубликовано).

При проведении электронного аукциона заказчик был обязан установить в соответствии с частью 3 статьи 66 Закона требование к участникам электронного аукциона о предоставлении только информации о наименовании места происхождения товара либо информации о наименовании производителя товара.

Требование к участникам электронного аукциона о предоставлении информации о стране происхождения товара не соответствовало части 6 статьи 66 Закона, согласно которой требовать от участника электронного аукциона предоставления иной информации, за исключением предусмотренной частями 3 и 5 статьи 66 Закона информации, не допускается.

Участник аукциона мог по собственному выбору представить в составе заявки информацию либо о наименовании места происхождения товара, если участник аукциона имел свидетельство о государственной регистрации наименования места происхождения

товара, выданное Роспатентом, либо информацию о наименовании производителя товара. В случае, если участник аукциона не имел такого свидетельства, заявка такого участника должна была содержать только информацию о наименовании производителя товара.

Отказ в допуске к участию в аукционе за непредставление информации о стране происхождения товара до 01.01.2015, а также после указанной даты, если документация о закупке не содержала требования к участнику закупки об указании в заявке данной информации, является административным правонарушением в соответствии с частью 2 статьи 7.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹¹ (далее – КоАП РФ).

При проведении запроса котировок в силу требований части 3 статьи 73 Закона участники запроса котировок не должны предоставлять в составе заявки информацию о наименовании места происхождения товара, стране происхождения товара, наименовании производителя товара. Заказчики не вправе требовать от участников запроса котировок предоставления такой информации (часть 4 статьи 73 Закона).

При проведении запроса предложений заказчик в силу пункта 3 части 6 статьи 83 Закона вправе установить в документации о проведении запроса предложений требование об указании участниками закупки информации о наименовании места происхождения товара (при наличии), и (или) стране происхождения товара, и (или) наименовании производителя товара либо вообще не устанавливать такие требования полностью или частично.

Таким образом, информация о стране происхождения товара до 01.01.2015 обязательно указывалась в заявке только при проведении конкурса на закупку товара.

¹¹ «Российская газета», № 256, 31.12.2001.



Сравнительная таблица: указание информации о стране происхождения или наименовании места происхождения товара в заявке участника до 01.01.2015

Конкурсы	Электронный аукцион	Запрос котировок	Запрос предложений
Обязательно: 1) о стране происхождения товара; 2) о производителе товара.	Обязательно: 1) о наименовании места происхождения товара либо о наименовании производителя товара.	Не предусмотрено.	Требования к составу заявки устанавливаются заказчиком (пункт 3 части 6 статьи 83 Закона). Заказчик вправе установить требование об указании участниками закупки информации о наименовании места происхождения товара (при наличии), и (или) стране происхождения товара, и (или) наименовании производителя товара либо вообще не устанавливать такие требования полностью или частично.
Требовать от участника информацию о наименовании места происхождения товара не допускается (часть 5 статьи 51 Закона).	Требовать от участника информацию о стране происхождения товара не допускается (часть 6 статьи 66 Закона).	Требовать от участника информацию о стране происхождения товара, наименовании места происхождения товара и производителе товара не допускается (часть 4 статьи 73 Закона).	

4. Как мы видим, в Законе полная разногласия по данному вопросу. Есть ли какая-то логика в том, что при конкурсе заказчик был обязан требовать информацию о стране происхождения товара, при запросе предложений – вправе, а при электронном аукционе и запросе котировок – не вправе¹²? Думаю, что нет здесь никакого тонкого замысла: перед нами обычный результат спешки и низкого качества подготовки законодательных актов. Авторы Закона так торопились, что даже не посчи-

тали нужным элементарно сравнить, как в разных положениях Закона регулируется один и тот же вопрос.

Итогом этого брака является то, что целый год при проведении основного способа определения поставщика – электронного аукциона (?) было невозможно законно применять статью 14 Закона в части мер государственной поддержки российских товаропроизводителей. Как спрашивается поддерживать российских товаропроизводителей, если Закон при проведении электронного аукциона не разрешал требовать от участников информацию о стране происхождения товара?

По слухам, авторы Закона в момент работы над текстом этого гениального документа даже не подозревали о разнице между термином «страна происхождения товара» и термином «наименование места происхождения товара». Действительно, к чему утруждать себя такими мелочами.

Так, в соответствии с пунктом 9 Приказа Министерства экономического развития Российской Федерации от 25.03.2014 № 155 «Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹³ (далее – Приказ № 155) для целей реализации настоящего

¹² «Внимание! После прочтения 44-ФЗ и нормативки к нему сразу покажитесь психиатру! Далее ежеквартально!» – мнение одного из пользователей форума на сайте <http://www.tendery.ru>.

¹³ «Российская газета», № 112, 21.05.2014.

приказа **рекомендуется** устанавливать в документации о закупке: **требование** об указании (декларировании) участником аукциона в заявке на участие в аукционе **страны происхождения поставляемого товара**.

Согласно части 4 статьи 14 Закона федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок по поручению Правительства Российской Федерации устанавливает условия допуска для целей осуществления закупок товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, работ, услуг, соответственно выполняемых, оказываемых иностранными лицами. Вместе с тем у данного органа нет полномочий расширять перечень информации и документов, которые участники обязаны представлять в составе заявки на участие в аукционе, в том числе в части информации о стране происхождения товара, и нет полномочий отменять установленный частью 6 статьи 66 Закона запрет требовать от участника электронного аукциона информацию, не предусмотренную частями 3 и 5 статьи 66 Закона.

Именно по этой причине требование об указании в заявке на участие в аукционе страны происхождения поставляемого товара стыдливо оформлено словом «рекомендуется». Ведь к административной ответственности будут привлекать, если что, не авторов Приказа № 155, а конкретных должностных лиц заказ-

чика, которые имели несчастье данным Приказом руководствоваться. «Таким образом, рекомендации 155 Приказа – ловушка для заказчиков?»¹⁴

В письме Минэкономразвития России от 07.07.2014 № Д28И-1194 «О разъяснении положений Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹⁵ за подписью директора Департамента развития контрактной системы указано следующее: «Таким образом, в случае поставки товара, наименованию места происхождения которого предоставлена правовая охрана, участником в первой части заявки на участие в электронном аукционе указывается наименование места происхождения товара в соответствии с требованиями статьи 1516 ГК РФ. В случае поставки товара, у которого отсутствует правовая охрана наименования места происхождения, участником электронного аукциона в первой части заявки указывается полное или сокращенное наименование страны происхождения товара.

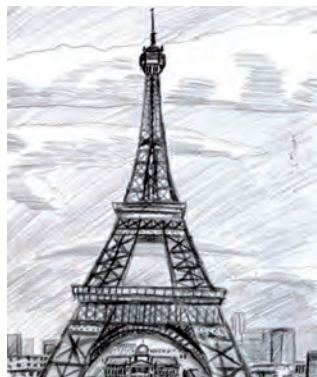
Обращаем внимание, что юридическую силу имеют разъяснения органа государственной власти в случае, если данный орган наделен в соответствии с законодательством Российской Федерации специальной компетенцией издавать разъяснения по применению положений нормативных правовых актов. Минэкономразвития России – федеральный орган исполнительной власти – действующим законодательством Российской Федерации, в том числе Положением о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437, не наделен компетенцией по разъяснению законодательства Российской Федерации.

Получается, что если есть правовая охрана, то участник указывает в первой части заявки на участие в аукционе наименование места происхождения товара по правилам статьи 1516 ГК РФ, а если ее нет, то указывается почему-то страна происхождения товара, а не наименование места происхождения товара. Причем обратите внимание, что участник не «вправе указать», а «указывается», то есть это обязанность участника. При этом еще раз вспомним, что в течение всего 2014 г. в статье 66 Закона не было нормы, обязывающей участника аукциона указывать в заявке информацию о стране происхождения товара.

Что «страна происхождения товара», что «наименование места происхождения товара» – все одно. «А, ну то есть это нормально, когда под грушей подразумевается апельсин, а написанное «Новый год» следует читать

¹⁴ Мнение одного из пользователей форума на сайте <http://www.tendery.ru>.

¹⁵ Не опубликовано.



«8 Марта»? Тогда, конечно, разъяснения необходимы – если закон превращать в рубрику «Нарочно не придумаешь»¹⁶.

А то, что в силу части 6 статьи 66 Закона требовать от участника электронного аукциона информацию, не предусмотренную частями 3 и 5 статьи 66 Закона, не допускается? А то, что в силу части 4 статьи 7.30 КоАП РФ требование о представлении участниками закупки в составе заявки на участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) не предусмотренных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок информации и документов влечет наложение административного штрафа на должностных лиц?

Не допускается требовать дополнительную информацию, но если очень хочется? Тогда можно и на Закон махнуть рукой, и просто его подправить приказом или письмом. Самое забавное в этой истории – это то, что письмо именуется «О разъяснении положений Федерального

закона...», по тексту идут «разъяснения», более напоминающие законотворчество, а в конце гордо сообщается, что «Минэкономразвития России... не наделен компетенцией по разъяснению законодательства Российской Федерации». Так, если не наделены полномочиями давать разъяснения, то тогда зачем этим заниматься, да еще и давать разъяснения, следование которым может повлечь административную ответственность?

Так что, уважаемый читатель, если Вы пользовались этим «документом», помните, что следование таким «рекомендациям» может повлечь административную ответственность.

Чуть позже появляется письмо Минэкономразвития России от 30.09.2014 № Д28и-1889 «О направлении ответов на поступившие вопросы» (по итогам конференции для заказчиков Краснодарского края от 07.08.2014)¹⁷ также за подписью того же самого директора Департамента развития контрактной системы, где сказано следующее: «...Термин «наименование места происхождения товара» необходимо отличать от термина «страна происхождения товара»... Требование к участникам электронного аукциона о предоставлении информации о «стране происхождения товара» либо какой-либо иной информации о «месте происхождения товара» не соответствует части 6 статьи 66 Закона, согласно которой требовать от участника электронного аукциона предоставления иной информации, за исключением предусмотренной частями 3 и 5 статьи 66 Закона информации, не допускается... Участники электронного аукциона не должны предоставлять заказчику или аукционной комиссии информацию о «стране происхождения товара» или «месте происхождения товара». Отказ в допуске к участию в аукционе за непредставление информации о «стране происхождения товара» или «месте происхождения товара» как по основаниям, не предусмотренным законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, является административным правона-

¹⁶ Мнение одного из пользователей форума на сайте <http://www.tendery.ru>.

¹⁷ Не опубликовано.

рушением в соответствии с частью 2 статьи 7.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях...».

Вот такая последовательность в «разъяснениях»: то в заявке участника «указывается» информация о стране происхождения, то через пару месяцев требование о предоставлении такой информации не допускается и строго карается. Вот такие разъяснения... При этом Минэкономразвития не просто забыло о своем предыдущем письме от 07.07.2014, но даже проигнорировало положения собственного Приказа № 155.

В чем же здесь причина? «А может, всё проще? По доброй старой традиции письма МЭР пишутся по принципу «письма из Простоквашино»? Уж если они так законы пишут...»¹⁸.

5. В 9-м!!! по счету Федеральном законе (Закон № 498-ФЗ), в котором все совершенствуется и совершенствуется контрактная система, появились существенные изменения по данному вопросу.

Согласно части 3 статьи 66 Закона (в редакции Закона № 498-ФЗ) первая часть заявки на участие в электронном аукционе должна содержать следующую информацию:

1) при заключении контракта на поставку товара: наименование страны происхождения товара;

2) при заключении контракта на выполнение работы или оказание

услуги, для выполнения или оказания которых используется товар: наименование страны происхождения товара.

Согласно пункту 2 части 2 статьи 51 Закона (в редакции Закона № 498-ФЗ) заявка на участие в конкурсе в случае закупки товара должна содержать наименование страны происхождения товара.

Таким образом, и при конкурсах, и при электронном аукционе участник обязан указывать в заявке информацию о наименовании страны происхождения товара (в случаях, предусмотренных Законом). Наконец-то при электронном аукционе могут официально применяться меры государственной поддержки российских товаропроизводителей (статья 14 Закона). Это, безусловно, важное изменение; радует, что авторы Закона наконец-то разобрались с тем, что такое страна происхождения товара. И двух лет не понадобилось.

Но, как известно, дьявол кроется в деталях. Вот давайте в них и погрузимся.

В Законе № 498-ФЗ используется термин «наименование страны происхождения товара». В Законе значение данного термина не раскрывается. Согласно пункту 2 Протокола № 25 страна происхождения товара определяется в соответствии с правилами определения страны происхождения товара, действующими на таможенной территории Таможенного союза (статья 58 ТК ТС).

Таким образом, термин «страна происхождения товара» закреплен в международном договоре и подлежит неукоснительному применению.

Согласно части 1 статьи 58 ТК ТС страна происхождения товара – это страна, в которой товары были полностью произведены или подвергнуты достаточной обработке (переработке). Под страной происхождения товара может пониматься группа стран, либо таможенные союзы стран, либо регион или часть страны, если имеется необходимость их выделения для целей определения страны происхождения товаров.

С учетом положений ТК ТС следует понимать, что термины «страна происхождения товара» и «государство (страна)» не совпадают по своему содержанию. Под страной происхождения товара может пониматься не только международно-признанное государство, но и группа стран, таможенные союзы стран либо регион или часть страны.

Официальные полные и сокращенные наименования стран закреплены в Общероссийском классификаторе стран мира, утвержденном Постановлением Госстандарта России от 14.12.2001 № 529-ст¹⁹. Так, например, в отношении Германии можно указать: Германия, Федеративная Республика Германия.

¹⁸ Мнение одного из пользователей форума на сайте <http://www.tendery.ru>.

¹⁹ Не опубликован.

Правила заполнения заявки в части наименования места происхождения товара должны быть закреплены в документации о закупке.

В соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 50 Закона № 44-ФЗ конкурсная документация должна содержать инструкцию по заполнению заявки. Документация об электронном аукционе должна содержать инструкцию по заполнению заявки (пункт 2 части 1 статьи 64 Закона).

Документация о проведении запроса предложений должна содержать инструкцию по заполнению заявок (пункт 3 части 6 статьи 83 Закона № 44-ФЗ).

Таким образом, требования к порядку указания участником закупки информации о наименовании страны происхождения товара, не противоречащие ТК ТС, должны быть установлены в инструкции по заполнению заявки, являющейся частью документации о закупке.

В инструкции может быть установлено, что для указания информации о наименовании страны происхождения товара применяется Общероссийский классификатор стран мира.

При этом участники закупки в качестве наименования страны происхождения товара в соответствии с требованиями документации вправе на основании статьи 58 ТК ТС указывать наименование одной страны или группы стран, либо таможенные союзы стран, либо регион страны или часть страны.

Следует обратить внимание, что в понятие «наименование места происхождения товара», естественно, не входит дальнейшая детализация, которую так жаждут многие заказчики: индекс, конкретный почтовый адрес (местонахождение), в том числе название населенного пункта, улицы, номер дома, наименование производителя товара и т.п.

6. Теперь по нашей давней традиции от ложки меда пора перейти к бочке дегтя.

6.1. Согласно пункту 2 части 2 статьи 51 Закона участник конкурса должен в случае закупки товара указывать в заявке наименование страны происхождения товара. При закупке работ или услуг, если для выполнения или оказания которых используется товар, Законом не предусмотрено право заказчика требовать такую информацию, даже если у заказчика есть потребность в такого рода информации.

При электронном аукционе в заявке участником указывается в обязательном порядке наименование страны происхождения товара как при закупке товара, так и при закупке работ или услуг, если для выполнения или оказания которых используется товар (часть 3 статьи 66 Закона). При этом при электронном аукционе заказчик обязан требовать информацию о наименовании страны происхождения товара при закупке работ или услуг, если для выполнения или оказания которых используется товар, даже если у заказчика отсутствует потребность в такой информации.

Данную ситуацию можно проиллюстрировать следующим примером. При закупке строительных работ «под ключ» (закупка одновременно строительных работ и оборудования) в форме электронного аукциона участник должен указать наименование страны происхождения товара в отношении предлагаемого к поставке оборудования. Если те же самые работы заказчик будет закупать в форме конкурса, то статьей 51 Закона не предусмотрено указание участником конкурса информации о наименовании страны происхождения товара.

Очевидно, что требование об указании наименования страны происхождения товара должно устанавливаться заказчиком при закупке товара в обязательном порядке только в случае наличия в соответствии со статьей 14 Закона запретов на допуск товаров, происходящих из иностранных государств, работ, услуг, соответственно выполняемых, оказываемых иностранными лицами, и ограничений допуска указанных товаров, работ, услуг для целей осуществления закупок. В остальных случаях решение об установлении данного требования как при закупке товаров, так при закупке работ или услуг, если для выполнения или оказания которых используется товар, должно приниматься заказчиком с учетом специфики конкретной закупки.

6.2. Законом № 498-ФЗ в статье 66 Закона внесены изменения, согласно которым по тексту слова «наименование места происхождения товара или наименование производителя товара» заменены словами «наименование страны происхождения товара». Указание участником аукциона информации в какой-либо форме о наименовании места происхождения товара исключено.

Разберем это на примере. Согласно пункту 1 части 3 статьи 66 Закона при заключении контракта на поставку товара в заявке на участие в аукционе указывается:

а) согласие участника такого аукциона на поставку товара в случае, если этот участник предлагает для поставки товар, в отношении которого в документации о таком аукционе содержится указание на товарный знак (его словесное обозначение) (при наличии), знак обслуживания (при наличии), фирменное наименование (при наличии), патенты (при наличии), полезные модели (при наличии),

промышленные образцы (при наличии), **наименование страны происхождения товара**, и (или) такой участник предлагает для поставки товар, который является эквивалентным товару, указанному в данной документации, конкретные показатели товара, соответствующие значениям эквивалентности, установленным данной документацией;

б) конкретные показатели, соответствующие значениям, установленным документацией о таком аукционе, и указание на товарный знак (его словесное обозначение) (при наличии), знак обслуживания (при наличии), фирменное наименование (при наличии), патенты (при наличии), полезные модели (при наличии), промышленные образцы (при наличии), **наименование страны происхождения товара**.

В соответствии с частью 19 Протокола № 25 и статьей 33 Закона в описании объекта закупки (в том числе в документацию об аукционе) может включаться указание в отношении наименования места происхождения товара, когда не имеется другого достаточно точного способа описания характеристик объекта закупок (в таких случаях заказчик включает в документацию о закупке слова «или эквивалент (аналог)»).

Допустим, в документации об аукционе указано конкретное наименование места происхождения товара, например, «Каслинское литье», «Гжель», «Тульский пряник», «Оренбургский пуховый платок», минеральная вода «Арагат» или минеральная вода «Кисловодская целебная»²⁰ со словами «или эквивалент (аналог)». Если участник аукциона желает выразить в первой части заявки согласие на поставку такого товара с таким наименованием места происхождения товара, то Законом наличие такого согласия в заявке не предусмотрено (подпункт «а» пункта 1 части 3 статьи 66 Закона). При этом, если взять ту же ситуацию, но уже с товарным знаком, например,

²⁰ Случайно выбранные наименования мест происхождения товара по данным Реестра наименований мест происхождения товаров.





«Аланер», «Роса» или «Силы природы»²¹, то участник при наличии указания на товарный знак в документации об аукционе должен выразить свое согласие с данным товарным знаком либо предложить эквивалент.

Может быть и обратная ситуация. В документации об аукционе нет указания на товарный знак, наименование места происхождения товара и т.п. Участник желает поставить товар, в отношении которого зарегистрировано наименование места происхождения товара, однако Законом не предусмотрено указание в первой части заявки наименования места происхождения товара (при наличии), хотя при наличии зарегистрированного товарного знака участник должен указать информацию о таком товарном знаке.

Опять мы видим результат спешки и законодательного брака. Вначале в Законе № 94-ФЗ и Законе при

описании требований к первой части заявки на участие в аукционе была допущена ошибка: авторы обоих законодательных актов вместо страны происхождения товара написали «наименование места происхождения товара». Затем вместо того, чтобы аккуратно в статье 66 Закона разграничить эти два термина, добавив норму об указании обязательной информации о стране происхождения товара и указав, что наименование места происхождения товара указывается только при его наличии, как, например, товарный знак или знак обслуживания, авторы Закона № 498-ФЗ просто по тексту статьи 66 Закона заменили один термин на другой, что в итоге будет вместо одних проблем породить другие.

Так, пункт 1 части 3 статьи 66 Закона необходимо изложить в следующей редакции:

«1) При заключении контракта на поставку товара:

а) согласие участника такого аукциона на поставку товара в случае, если этот участник предлагает для поставки товар, в отношении которого в документации о таком аукционе содержится указание на товарный знак (его словесное обозначение) (при наличии), **наименование места происхождения товара (при наличии)**, знак обслуживания (при наличии), **изобретения (при наличии)**, полезные модели (при наличии), промышленные образцы (при наличии), **а также наименование страны происхождения товара**, и (или) такой участник предлагает для поставки товар, который является эквивалентным товару, указанному в данной документации, конкретные показатели товара, соответствующие значениям эквивалентности, установленным данной документацией;

б) конкретные показатели, соответствующие значениям, установленным документацией о таком аукционе, и указание на товарный знак (его словесное обозначение) (при наличии), **наименование места происхождения товара (при наличии)**, знак обслуживания (при наличии), **изо-**

²¹ Случайно выбранные наименования товарных знаков по данным Реестра товарных знаков и знаков обслуживания.

бретения (при наличии), полезные модели (при наличии), промышленные образцы (при наличии), **а также** наименование страны происхождения товара».

Аналогичные изменения необходимо внести и в пункт 3 части 3 статьи 66 Закона.

6.3. При проведении конкурсов или электронного аукциона участники в ряде случаев должны указывать теперь информацию о наименовании страны происхождения товара, однако есть же еще запрос предложений и запрос котировок.

Законом № 498-ФЗ внесены изменения в многострадальную статью 73 Закона, согласно которым в состав заявки на участие в запросе котировок включены документы, подтверждающие соответствие предлагаемых участником запроса котировок товара, работы или услуги условиям допуска, запретам на допуск, ограничениям допуска в случае, если такие условия, запреты, ограничения установлены заказчиком в извещении о проведении запроса котировок в соответствии со статьей 14 Закона, либо заверенные копии данных документов.

Такие же документы были изначально включены в состав заявки на участие в конкурсе (подпункт «з» пункта 2 части 1 статьи 51 Закона) и заявки на участие в аукционе (пункт 6 части 5 статьи 66 Закона), но были «упущены» при проведении запроса котировок. Справедливость вроде бы

восторжествовала: эти документы добавлены и в состав заявки на участие в запросе котировок, поскольку в соответствии со статьей 14 Закона условия допуска, запреты на допуск, ограничения допуска товаров, происходящих из иностранных государств, работ, услуг, соответственно выполняемых, оказываемых иностранными лицами, могут быть установлены и при запросе котировок.

Но почему-то радости не испытываешь. Для того, чтобы понять, иностранный это товар или нет, необходимо, чтобы участник указал в заявке наименование страны происхождения товара, так же как и при конкурсе и электронном аукционе. Однако в части 3 статьи 73 Закона, устанавливающей исчерпывающий перечень документов и информации, входящих в состав заявки на участие в запросе котировок, информация о наименовании страны происхождения товара отсутствует.

В силу части 4 статьи 73 Закона требовать от участника запроса котировок предоставления иных документов и информации, за исключением предусмотренных частью 3 статьи 73 Закона информации и документов, не допускается.

Вывод очевиден: при запросе котировок Закон не разрешает заказчику требовать информацию о стране происхождения товара, а следовательно, реализация статьи 14 Закона при проведении запроса котировок в части условий допуска, запретов на допуск, ограничений допуска невозможна.

Опять риторический вопрос: ну почему, добавляя информацию о стране происхождения товара в состав заявки на участие в электронном аукционе, нельзя было сделать то же самое при запросе котировок?!

При запросе предложений заказчик самостоятельно устанавливает в документации о закупке требования к составу заявок на участие в запросе предложений и инструкцию по их заполнению (пункт 3 части 6 статьи 83 Закона). Согласно письму Минэкономразвития России от 19.08.2014 № Д28и-1616²² в отличие от запроса котировок состав заявок на участие в запросе предложений устанавливается самостоятельно заказчиком в документации о проведении запроса предложений.

Таким образом, при запросе предложений заказчик самостоятельно определяет необходимость установления требования о предоставлении участником в составе заявки информации о стране происхождения товара.

Подводя неутешительные итоги, необходимо еще раз отметить, что страна происхождения товара и наименование места происхождения товара все еще ждут своих героев, которые наконец-то поставят точку в истории их злоключений.

²² «Документы и комментарии», 2014, № 18.

ЗАКУПАТЬ СВОИМИ СИЛАМИ ИЛИ ПРИВЛЕКАТЬ СПЕЦИАЛИСТОВ?

ОРГАНИЗАЦИЯ ЭФФЕКТИВНЫХ ЗАКУПОК В РАМКАХ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ



Иван ЗАГОРСКИЙ,
директор Дальневосточного отделения
НАИЗ



Алена КОЗЬМИНА,
директор АНО «Специализированная
организация «Система закупок», Хабаровск

Контрактная система России создана для организации эффективного расходования финансовых средств государственными и муниципальными заказчиками, а также иными юридическими лицами. Заказчики, являясь отдельными хозяйствующими субъектами, в рамках контрактной системы планируют свои расходы, осуществляют публичные действия по определению поставщиков, подрядчиков и исполнителей, заключают контракты и контролируют их исполнение, отчитываются и отвечают за свои промахи. Остается открытым вопрос: как организовать эффектив-

ные закупки? Для начала разберемся с полномочиями каждого субъекта закупочных отношений.

Ряд региональных правительств решение данного вопроса увидели в учреждении уполномоченного органа (органов) для обслуживания подведомственных организаций.

Уполномоченный орган, уполномоченное учреждение – государственный орган, муниципальный орган, казенное учреждение, на которые возложены полномочия по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

При организации работы с уполномоченным органом есть плюсы и минусы. Уполномоченный орган организует торги, подготавливает документацию, разбирает жалобы, представляет интересы заказчика в антимонопольной службе и судах.

Работа уполномоченного органа бесплатна для заказчика. Минус в том, что часть документации все же необходимо готовить самому заказчику, отдельно ее согласовывать





с уполномоченным органом, а значит, содержать закупочное подразделение, которое способно действовать автономно. Такая работа сопряжена с дублированием ввода информации в отдельные региональные информационные системы. К существующему перечню проблем в работе официального сайта закупок добавляется не меньший перечень проблем в работе региональной автоматизированной системы. Гигантский пласт времени занимает подготовка заказчиком обоснования цены и технического задания. Не имея опыта и специальных средств труда, сотрудники теряют до половины рабочего времени на поиск коммерческих предложений, а если учесть скептицизм предпринимателей в отношении

закупок для государственных и муниципальных нужд, задача сотрудников еще более усложняется.

Исследование по трудозатратам организации закупочной деятельности заказчика с уполномоченным органом показало, что работа контрактных управляющих сопряжена с постоянными переработками и ошибками. Зачастую такая нагрузка им дополнительно не оплачивается, что демотивирует их и провоцирует увольнение.

Что означает организовывать закупки *своими силами*? В общем случае это означает выполнение функций заказчика с использованием труда сотрудников, находящихся в штате и назначенных ответственными





должностными лицами, с возложенными на них функциями контрактного управляющего либо членом контрактной службы. В большинстве случаев данная работа поручается сотрудникам, не имеющим специального образования, получившим знания на краткосрочных курсах повышения квалификации. При этом им необходимо платить заработную плату, не забывая о том, что сотрудники заказчика являются штатными работниками, а функции по организации и проведению закупок выполняют помимо своей основной деятельности (и в большинстве случаев без дополнительной оплаты).

При организации закупок своими силами руководителю заказчика необходимо ответить себе на несколько вопросов. Насколько опубликованная документация соответствует требованиям законодательства и как это проверить? Проведет ли его сотрудник качественно сами закупки? Соблюдаются ли сроки, тре-

буемые контрактной системой, и как это проверить? Какого качества товар поставляется в результате такой организации, и каковы последствия поставки некачественного товара? Ответив на эти вопросы, руководитель заказчика встает перед выбором – оставить «бесплатную» закупочную деятельность в обязанностях самого ответственного сотрудника, при этом с высокой вероятностью его увольнения либо выделить отдельного сотрудника (сотрудников) на закупки. Тогда появляется проблема финансирования – квалифицированный специалист за маленькую зарплату работать не будет. Также сотрудников необходимо постоянно обучать, ведь как показывает практика, в год выходит до пяти изменений в закон, десятки различных постановлений и сотни разъяснений.

Организация закупочной деятельности заказчика во взаимодействии со специализированной организацией.

Специализированная организация – юридическое лицо, привлекаемое заказчиком для выполнения отдельных функций по определению поставщика.

В данном случае заказчик сам принимает решение работать со специализированной организацией или нет. Такое решение может быть принято заказчиком, в том числе и в ситуации, когда он уже взаимодействует с уполномоченным органом. В некоторых случаях как раз для этого специализированная организация и нанимается.



Минусом такого взаимодействия является в первую очередь оплата услуг, которая зачастую определяется бюджетными распорядителями как необоснованная и многим заказчикам не позволена. Также существуют недобросовестные специализированные организации, услуги которых заказчик вынужден оплачивать по контракту, заключенному на основании торгов, не имея специалистов для правильной оценки их работы.



Плюсами такого взаимодействия являются использование труда опытных и квалифицированных специалистов, возможность контролировать расходы на закупочную деятельность и достаточно серьезное распределение ответственности. Также многие специализированные организации тесно взаимодействуют с органами власти и общественными организациями, что позволяет им поддерживать уровень своей квалификации. Полезной функцией специализированной организации (в некоторых случаях) является внутренний

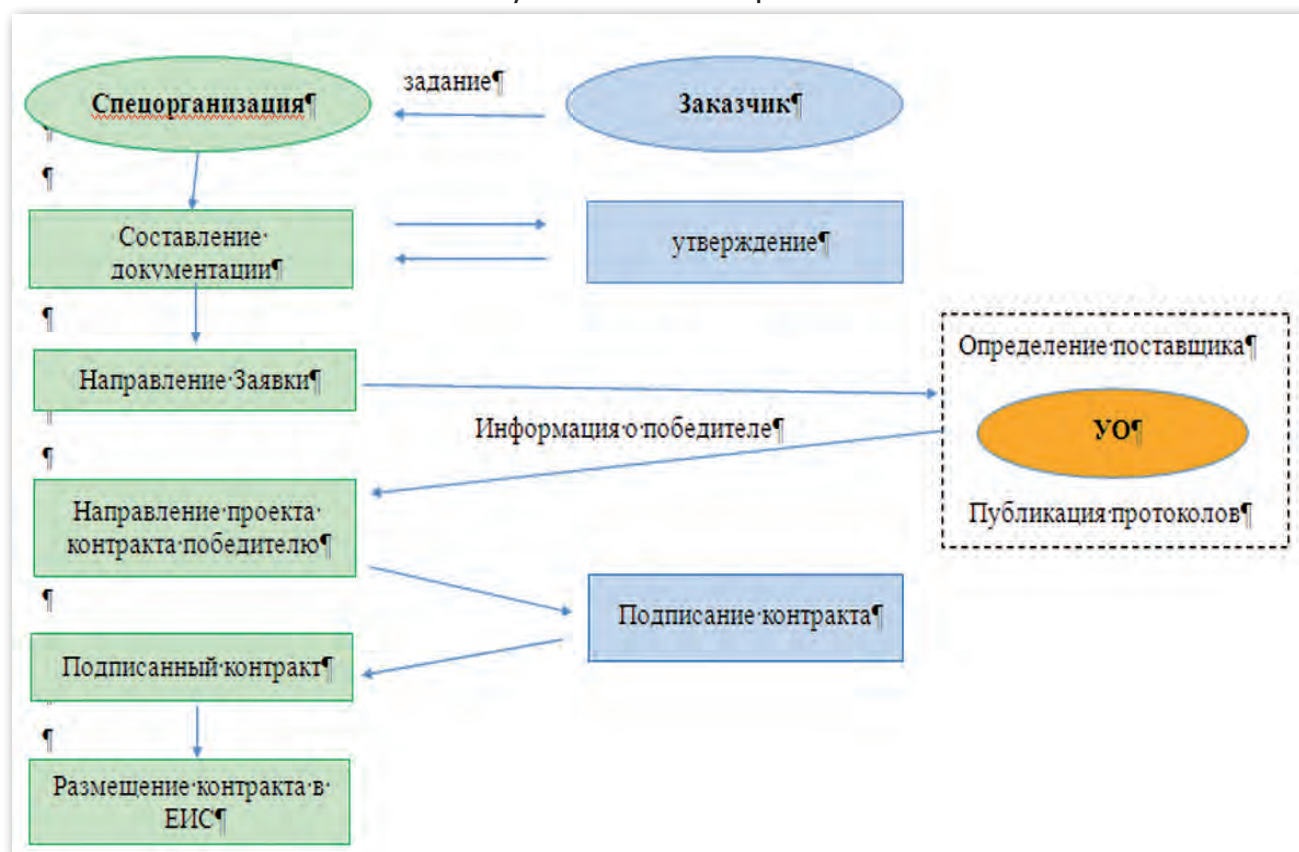
контроль, который минимизирует вероятность возникновения ответственности заказчика.

Схематично такое взаимодействие можно посмотреть на рисунке 1.

Данное исследование дает общее представление о существующих формах организации закупочной деятельности заказчика в рамках контрактной системы. Плюсы и минусы каждой из форм взаимодействия описаны в общих чертах и имеют множество вариаций и продолжений. Пути решения проблем и выбор формы взаимодействия лежат на плечах заказчиков и региональных властей. Эффективность таких решений зачастую необоснованна и имеет политический оттенок. Однако в условиях очередного кризиса заказчики вынуждены искать способы снижения затрат при сохранении качества процедур и конечного результата.

Нами были исследованы закупки услуг специализированных организаций в России за текущий год по стоимости. На момент исследования было опубликовано 55 извещений о проведении торгов на закупку услуг специализированных организаций. Исследование показало, что стоимость обслуживания зачастую меньше, чем оплата труда штатных сотрудников, следовательно, эффективность такого вида организации закупок выше.

Рисунок 1. Схема взаимодействия заказчика со специализированной организацией и уполномоченным органом



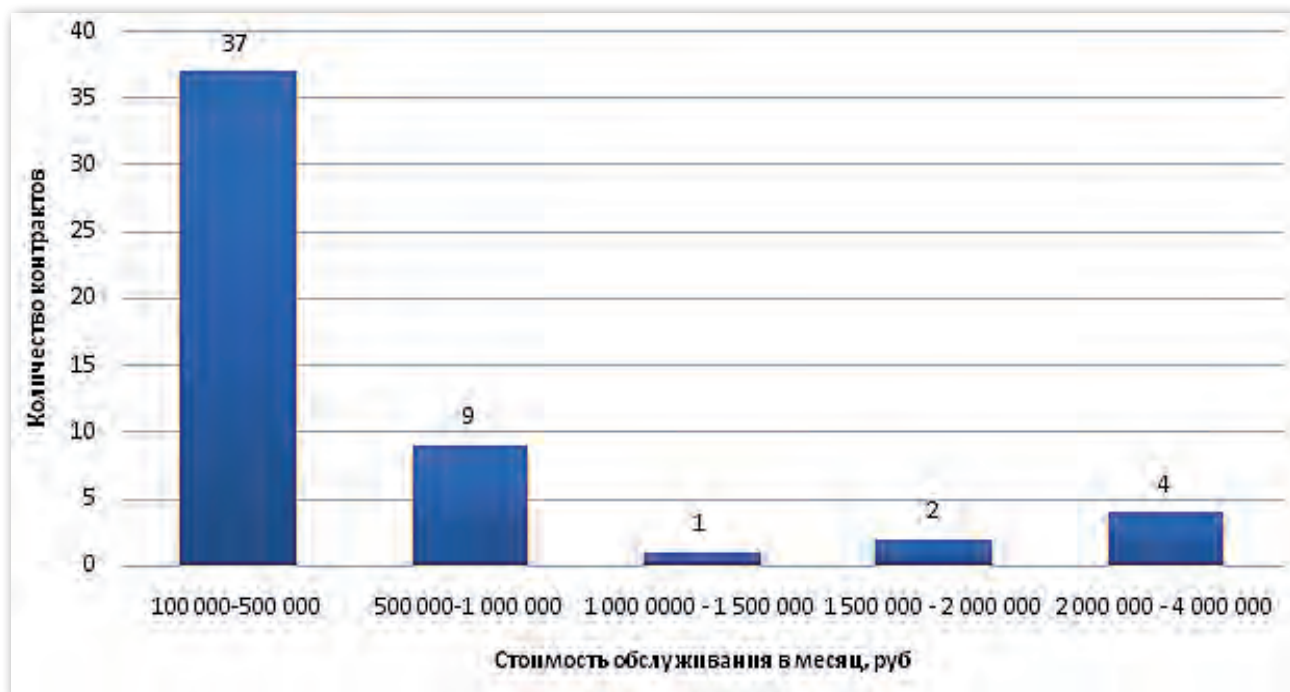


Рисунок 2. Стоимость обслуживания в месяц

На рисунке 2 наглядно изображены сгруппированные сведения о стоимости обслуживания в месяц.

Таблица 1. Сгруппированные сведения о закупках

Стоимость одной процедуры, руб.	Кол-во контрактов
10 000 – 20 000	23
20 000 – 30 000	5
30 000 – 40 000	4
40 000 – 50 000	5
50 000 – 60 000	6
60 000 – 70 000	3
70 000 – 80 000	1
80 000 – 90 000	0
90 000 – 10 0000	2
100 000 – 110 000	5
11 000 – 120 000	1

На рисунке 3 наглядно изображены сгруппированные сведения о стоимости процедур из таблицы 1 и приведено к каждой группе соответствующее количество контрактов.



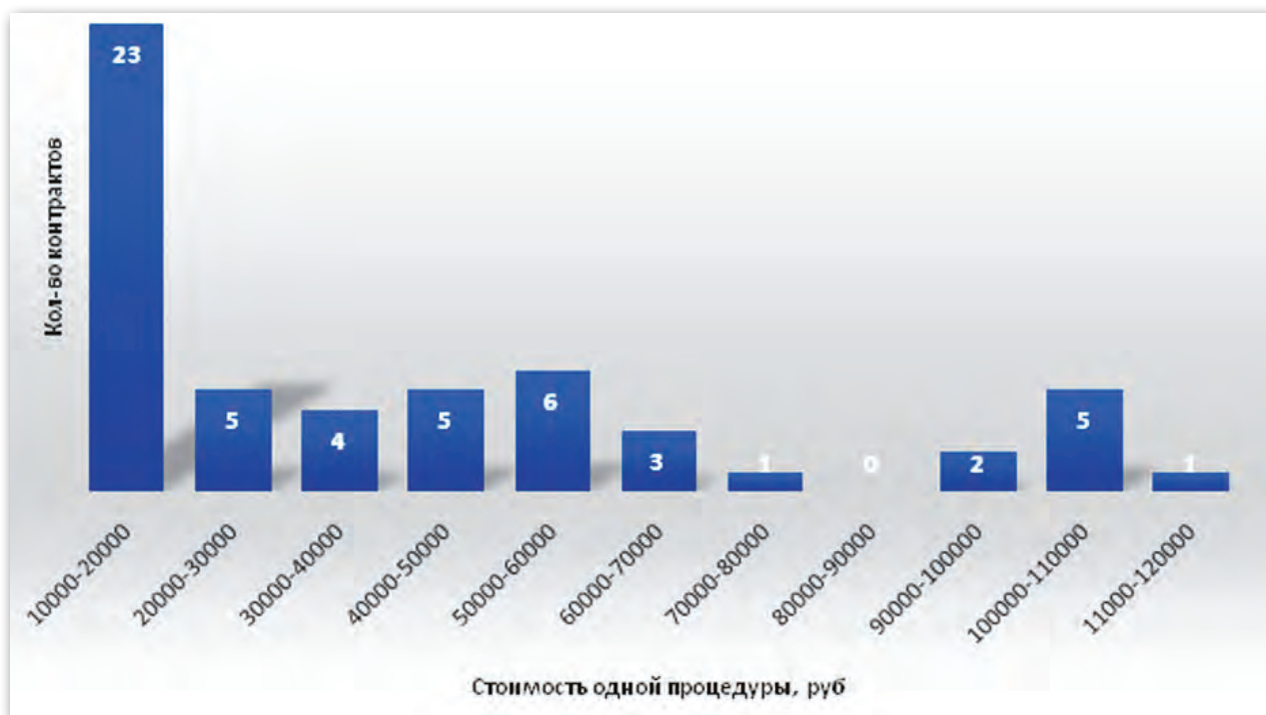


Рисунок 3. Группированные сведения о стоимости процедур



РЕСПУБЛИКА САХА (ЯКУТИЯ)

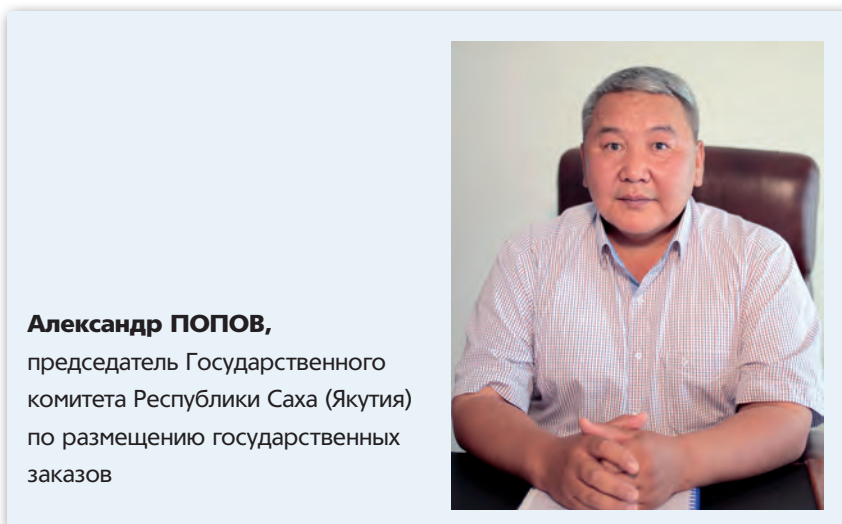
КОНТРАКТНАЯ СИСТЕМА В СФЕРЕ ЗАКУПОК

НОВАЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Контрактная система в сфере закупок – основа современного управления общественными (государственными и муниципальными) финансами, и за последние годы, можно с уверенностью сказать, в Республике Саха (Якутия) созданы определенные механизмы для повышения эффективности бюджетных расходов.

Первое и очень важное направление – это абсолютная взаимосвязь программно-целевого бюджета и закупок для обеспечения государственных нужд. Это стало возможным после создания органа по межведомственной координации в сфере закупок – Государственного комитета Республики Саха (Якутия) по размещению государственных заказов.

Принятые своевременно меры и правовое обеспечение системы управления закупками республики по внедрению и реализации долгосрочного планирования, созданию элементов единой информационной системы, автоматизации и информационно-аналитической поддержке прогнозирования и планирования закупок товаров,



Александр ПОПОВ,
председатель Государственного комитета Республики Саха (Якутия) по размещению государственных заказов

работ, услуг на среднесрочный период значительно повлияли на безболезненный переход на контрактную систему.

Как орган по межведомственной координации и определению поставщиков, а с начала 2014 года и уполномоченный по регулированию контрактной системы, Комитет создает и обеспечивает внедрение организационно-правовых механизмов, направленных на предупреждение и эффективную профилактику коррупционных проявлений. Основной деятельностью в данном направлении является нормативно-правовое и организационное регулирование сферы закупок.

Выполняя поставленные задачи, только в 2014 году Госкомитет подготовил три акта Главы региона и девять нормативных правовых актов Правительства, регулирующих организацию региональной контрактной системы в Республике Саха (Якутия).

Все административные процедуры и действия Госкомитета по взаимодействию с заказчиками при реализации полномо-



чий уполномоченного органа на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) урегулированы порядком, утвержденным Указом Президента Республики Саха (Якутия) от 29 декабря 2013 года № 2425, а между структурными подразделениями Комитета соответственно Административным регламентом от 20 мая 2014 года, зарегистрированным в Государственном комитете юстиции Республики Саха (Якутия).

Административным регламентом установлен строгий порядок действий ответственных специалистов с момента поступления заявки и до момента размещения протокола подведения итогов аукциона или протокола рассмотрения и оценки заявки на участие в конкурсе.

Согласно регламенту, ответственные специалисты несут ответственность за время и качество подготовки конкурсной (аукционной) документации.

Госкомитетом постоянно проводится работа по формированию информационной базы типовых проектов государственных контрактов и технических заданий на поставку стандартизированной продукции. Библиотека типовой документации только в 2014 году пополнилась 37 типовыми контрактами на осуществление закупок товаров, работ и услуг.

Наряду с нормативно-правовым регулированием контрактная система предполагает обязательную регламентацию процесса закупок, и немаловажное значение в проведении данной работы Госкомитетом отведено планированию. На сегодня проведены мероприятия по модернизации региональной информационной системы, которые позволили республике одной из первых внедрить систему долгосрочного планирования закупок (на 5 лет) и уже третий год подряд главные распорядители бюджетных средств Республики Саха (Якутия) и их подведомственные учреждения имеют реальную возможность планировать свой бюджет на предстоящий финансовый год на основе трехлетнего прогноза закупок.

В течение 2014 года Госкомитетом объявлено более 12 тысяч процедур торгов на сумму 24,4 млрд руб., или 76,1% от всего объема объявленных закупок для государственных нужд республики, что почти в 2 раза превысило количество закупок аналогичного периода прошлого года.





Торги завершены по 11 778 процедурам на сумму 22,7 млрд руб., из которых:

1968 закупок с начальной максимальной ценой контракта 1,9 млрд руб. не состоялось в связи с отсутствием поданных заявок от участников или отменено по решению заказчика;

829 закупок на 1,1 млрд руб. не состоялось в связи с несоответствием поданных заявок от участников к требованиям документации;

два и более участников приняли участие в 5 931 процедуре торгов, или 66%, с начальной (максимальной) ценой контракта 11,5 млрд руб.;

3050 процедур, или 34%, на 8,3 млрд руб. признаны несостоявшимися ввиду участия одного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Условная экономия бюджетных средств по состоявшимся процедурам составила 1,5 млрд руб., или 7,8%.

Среднее количество участников в одном конкурсе или аукционе составило 2,3.

Следует отметить рост активности участников по отдельным видам закупок. Например, в поставках одежды и обуви среднее количество участников составило 5,1, поставках запасных частей и расходных материалов – 3,2, ремонтных работах и строительстве – 3,1, поставке мебели – 2,7.

Зафиксирован отдельный случай, когда на поставку медицинской спецодежды заявки подали 35 участников.

Эффективность осуществления государственных и муниципальных закупок напрямую зависит от применяемых средств автоматизации.

Развитие региональной информационной системы в сфере закупок «WEB-Торги-КС» (далее – РИС «WEB-Торги-КС»), как главного инструмента централизованного управления системой закупок, относится к числу приоритетных задач Госкомитета.

В настоящее время весь процесс от подачи заявок до принятия окончательного решения об опубликовании закупки осуществляется в автоматизированном режиме.

При этом автоматизированы такие процессы, как: планирование и прогнозирование закупок, санкционирование расходов, опубликование закупок на общероссийском официальном сайте и электронных торговых площадках, контроль и исполнение контрактов.

Функции системы постоянно совершенствуются и адаптируются к условиям и требованиям законодательства, функционал которой представ-

ляет собой не просто систему, а информационно-технологический комплекс, позволяющий:

- обеспечить качественную, бесперебойную работу заказчиков, уполномоченных органов с нестабильными (медленными) каналами связи или при полном отсутствии связи;

- осуществлять оповещение заказчиков и рассылку уведомлений об опубликовании извещений уполномоченным органом о закупках;

- проводить комплексную оценку эффективности деятельности заказчиков;

- повысить эффективность и результативность деятельности Госкомитета за счет структурирования документов и типизации базы типовых технических заданий (спецификаций), типовых контрактов на основе сохраненной документации;

- оптимизировать процессы управления и осуществлять электронный обмен документами;

- осуществлять интеграцию с информационной системой Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Республике Саха (Якутия) для автоматизации процессов формирования статистической отчетности;

- обеспечивать информационную безопасность РИС «WEB-Торги-КС»;

- осуществлять анализ проведенных торгов с возможностью создания новых форм отчетности и шаблонов закупочной документации.



Проведены оптимизация и совершенствование организационных и технологических процессов управления централизацией закупок для обеспечения нужд республики.

На данный момент РИС «WEB-Торги-КС» активно развивается в части реализации положений концепции «Электронного бюджета» и концепции Федеральной контрактной системы.

Полный цикл РИС «WEB-Торги-КС» охватывает три уровня: государственный, муниципальный и корпоративный.

Первый и второй уровни обеспечивают управление государственными и муниципальными закупками на основе действующих государственных и муниципальных программ.

Третий уровень РИС «WEB-Торги-КС» обеспечивает управление закупками корпоративных заказчиков – юридических лиц – государственных автономных учреждений, государственных унитарных предприятий и других хозяйствующих субъектов Республики Саха (Якутия), в уставном капитале которых доля участия Республики Саха (Якутия) в совокупности превышает 50%.

Использование функциональных возможностей системы на всех уровнях позволяет:

- эффективно расходовать бюджетные средства за счет централизованного контроля проводимых закупок;

- исключить проявления коррупциогенных факторов при осуществлении закупок для государственных (муниципальных) нужд;

- снизить затраты по обеспечению взаимодействия участников контрактной системы за счет максимальной интеграции процессов и организации электронного документооборота.

Особое внимание уделено налаживанию учета средств, полученных в виде экономии от проведения торгов.

Заказчики не только произвольно устанавливали начальную (максимальную) цену контракта, но и самостоятельно определяли, на что потратить сэкономленные бюджетные средства, полученные по итогам осуществления закупок. При этом цель эффективного их использования в большинстве случаев не преследовалась, а стояла задача лишь полного освоения годовых лимитов. В республике система учета этой экономии полностью отсутствовала.

по итогам осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд республики.

Во исполнение Бюджетного послания и персонального поручения Президента Республики Саха (Якутия) Е.А. Борисова в 2014 году продолжена работа по централизации государственного заказа и началась реализация проекта по организации процесса централизации закупок для нужд муниципальных образований.

С 26 по 27 сентября 2014 года в рамках универсальной выставки малого и среднего бизнеса «Бизнес – Экспо 2014» проведен III Республиканский форум-выставка «Госзаказ Республики Саха (Якутия) 2014: контрактная система – эффективность бюджетных расходов», в котором приняли участие более 200 человек, представители 55 государственных (муниципальных) заказчиков.

По поручению Президента Республики Саха (Якутия) о внедрении методики оценки деятельности заказчиков в сфере закупок Правительством принято



**Распоряжение Президента Республики Саха (Якутия)
от 5 февраля 2014 г. N 92-РП
"О персональных поручениях членам Правительства Республики
Саха (Якутия) на 2014 год"**

Пункт 32.1. Внедрить механизм оценки эффективности государственных (муниципальных) закупок и государственных (муниципальных) заказчиков Республики Саха (Якутия) и обеспечить 100% охват государственных заказчиков оценкой эффективности закупок

Пункт 32.2. Довести долю централизованных государственных закупок до 75% от общего объема государственных закупок Республики Саха (Якутия)

Для повышения эффективности использования средств государственного бюджета республики, начиная с 2013 года, по предложенным Госкомитетом правилам и схеме внедрен механизм контроля за экономией бюджетных средств, полученных

Постановление о проведении мониторинга закупок и Комитетом на основании Методики и показателей РИС «WEB-Торги-КС» в автоматизированном режиме осуществляется соответствующая оценка.

Комитетом разработан порядок оценки эффективности деятельности заказчиков.

Мониторинг закупок для обеспечения нужд Республики Саха (Якутия) приобретает особое значение, обеспечивая возможность не только вла-

дения статистической информации, но и осуществления управления всем процессом закупочной деятельности.

Темпы развития экономики в стране, активизация общественного контроля, совершенствование грамотности и повышение интереса населения к проводимым закупкам способствовали совершенствованию сферы закупок республики путем разработки Методики комплексной оценки деятельности заказчиков в сфере закупок.

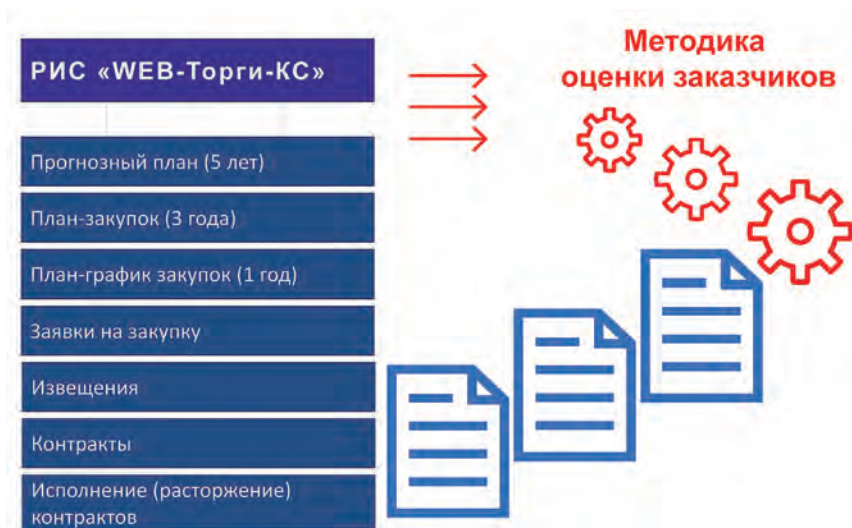
Методика разработана и внедрена в РИС «WEB-торги-КС» и исключает влияние человеческого фактора, т.к. процесс подведения итогов оценки осуществляется в автоматическом режиме.

Комплексный подход к развитию системы государственных закупок требует современных путей решения проблем, выявляемых в сфере закупок.

Проводимый системный анализ выявляет пока еще причины и факторы, негативно отражающиеся на эффективности закупок.

Так, из-за низкого качества планирования заказчиками допускается внесение изменений в планы-графики закупок, а в результате некачественного составления заявок на закупку – их возврат на доработку, тем самым затягивая своевременное обеспечение нужд республики.

Для создания условий по своевременному и качественному осу-



ществлению закупок, выработке инновационных методов и подходов в управлении по обеспечению государственных и муниципальных нужд, а также реализации положений Закона о контрактной системе Госкомитетом постоянно ведется работа по информационному и методическому сопровождению деятельности заказчиков, повышению квалификации специалистов. Организуются обучающие семинары по вопросам участия в государственных и муниципальных закупках, оказывается необходимая методологическая помощь.

Оказывая методическую и методологическую помощь заказчикам, Госкомитет постоянно совершенствует работу своих сотрудников, повышая их профессиональный уровень.

В соответствии с графиком профессиональной переподготовки и повышения квалификации гражданских служащих дополнительно проводится обучение служащих по вопросам противодействия коррупции, в том



числе должностных лиц, ответственных за работу по профилактике коррупционных правонарушений. В числе мероприятий – семинары, лекции по вопросам противодействия коррупции с участием сотрудников Прокуратуры Республики Саха (Якутия), Министерства внутренних дел по Республике Саха (Якутия), Следственного управления Следственного комитета РФ по Республике Саха (Якутия), общества «Знание».

В целях сбора и обработки информации для оценки эффективности и результативности деятельности сотрудников действует объединенная система мониторинга оценки результативности профессиональной служебной деятельности служащих, позволяющая в автоматическом режиме обеспечивать свод основных показателей – критериев, таких как «Среднее количество опубликованных заявок на 1 рабочий день», «Среднее количество затраченных дней на рассмотрение заявок», «Количество протоколов, опубликованных с нарушением сроков» и т.д., с выдачей листов оценок по каждому сотруднику и группировкой сводной таблицы оценки за отчетный период.

В республике по разным моделям управления закупок на уровне муниципальных образований осуществляются закупки 1967 заказчиков.

Централизованно, с созданием единого органа или казенного учреждения, уполномоченного на



определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) с охватом всех муниципальных заказчиков района (улуса), осуществляют закупки из 36 муниципальных образований 10 районов и 2 городских округов для 998 заказчиков.

Остальные районы централизованы, за исключением одного или нескольких поселений, как правило, это административные центры района, либо закупки осуществляются для нужд района децентрализованно, то есть осуществление каждым заказчиком своих полномочий самостоятельно.

Руководством республики перед Госкомитетом поставлена задача – оказать всю необходимую помощь муниципальным образованиям и совместно обеспечить повышение эффективности закупок.

В соответствии с требованиями статьи 26 Закона о контрактной системе Комитетом разработана «Дорожная карта» с планом мероприятий по централизации закупок на уровне муниципальных образований. Целью «Дорожной карты» является создание системы централизованных муниципальных закупок Республики Саха (Якутия). Проведены 14 выездных обучающих семинаров, 7 вебинаров, а также методологическая и практическая помощь.

Реализация «Дорожной карты» позволит:

- обеспечить развитие единой системы муниципальных закупок в республике за счет внедрения в муниципальных образованиях РИС «WEB-Торги-КС»;
- повысить эффективность использования бюджетных средств за счет развития конкуренции;
- обеспечить своевременное планирование муниципальных закупок;
- более результативно проводить антикоррупционную экспертизу муниципальных правовых актов и их проектов; унифицировать до утверждения федеральными органами основные документы, используемые в процессе

закупок на всех стадиях – от планирования до оплаты исполненного контракта;

– повысить квалификацию специалистов в сфере закупок.

В целях реализации плана мероприятий «Дорожной карты» определена пилотная группа муниципальных образований Республики Саха (Якутия), для которых, начиная с 1 января 2015 года, Госкомитет планирует в соответствии с соглашениями осуществлять полномочия уполномоченного органа на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

В 2014 году соглашения на реализацию полномочий уполномоченного органа на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для нужд муниципальных образований Республики Саха (Якутия)

Госкомитетом заключены с четырьмя муниципальными образованиями республики.

Важно отметить, что, несмотря на создание уполномоченных органов, на осуществление муниципальных закупок, конкурентность и эффективность процедур закупок не на должном уровне.

Федеральные нормы и переход на программно-целевой метод формирования местных бюджетов обязывают муниципальных заказчиков планировать свои закупки заранее, а их формирование и осуществление – через автоматизированную информационную систему.

Госкомитетом постоянно проводились мероприятия по обучению работе в системе, в том числе посредством новой и менее затратной формы – вебинаров, которые оказали положительное влияние на систему закупок в целом. Для оказания практической помощи муниципальным заказчикам Комитетом на протяжении трех лет практически ежеквартально проводился «День открытых дверей».

Для того, чтобы система работала на муниципальном уровне, необходимо вносить всю необходимую информацию о закупках с начала планирования до определения поставщиков в РИС «WEB-Торги-КС», в том числе закупки малого объема.

Необходимость внесения сведений о закупках, в том числе малого объема, направлена на исключение дублирующих функций по представлению отчетов об осуществленных закупках, а также снижения в дальнейшем



нагрузки на специалистов, занятых в данной сфере.

В заключение необходимо отметить, что основной и безусловный приоритет закупок в республике – это обеспечение прозрачности закупок, защита интересов как заказчиков, так и участников.

В своем послании Глава республики подчеркнул, что в сфере противодействия коррупции наведен относительный порядок на республиканском уровне, централизовав управление закупками для государственных нужд. Кроме того, по итогам заседания Совета по противодействию коррупции при Главе республики отмечено, что с момента создания Госкомитета в структуре государственных органов деятельность в сфере закупок носит планомерный, поступательный характер, а также имеются определенные качественные изменения в положительную сторону по эффективности расходования бюджетных средств при осуществлении закупок для государственных нужд республики.

Итоги деятельности Госкомитета отмечают даже независимые общественные исследовательские центры. Так, по итогам национального рейтинга



прозрачности закупок Республика Саха (Якутия) уже второй год подряд занимает лидирующее место среди субъектов с высокой прозрачностью закупок.

По итогам первого года реализации Закона о контрактной системе Госкомитет был отмечен благодарственным письмом Минэкономразвития России за активное участие в мероприятиях по популяризации контрактной системы в сфере закупок и выработке предложений по совершенствованию нормативной базы контрактных отношений, а также в решении практических задач перехода на контрактную систему.

Госкомитетом и в дальнейшем будет проводиться вся необходимая работа по совершенствованию сферы закупок в Республике Саха (Якутия).

Основные приоритеты включают меры по совершенствованию системы закупок Республики Саха (Якутия) для обеспечения более эффективного использования бюджетных средств.

Во-первых, по планированию закупок. В 2014 году Комитетом проведены подготовительные работы по созданию условий для эффективного и обоснованного планирования закупок для обеспечения нужд Республики Саха (Якутия).

На сегодня процессы разработки государственных программ и планирования закупок разрозненны и не отвечают целям и принципам Закона о контрактной системе.



Программно-целевое планирование закупок Республики Саха (Якутия)



Предлагаемый механизм позволит не только усовершенствовать процесс планирования и обоснования закупок для выполнения функций и полномочий государственных органов республики, но и обеспечить на стадии разработки государственных, а в перспективе и муниципальных программ, увязку с планированием закупок.

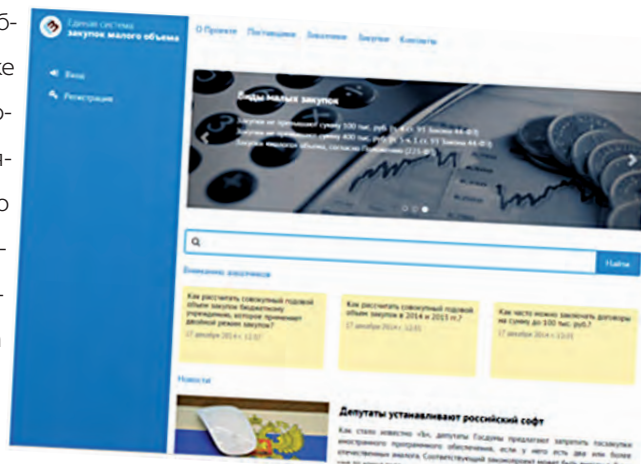
Внедрение программно-целевого метода планирования закупок не просто синхронизирует два процесса, но и обеспечит гарантии обоснованности приобретаемых заказчиком – ответственными исполнителями программ товаров, работ и услуг целям и задачам программ, целевых индикаторов и показателей, а также стоимости мероприятий и в целом программы.

Во-вторых, необходимо начать и уже в 2015 году завершить мероприятия по повышению эффективности использования бюджетных средств за счет системного учета заказчиками

закупок малого объема, т.е. до 100 (400) тыс. руб. На сегодня именно этот способ закупок не отвечает основным принципам Закона о контрактной системе и является самым непрозрачным. Однако доля затрачиваемых средств на закупки данным способом у отдельных заказчиков достигает более 50% совокупного годового объема.

Предлагаемый Комитетом механизм включает обязательность процедуры закупок малого объема через специальную автоматизированную систему.

В третьих, будут продолжены меры по централизации закупок, включая определение поставщиков (исполнителей, подрядчиков) для государственных и муниципальных нужд.



РЕСПУБЛИКА САХА (ЯКУТИЯ)

РЕСПУБЛИКАНСКАЯ СТОЛИЦА

МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ЗАКАЗ ПО НОВЫМ ПРАВИЛАМ



Алексей ПОПОВ,
начальник Управления
муниципальных закупок Окружной
администрации города Якутска

В 2014 году в связи с вступлением в силу Федерального закона № 44 «О контрактной системе» перед Управлением муниципальных закупок стояла задача полностью перестроить систему управления закупками, совершенствовать механизм управления закупками в соответствии с целями и задачами нового законодательства. Управление закупок как уполномоченный орган осуществляет закупки за муниципальных заказчиков городского округа «город Якутск»: это бюджет-

ные образовательные учреждения, школы, детские сады, казенные учреждения, структурные подразделения Окружной администрации г. Якутска. В 2014 году было размещено 1783 заказа на общую сумму более 6 млрд руб., экономия бюджета по результатам проведенных закупок составила порядка 208 млн руб. Надо отметить, что по сравнению с 2013 годом количество заявок на закупку увеличилось в 1,5 раза, это связано с появлением новых способов определения поставщика, таких как запрос предложений, открытый конкурс с ограниченным участием и двухэтапный конкурс, отсутствием одноименных закупок с квартальной привязкой по гражданско-правовым договорам и по запросу котировок.

Начиная с 1 января 2014 года, в городском округе «город Якутск» начали работу 4 комиссии: аукционная, конкурсная, котировочная и запроса предложений. С какой целью это было предпринято?

Во-первых, Уполномоченный орган предполагал возрастание количества закупок за счет снижения закупок с единственным поставщиком, отсутствия одноименных закупок с квартальной привязкой по запросу котировок и появление дополнительных способов закупок.

Во-вторых, это снижение нагрузки на членов комиссии, которое влияет на детальное и качественное рассмотрение заявок участников.

Таким образом, за отчетный период показатель отказов допуска на участие при осуществлении закупки составил в 2014 году 1,7% от количества осуществляемых закупок.

Данный показатель характеризует, насколько часто участников торгов не допускают к участию на торгах и что причиной отказа является невыполнение участником однозначных требований законодательства РФ. Нормальное значение этого показателя не должно превышать 5% от количества осуществляемых закупок и определяется отсутствием нарушений и возможных злоупотреблений как неотъемлемой и важнейшей части построения эффективной системы муниципальных закупок.

Общее количество обращений в контролирующие органы с жалобами составило за 2014 год 18, за 2013 год – 27 жалоб.

Из них признаны обоснованными: в 2013 году – 19, в 2014 году – 6 жалоб; необоснованными и частично не обоснованными признаны: в 2013 году – 8, в 2014 году – 12 жалоб.

Таким образом, уменьшение количества жалоб и признания необоснованности жалоб в полной мере отражает принципы нового законодательства, степень защищенности закупки от недобросовестных поставщиков, а также характеризует эффективность работы комиссий городского округа «город Якутск».

В 2014 году в городском округе «город Якутск» было проведено закупок для СМП (субъектов малого предпринимательства) на 23% от общего годового объема. Из этого следует, что муниципальные заказ-

чики следуют требованиям законодательства. Но тут надо добавить, что большая половина наших поставщиков, подрядчиков и исполнителей – это индивидуальные предприниматели, общества с ограниченной ответственностью, то есть они все являются субъектами малого предпринимательства.

К сожалению, следует признать, что, несмотря на поддержку, конкуренция среди предпринимателей в закупках слабая. Возможно, это связано по некоторым видам закупок с региональными особенностями, низкой правовой или технической культурой предпринимателей. Например, в 2014 году по городскому округу «город Якутск» около половины всех осуществляемых закупок признаны несостоявшимися ввиду подачи заявки единственным участником. Если анализировать, то это в основном закупки по оказанию различных услуг.

Главные задачи Управления муниципальных закупок на сегодняшний день – это, конечно, повышение эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечение прозрачности осуществления закупок, предотвращение коррупции и других злоупотреблений.

С января 2015 года начала функционировать муниципальная автоматизированная информационная система (МАИС – закупки Якутска), основа которой состоит из системы управления закупками «АЦК-Госзаказ» (Бюджетные финансовые технологии). Автоматизация процессов закупок необходима для координации и контроля за ходом осуществления закупок товаров, работ, услуг, для формирования единого реестра закупок товаров, работ, услуг, объединения в единое информационное пространство всех участников процессов закупки (заказчиков, уполномоченный орган, поставщиков, контрольные органы).



РЕСПУБЛИКА САХА (ЯКУТИЯ)

СЕВЕРО-ВОСТОЧНЫЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ Закупки по 223-ФЗ



Александр ГЕРАСИМОВ,
начальник Управления закупок
Северо-Восточного федерального
университета имени М.К. Аммосова,
Якутск

Северо-Восточный федеральный университет имени М.К. Аммосова как автономное учреждение при проведении закупок товаров, работ, услуг руководствуется Федеральным законом от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельны-

ми видами юридических лиц» и Положением о закупках университета, утвержденным Наблюдательным советом 28 марта 2012 г.

Торги только в электронной форме

Учитывая преимущество закупок в электронной форме, университет свои закупки полностью проводит на собственной электронной торговой площадке ЭТП СВФУ.

Прежде всего оптимизировалась работа закупочной комиссии, бумаг стало меньше, до минимума сокращено прямое общение с участниками торгов, которые раньше приходили в наш кабинет с конвертами и выстраивались в очередь. Такого сейчас нет, и все заявки к нам поступают в электронной форме. Кроме того, снизилась стоимость закупаемых товаров, работ и услуг по ряду позиций, невзирая на то, что у нас закупки специфичные и мы нередко приобретаем оборудование, где конкуренция поставщиков не столь велика. Как говорят участники закупочных процедур, они действительно ощутили преимущества перевода закупок СВФУ с бумажной на электронную форму. Например, для участия в каждой торговой процедуре наши потенциальные поставщики обязаны были предоставлять нотариально заверенные учредительные документы. В среднем это обходилось в сумму от 3000 руб. Плюс к этому дополнительные расходы, связанные с необходимостью преодолевать определенные расстояния для доставки организатору торгов конверта с предложением. Даже от поставщика из Дальневосточного федерального округа это могло потребовать значительных ресурсов.

Закупки университета осуществляются 4 способами:

- открытый аукцион в электронной форме;
- открытый конкурс в электронной форме;
- запрос предложений в электронной форме;
- запрос цен в электронной форме.

БЕЗ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЙ ОПЛАТЫ

Заключение договоров без предварительной оплаты минимизировало риск допуска к участию в закупках недобросовестных участников. Практически прекратились исковые судебные дела.

Надзорный орган

В целях осуществления контроля и надзора за соблюдением требований законодательства, локальных нормативных и распорядительных актов, регулирующих закупочную деятельность, в университете создан постоянно действующий коллегиальный орган – Совет по закупкам. Участник закупки имеет право подать жалобу и решить спорные вопросы на этом Совете.

ЭКСПЕРТИЗА ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОНТРОЛЯ КАЧЕСТВА

Для обеспечения контроля качества поставляемых товаров, выполняемых работ, оказываемых услуг и для осуществления регулярных экспертиз в сфере закупочной деятельности созданы 5 постоянных экспертных комиссий:



- комиссия по информатизации;
- приборная комиссия;
- комиссия по технологической экспертизе;
- комиссия по медико-лабораторному оборудованию;
- комиссия по оценке научной значимости, эффективности НИОКР.

Для определения первоначальной стоимости товаров, работ и услуг создана ценовая комиссия.

Единая торговая система СВФУ

В целях привлечения внебюджетных средств университетом разработан многофункциональный продукт «Единая торговая система СВФУ» (ЕТС СВФУ), благодаря которой университет предлагает полный комплекс услуг в сфере корпоративных торгов www.ets.s-vfu.ru.

1. Электронная торговая площадка по закупке товаров, работ, услуг в соответствии с 223-ФЗ

На сегодняшний день СВФУ является единственным вузом в стране, предлагающим другим организаторам торгов свою электронную площадку в качестве инструмента проведения торгов. Работая на этой площадке, пользователи оценили простоту и понятность интерфейса, удобство личного кабинета и системы уведомлений, а также стабильность и бесперебойность, связанные с использованием мощных серверов и быстрого Интернета в СВФУ.

2. Электронная площадка по продаже государственного, муниципального и иного имущества

Электронная площадка по продаже имущества предлагает услуги по продаже государственного, муниципального и иного имущества посредством электронных торгов, что существенно расширит количество



потенциальных покупателей за счет публикации информации о торгах в сети Интернет.

3. Повышение квалификации

Повышение квалификации в сфере закупок проводится по программам дополнительного профессионального образования с выдачей удостоверения установленного образца заказчиком, руководствующимся федеральными законами от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ и от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ.

4. Специализированный журнал

«Закупки Якутии»

Журнал является первым специализированным периодическим изданием в сфере закупок, предназначенным для заказчиков и поставщиков республики. На его страницах помещается актуальная





информация по вопросам закупок, публикуются статьи, комментарии и разъяснения специалистов, экспертов, освещается практический опыт государственных, муниципальных, корпоративных заказчиков республики. Периодичность выпуска – 1 раз в квартал.

5. Программное решение

Программный продукт для автоматизации процессов закупочной

деятельности (планирование, подготовка, проведение и публикация закупок) предназначен для автоматизации процессов, связанных с подготовкой и размещением заказа, а также с мониторингом исполнения контрактов.

6. Специализированная организация в сфере закупок

Полное сопровождение организаций до заключения договора, консультации по всем вопросам, затрудняющим работу.

7. Сопровождение закупок

Полный спектр услуг, оказываемых участникам закупок на всех этапах, начиная с поиска выгодной закупки и заканчивая заключением контракта.

УЗБЕКИСТАН

НОВЫЙ ЭТАП РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

В условиях рыночных отношений одним из важнейших факторов развития является организация эффективной закупочной деятельности предприятий и организаций. Выполнение данной задачи требует наличия системного подхода, особенно, если это касается затрат государственного бюджета. Иными словами, бюджетные организации нуждаются в единой системе закупок, которая позволила бы получать максимальные результаты при минимальных затратах. При этом в поставке товаров, выполнении работ или предоставлении услуг ведущую позицию должны занять субъекты малого бизнеса, активность которых во многом определяет динамичное развитие экономики.

В Узбекистане новый этап развития государственных закупок начался с принятия в 2011 году Постановления Президента № ПП-1475 «Об оптимизации системы государственных закупок и расширении привлечения к ним субъектов малого бизнеса». Благодаря этому документу разработан и внедрен принципиально новый



Азиз НАГАЕВ,
исполняющий обязанности
председателя правления
АО «Узбекская республиканская
товарно-сырьевая биржа»

механизм, обеспечивающий эффективное использование средств государственного бюджета, расширение доступа малого бизнеса к получению государственных заказов на поставку товаров, дальнейшее развитие конкуренции в осуществлении государственных закупок посредством организации прозрачных электронных аукционных торгов на понижение стартовой цены.

Учитывая многолетний опыт и возможности в области организации аукционных электронных торгов, роль оператора государственных закупок отведена Узбекской республиканской товарно-сырьевой бирже (УзРТСБ), в задачи которой также входит сопровождение специального информационного портала www.uzex.uz, обеспечивающего корректную работу систем по электронным закупкам. Данное нововведение также позволило брокерскому корпусу биржи диверсифицировать свою деятельность посредством оказания агентских услуг заказчикам и поставщикам государственных закупок.

В целом новый механизм предусматривает осуществление государственных закупок отдельных видов товаров (работ, услуг), перечень которых определяется Правительственной комиссией по государственным закупкам,



по одному контракту на сумму в эквиваленте от 300 долл. США до 100 тыс. долл. США через электронные торги.

Чтобы участвовать в государственных закупках, заказчикам и поставщикам необходима аккредитация. Биржа ее проводит бесплатно, и она имеет бессрочный характер в соответствии с Положением о порядке организации и проведения электронных закупок на УзРТСБ. По результатам аккредитации Расчетно-клиринговая палата (РКП) биржи открывает заказчику или поставщику отдельный лицевой счет, соответствующий присвоенному ему индивидуальному номеру (ID). После чего биржа предоставляет участнику торгов электронный персональный кабинет, где ему доступна инфор-

мация обо всех сделках, в которых принимал участие данный заказчик или поставщик.

Торги по государственным закупкам проходят в режиме онлайн в форме аукциона на понижение стартовой цены. Принять в них участие могут заказчики и поставщики, которые внесли авансовые платежи на свои лицевые счета в РКП биржи. Заказчик, т.е. бюджетополучатель, формирует в персональном кабинете объявление самостоятельно или через агентов (брокеров), отношения с которыми регламентируются договором поручения. При внесении аванса оно автоматически преобразовывается в заявку. Объявление о госзакупках размещается за 10 дней до даты определения победителя торгов.

Проведение торгов, допуск к каждому из лотов, определение победителя, регистрация сделки и формирование контракта электронная система осуществляет автоматически. Поставщики подают заявки установленной формы в электронном виде. По окончании торгов система автоматически определяет заявку с наименьшей ценой и формирует контракт, соответствующий условиям заказчика, который отражается в персональных кабинетах и заказчика, и поставщика-победителя. В течение 5 рабочих дней со дня определения победителя контракт подписывается поставщиком и регистрируется биржей, и договорные обязательства заказчика и поставщика вступают в силу. Торги считаются состоявшимися, если в них участвовало не менее 2 потенциальных поставщиков. В противном случае заказчик продлевает их еще на 10 дней.



Порядок организации и проведения электронных закупок предусматривает ведение реестров аккредитованных поставщиков – гарантирующих и недобросовестных. Первые должны гарантировать заключение контракта по размещению тех или иных товаров на электронных торгах. В случае отказа или уклонения победителя торгов, а также следующего за ним второго поставщика от подписания контракта гарантирующие поставщики рассматриваются исполнителями в первую очередь. А уклонившийся от заключения договора по совершенным сделкам вносится в Реестр недобросовестных поставщиков решением Специальной комиссии биржи по

рассмотрению споров и разногласий по вопросам государственных и корпоративных закупок (далее – Специальная комиссия).

Для стороны, уклоняющейся от подписания контракта, предусмотрены штрафные санкции. Так, если в течение 5 рабочих дней победитель торгов отказывается или уклоняется от заключения контракта, для компенсации причиненного ущерба его авансовый платеж в недельный срок со дня определения победителя перечисляется на счет заказчика, который помимо этого вправе обратиться в суд с требованием о возмещении убытков. Кроме того, Специальная комиссия по заявлению заказчика или иных заинтересованных лиц вносит «отказчика» в Реестр недобросовестных поставщиков. Также в него попадают поставщики, признанные судом виновными в неисполнении или ненадлежащем исполнении своих обязательств. Попадание в данный Реестр грозит поставщику лишением на полгода права участвовать в торгах. Если «уклонист» работал не самостоятельно, а через агента, то тот может быть наказан в соответствии с законодательством. В частности, Специальная комиссия вправе отстранить его на полгода от участия в торгах, если им не соблюдены сроки заключения контракта; дан отказ от его заключения; не представлен или несвоевременно представлен контракт клиенту; поручения клиента не соответствуют условиям заявки.

Несмотря на относительно небольшой срок функционирования, данная торговая система УзРТСБ доказала свою состоятельность, продемонстрировав высокие показатели роста. В системе государственных закупок «D-xarid» по итогам 2014 года заключено более 262 тыс. сделок на 470,6 млрд сумов с ростом к 2013 году на 13%.

Одним из основных критериев эффективности существующей системы государственных закупок является обеспечение экономии бюджетных средств по результатам размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд. В 2014 году за счет конкурентного снижения цен в ходе торгов сэкономлены средства государственного бюджета и государственных целевых внебюджетных фондов на общую сумму 117,4 млрд сумов, против 83,0 млрд в 2013 году.

Другим важнейшим достижением в этой области стало повышение уровня участия субъектов малого бизнеса и частного предпринимательства в системе государственных закупок. Доля субъектов малого бизнеса в поставке товаров (работ, услуг) по государственным закупкам посредством электронных аукционных торгов составила более 99% от количества состоявшихся сделок и общей суммы совершенных сделок. Более чем в 3 раза, или до 30 тыс., увеличилось количество субъектов

предпринимательства, участвовавших на аукционах по государственным закупкам. Безусловно, данные итоги наглядно иллюстрируют активное стремление бизнес-сообщества Узбекистана принимать участие в электронных торгах по государственным закупкам.

Рассматривая структуру реализации товаров, приобретенных бюджетными организациями, можно отметить, что она относительно диверсифицировалась. Так, в 2014 году лидерство по общей сумме сделок приходится на продукты питания – 27%, компьютерное оборудование и технику – 15%, мебель и офисное оборудование – 6%, а также на предоставление услуг – 6%.

Однако, несмотря на все плюсы, система электронных государственных закупок постоянно совершенствуется, так как механизм сравнительно новый и, как все другие, имеет свои недостатки, в том числе недочеты законодательства, проблемы, связанные с исполнением обязательств сторон, и др.

В этой связи в настоящее время рассматривается ряд вопросов по совершенствованию данной системы, в том числе посредством создания мультипликативной системы закупок, к числу которых относятся такие способы закупок, как электронный бюллетень (каталог), запрос предложений, конкурентные переговоры, закупка из единственного источника, двухэтапный конкурс, селективный конкурс. Применение данных закупок на практике будет способствовать улучшению качества поставляемых товаров и оказываемых услуг, а также позволит решить проблемы, связанные с формированием и размещением заявок.

На первоначальном этапе рассматривается вопрос внедрения системы электронного каталога, которая ориентирована на закупку стандартизированных товаров в небольших объемах. Технология проведения этих торгов позволяет упростить процедуру закупок и повысить их быстроту. Дополнительным удобством для заказчиков является тот факт, что на сайте по государственным закупкам размещаются готовые предложения с подробным описанием и графическим изображением. При определении поставщика в целях снижения стоимости предмета закупок одновременно может быть использован запрос котировок.

Особое внимание также акцентировано на надлежащее исполнение аукционных торгов по государственным закупкам, посредством усиления роли досудебного рассмотрения спорных вопросов. В данном направлении помимо действующей комиссии биржи по рассмотрению споров и разногласий по вопросам государственных и корпоративных закупок планируется создать третейский суд, который считается эффективным механизмом по разрешению экономических споров.

Преимуществами данного механизма являются обеспечение конфиденциальности, экономичности и быстроты процедуры разрешения споров, разгрузка работ хозяйственных судов, формирование дополнительного источника дохода для организатора торгов. При этом, в отличие от комиссии биржи по рассмотрению споров и разногласий по вопросам государственных и корпоративных закупок, третейский суд будет иметь право рассматривать споры по неисполнению или ненадлежащему исполнению заключенных договоров по государственным закупкам. Оперативное разрешение споров в свою очередь положительно отразится на имидже электронных торгов, организуемых биржей, и будет способствовать более широкому привлечению участников торгов, в том числе предпринимателей, к механизму государственных закупок.

Другим важным инструментом при разрешении проблем с испол-

нением обязательств является дальнейшее внедрение современных форм информационных и коммуникационных технологий в систему государственных закупок. В частности, применение электронной цифровой подписи (ЭЦП) при осуществлении государственных закупок облегчит процесс аккредитации участников торгов, повысит оперативность закупок, а также позволит решить проблему с отказом от подписания контракта. Вдобавок к этому расширение перечня интерактивных услуг в персональном кабинете клиентов специального информационного портала биржи создаст дополнительные удобства для заказчиков и поставщиков.

Оптимизация системы государственных закупок также предполагает расширение области его применения посредством увеличения перечня и объема товаров (работ, услуг), закупка которых осуществляется через электронные торги УзРТСБ. В частности, Правительственной комиссией по государственным закупкам рассматривается возможность организации электронных торгов на товары по одному контракту в эквиваленте на сумму свыше 100 тыс. долл. США, что обусловлено эффективностью проводимых электронных торгов.

Подводя итог вышесказанному, можно сказать, что внедрение в активную практику нового механизма государственных закупок является очередным шагом, предпринятым руководством Узбекистана на пути масштабных рыночных преобразований в жизни общества. Данный процесс происходит на фоне развития в стране информационных и коммуникационных технологий в государственном секторе и динамичного развития малого бизнеса. Вместе с тем, несмотря на положительные результаты, достигнутые за последние годы в системе государственных закупок, данный механизм постоянно совершенствуется, что в перспективе позволит повысить его эффективность.

