**Обзор**

**специфики проведения торгов**

**в сфере инвестиционно-строительной деятельности:**

**зарубежный и российский опыт**

**1.**

Международный стандарт ISO 10845-(1-8)-2010 «Закупки в строительстве», регламентируют все аспекты закупок для строительных нужд,

Стандарт ISO 10845-1:2010 состоит из восьми частей, содержащих свод правил, которые регулируют определенные процессы строительных закупок.

Первый блок — это методы и способы закупок, принятых на том или ином строительном предприятии, и, главное, контроль над качеством выполнения работ по закупке в сфере строительных услуг.

Второй блок — документация, необходимая при проведении закупок в сфере строительства, и ее грамотное оформление.

Третий блок — проведение тендера, а именно, соблюдение условий и требований.

Четвертый блок — процедура определения победителя в тендере и критерии оценки.

С пятой по восьмую главу включительно описываются все показатели эффективности, которые необходимы для принятия того или иного решения в отношении участников тендера.

Международные процедуры предполагают проведение двухэтапного конкурса (с предквалификацией). Первый этап участники представляют технические предложения, которое оценивается в соответствии с методом оценки, установленным для данного тендера, с присвоением баллов по качеству, на втором этапе идет оценка финансовых предложений.

При этом тендерное предложение может быть принято только, если оферент:

1. не находится под ограничениями или имеет заказчиков, которые находятся под ограничениями, препятствующими участию в закупке заказчика;
2. докажет наличие квалификации, технической компетенции, финансовых ресурсов, оборудования и других физических средств, управленческой способности, надежности, опыта и репутации, знания дела и персонала для выполнения контракта;
3. имеет право и дееспособность для заключения контракта;
4. не является неплатежеспособным, несостоятельным должником, банкротом либо находящимся под ликвидацией, не имеет дел в суде, не имел временной приостановки деловой деятельности или не является субъектом судебных разбирательств в отношении всего вышеупомянутого;
5. подчиняется законодательным требованиям;
6. способен выполнить контракт без конфликтов интересов.

Такая система предполагает применение третейского суда при разрешении споров на этапе проведения тендера, затраты на судопроизводство составляют 21 день, что допускает возможность реституции при нарушении прав и интересов подрядчиков.

**Можно сделать вывод, что традиционные электронные аукционы (реверсивные) не рассматриваются в качестве способа размещения закупок в строительстве в этом Международном стандарте.**

**2.**

Двух этапные торги предусмотрены также в Типовом законе ЮНСИТРАЛ (ООН) о закупках товаров (работ) и услуг, квалификационные требования к участникам идентичны за исключением критерия нахождения под ограничением и отсутствия конфликтности.

Однако Юнститрал не запрещает устанавливать закупающей организации любые требования, которые она считает полезными для удостоверения квалификации подрядчика. В данном руководстве дисквалификация участника при подаче ложных сведений является обязательной, также отклонение тендерной заявки предусмотрено при подкупе со стороны участника тендера. Кроме того, закон говорит о необходимости проведения «постквалификационных процедур», проверка качественных характеристик победителя тендера при исполнении контракта.

При этом двух этапные торги, как и торги в России предусматривают этапы вскрытия конвертов и рассмотрения и оценки заявок. По аналогии с Международными стандартами цена оценивается на втором этапе подачи заявок, после оценки технического предложения.

Особенностью является то, что закупающие организации не отклоняют заявки, имеющие только формальные недостатки и мелкие ошибки.

При демпинге Типовой закон не позволяет нечестным поставщикам «откупится от демпинга».

По мнению ЮНСИТРАЛ в среднесрочном и долгосрочном плане имеются антиконкурентные последствия при некорректном использовании электронных реверсивных аукционов, они в большей степени подвержены сговору, уязвимы в плане манипулирования ценами.

Тем не менее по самой своей природе электронные реверсивные аукционы уделяют исключительное внимание цене закупки. Это означает их предназначенность для закупки именно стандартных и имеющихся в широкой продаже товаров и услуг, когда есть возможность воспользоваться высокой конкуренцией по ценовому фактору.

Кроме того, в среднесрочном и долгосрочном плане имеются антиконкурентные последствия при некорректном использовании электронных реверсивных аукционов, поскольку, по мнению ЮНИСТРАЛ, они в большей степени, чем иные процедуры, подвержены сговору. Они более уязвимы в плане манипулирования ценами, оповещения о ценовых предложениях, имитации конкуренции и иных злоупотреблений. Выходом из конфликтов плюсов и минусов является, как считает ЮНИСТРАЛ, надлежащее использование метода закупок.

**Сделав де-факто электронный аукцион главным и приоритетным способом закупки, 94-ФЗ опять повел Россию своим путем. Законодательство о закупках ведущих развитых стран однозначно продвигает открытый конкурс в качестве наиболее предпочтительного способа размещения заказа.** Оно не предусматривает использования традиционного аукциона в качестве способа размещения заказа. Его нет ни в Типовом законе ЮНСИТРАЛ, ни в Директивах ЕС, ни в ПФЗ США, ни в руководствах Всемирного банка.

Отец японского экономического чуда, гуру качества Эдвард Деминг, еще 50 лет тому назад требовал прекратить практику закупок, руководствуясь исключительно низкими ценами. **Цена не имеет смысла без оценки качества товара.** Иначе ни инноваций, ни качества, ни безопасности жизни в России никогда не будет.

В то время, когда Россия стремится в ВТО, когда техническое регулирование в строительстве стремится к использованию Европейских нормативов и правил, основанных на применении Еврокодов, в закупках в области строительства, мы не должны останавливаться на доказавших свою несостоятельность положениях ФЗ № 94, особенно, что касается электронных аукционов в строительных торгах.

Закупки в строительстве являются комплексным мероприятием, предусматривающим несколько этапов: закупки изыскательских работ, закупки на проектирование, выбор лица, ведущего строительный контроль со стороны заказчика и, непосредственно, торги на строительство, реконструкцию и капитальный ремонт. Таким образом, цена в инвестиционно-строительной отрасли, устанавливаемая согласно 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности» и градостроительного законодательства, не должна являться единственным критерием и преобладающим фактором при выявлении победителя.

**3.**

**Типовая тендерная документация для закупок строительных работ Всемирного Банка** 1995 года разработана в форме конкурса, отличающего от проводимого в России наличием этапа - «предтендерное совещание» с целью представления разъяснений по возникающим вопросам, а также возможностью требования подробного анализа расходов по любому разделу Сметы количественных показателей при наличии дисбаланса, чрезмерных затрат, по сравнению с результатами оценки работ по контракту. В связи с этим заказчик имеет право потребовать увеличение гарантии исполнения обязательств.

При подготовке тендерной документации предполагается, что проведена предварительная квалификация. Проведение тендера без проведения такой квалификации допускается в исключительных случаях, по предварительному согласию с Международного банка реконструкции и развития.

При квалификации по общему правилу предоставляются следующие документы:

1. Учредительные документы;
2. Данные о годовом обороте строительных работ за 5 лет;
3. Информацию о выполнении 5 контрактов;
4. Информацию об оборудовании необходимом для выполнения контракта;
5. Данные о квалификации основного персонала, который будет привлечен к работам по контракту;
6. Предложения о субподрядчиках для выполнения работ, каждый из которых составляет более 10% от цены контракта;
7. Финансовые отчеты за 5 лет (отчет прибыли и убытки, балансы, заключения аудиторов), финансовый прогноз на следующие 2 года;
8. Документы подтверждающие наличие финансовых ресурсов, в том числе доступ к кредитным линиям;
9. Сведения об учреждении в котором можно получить справки из банков;
10. Сведения о судебных разбирательствах;
11. Предложение по методам и плану-графику проведения работ для демонстрации соответствия предложения требованиям технических спецификаций и возможности завершения работы в срок.

В отношении Контракта конкретного тендера предъявляются требования к минимальным требованиям квалификации:

1. Годовой оборот строительных работ, эквивалентный стоимости контракта;
2. Опыт успешной работы по исполнению за последние 5 лет проекта характер и сложность, которого сравнимы с Работами контракта Тендера;
3. Наличие предложений по своевременному приобретению следующих основных видов оборудования используемого при исполнении Работ контракта Тендера;
4. Руководитель проекта должен иметь десятилетний опыт выполнения работ подобного характера и уровня сложности, включая опыт работы не менее пяти лет в качестве руководителя;
5. Оборотные средства в размере эквивалентном не менее определенной суммы

**4.**

**Проведение торгов в Германии**

(Немецкая комиссия по размещению заказов и заключению договоров строительного подряда (VOB).

Так в странах-членах ЕС для опубликования объявлений о размещении заказов действуют стандартные формуляры, введенные в действие на основании Регламента ЕС. Обеспечен доступ к признанию доказательств критериев пригодности, не зависящих от заказа в перечень предварительно отобранных строительных организаций «Объединение по предварительному отбору строительных организаций».

Такой перечень является федеральным, подтверждает регистрацию компании, компетентность на выполнение определенных работ и услуг, наличие письменных обязательств (о не проведении незаконных работ, выплаты минимальной заработной платы, о не занесении предприятия в земельный реестр коррумпированных предприятий, о привлечении субподрядных организаций включенных также в указанный перечень).

Конкурсная документация состоит из технических условий, которые оформляются на основании стандартных технических условий на виды работ, к примеру, ATV DIN 18356 «Паркетные работы», ATV DIN 18456 «Работы по сносу и демонтажу», порядка передачи заказов и заключения договоров строительного подряда.

Тендеры проводятся в виде конкурсов публичного и ограниченного характера. Строительные работы при подготовке конкурсной документации по отраслям должны быть разделены на отдельные лоты.

Конкурсы проводятся со **снижением цены или по паушальной цене** (твердой), которая применяется без изменения.

В Конкурсной документации основными требованиями являются следующие:

1. Регистрация в реестре по предварительному отбору;
2. Наличие технического персонала для руководства и надзора;
3. Наличие технического оборудования;
4. Количество среднегодично занятых в последние три года рабочих сил, разделенным по профессиональным группам;
5. Оборот предприятия за последние три года по строительным работам.
6. Наличие дополнительных свидетельств. К примеру, разрешение на проведение работ,
7. Показатели экономической и финансовой состоятельности

Основания недопуска идентичны Российскому законодательству, в том числе отсутствие регистрации в реестре, в случае подачи ложной информации в отношении профессионализма, производственных мощностей, надежности и др.

**5.**

**Проведение торгов в Японии**

В Японии предквалификацией называется аудиторская проверка управления, при которой авторизованные подрядчики в строительной индустрии проходят комплексную проверку или оценку качества управления. Оценка качества управления проводится также административным органом, который лицензируют деятельность подрядчика (Министерство земли, инфраструктуры и транспорта или губернатором префектуры). В рамках такой оценки проверяется бухгалтерская документация и отчетность, определяется объем выполненных работ, собственных средств, благосостояние работников (участие в программах, степень содействия мероприятиям, направленным на предупреждение стихийных бедствий, степень соблюдения законов, состояние научно-исследовательской и опытно- конструкторской деятельности. За проведение такой оценки установлена комиссия.

Результаты проверки оформляются письменным свидетельством о результатах оценки структуры управления.

**6.**

**Рабочая группа промышленных компаний** (industrial cjmpanies Working Group) - **уникальная инициатива** Международного форума лидеров бизнеса, которая объединила усилия представителей частного, государственного и некоммерческого секторов для совершенствования процесса государственных закупок, в том в контрактной системе.

Отмечают наличие несовершенств при проведении аукционов в виде технических сбоев, разглашению сведений об участниках аукциона, блокировка доступа участников, наличие картельных сговоров.

Представители предлагают заказчикам вводить элементарные индикаторы риска, позволяющие определить реальность компании или компанию-однодневку, отсутствие адекватной поверки поставщика.

Предлагают ввести процесс «Предквалификация поставщиков», анализ рынка для определения конкурентной среды, наличие опыта, производственной мощности, специфичных для производства необходимых материалов знании. В ходе идет проверка репутации, регистрации, оцениваются коррупционные риски и стандарты ведения бизнеса.

Можно провести аналогию предварительного отбора.

Потом проводится кросс-функциональная группа, которая готовит заключение о компетенции поставщика, отбираются 15 компаний, из числа которых определяется шесть участников с помощью фильтров отсева (критерии), и только потом проводится электронный тендер.

Интересно, что **при проведении тендеров компания «Сименс»** в понятие цены вкладывает не только стоимость услуги и работы, а цены владения. Также в основе такой стратегии лежит развитие поставщика, которое включается в план сотрудничества.

В процессе управления эффективностью служба по закупкам оценивает поставщика и может принять решение о дисквалификации.

«Сименс» регулярно уточняет, какие изменения происходят у поставщиков: обновление производственных мощностей, смена управленческой команды, рост клиентов, развитие сети дистрибуции путем визитов, телефонных интервью, анализа сайта или запроса заполнения анкеты.

Открытое акционерное общество «ТНК-BP Холдинг»это одна из крупнейших российских нефтяных компаний (третья в России по объёму добычи нефти). Она проводит закупки, разделяя их на три перечня, также для управления такими закупками используются методы категорийного менеджмента. Такой подход предполагает, что каждая категория закупок - это отдельный бизнес. Типы сделок объединены в секторы, каждые из которых ведут работу на основании технологических стандартов, структур ценообразования, типовых контрактов, обзоре рынка и др.

Консолидация потребности позволяет использовать объемы в качестве мотивации подрядчиков.

В настоящее время внедряется комплексный подход управления качеством по всей цепочке жизненного цикла заказа от проектирования до эксплуатации. Имеется электронная база данных по претензионной работе, контроль качества. В период предквалификации и перед началом выполнения работ проводятся аудиты сервисных предприятий.

В ТНК-BP внедрен процесс Управления эффективностью деятельности контрагентов, принят стандарт бизнес-этики, что является залогом устойчивого роста и процветания.

**7.**

**Проведение торгов с использованием открытого аукциона в электронной форме на выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства в России**

С 01 января 2008 года вступила в силу часть 4.1. статьи 10 Закона № 94-ФЗ от 21 июля 2005 года «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (Закон № 94-ФЗ) о размещении заказов на выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, в том числе автомобильных дорог, временных построек, киосков, навесов и других подобных построек, для государственных или муниципальных нужд осуществляется путем проведения аукциона.

С 01 июля 2010 года (согласно Федерального закона от 25 ноября 2009 г. № 273-ФЗ) **размещение заказа на выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства**, в том числе автомобильных дорог, а также временных построек, киосков, навесов и других подобных построек, для нужд заказчиков осуществляется путем проведения **открытого аукциона в электронной форме**.

Также с 1 июля 2010 года статья 41 Федерального закона № 94-ФЗ от 21 июля 2005 года «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (Закон № 94-ФЗ) утратила свою силу. Привычная ненавязчивая **процедура проведения аукциона** сменилась довольно продолжительной и запутанной процедурой, которой отведена теперь целая новая глава – гл. 3.1 Закона № 94-ФЗ.

Если ранее описание процедуры по ст. 41 Закона № 94-ФЗ занимало примерно пару листов, то теперь процедуру проведения **электронного аукциона** растянули на 12 статей, описанных на 20 листах. А ведь чем больше написано, тем больше вероятность запутаться в правильности и законности действий всех участников процесса. Всевозможные форумы по госзакупкам изобилуют диспутами по гл. 3.1 Закона № 94-ФЗ, все обсуждают ее несовершенство. Только спустя 8 месяцев после вступления в силу гл. и 3.1 Закона № 94-ФЗ были опубликованы первые изменения к ней.

Проектом распоряжения Правительства по поручению Правительства РФ от 21 мая 2013 г. № ДМ-П13-3339 (пункт 16 плана мероприятий) об утверждении перечня товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить электронный аукцион включены работы строительные. Из перечня (по сравнению с действующим перечнем) исключены закупки по коду «Услуги строительные и объекты строительства» с начальной (максимальной ценой контракта свыше 500 млн. рублей).

При этом, необходимо обратить внимание, что в «Перечне товаров, работ и услуг, закупка которых осуществляется в электронной форме» (**утверждённый постановлением Правительства РФ от 21 июня 2012 г. № 616)** в соответствии с Федеральным законом 223-ФЗ от 18 июля 2011 г. «О закупках товаров, работ и услуг отдельными видами юридических лиц» вообще отсутствует даже упоминание о работах инвестиционно-строительной деятельности (изыскания, проектирование, выполнение функций строительного контроля по договору с техническим заказчиком, работы по строительству, реконструкции или капитальному ремонту объектов капитального строительства). И это правильно. Так почему же, по аналогии, такие же требования в Минэкономразвития России не перенесли на рассматриваемый Перечень?

Необходимо отметить, что в 2012 году доля заключенных контрактов на услуги строительные и объекты строительства в диапазоне до 500 млн. рублей составила 99,8% контрактов (по количеству), 52% (по стоимости), а в диапазоне свыше 500 млн. рублей – 0,2% (по количеству) 48% (по стоимости).

То есть по количеству аукционов по вовлеченности в этот процесс строительных организаций малого и среднего бизнеса изменений, практически, не произошло.

По мнению разработчиков вышеуказанного проекта распоряжения Правительства Российской Федерации, утверждающего перечень товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить электронный аукцион, закупки в сфере строительства с начальной (максимальной) ценой контрактов **свыше 500 млн. рублей** не должны осуществляться путем проведения открытых аукционов в электронной форме, поскольку использование такого способа определения подрядчиков не может обеспечить конкурентные преимущества подрядчикам, предлагающим применение современных технологий, нестандартные решения, обеспечивающие высокое качество работ.

При этом, осуществление закупок в сфере строительства с начальной (максимальной) ценой контрактов **до 500 млн. рублей** путем проведения открытых аукционов в электронной форме отвечает требованиям эффективности.

Следуя этой логике, при исполнении контрактов на выполнение строительных работ стоимостью до 500 млн. рублей нет необходимости обеспечивать высокое качество работ, применять современные технологии и др.

Таким образом, **критерий** **качества** **работ нивелируется**, а добросовестные хозяйствующие субъекты в лице предприятий малого строительного бизнеса вытесняются с рынка ввиду следующего.

Значимость роли малого бизнеса для экономики обусловлена рядом причин:

- предприятия малого бизнеса представлены узкопрофильными специалистами;

- предприятия малого бизнеса обладают необходимой ресурсной базой для ведения деятельности в определенной сфере;

-малый бизнес мобилен, способен оперативно и эффективно выполнять узконаправленные задачи на разных объектах;

- малый бизнес способствует развитию инновационных технологий и применению новых материалов, конструкций и изделий в своей сфере деятельности.

При этом, использование электронных аукционов на выполнение строительных работ с начальной (максимальной) ценой контрактов до 500 млн. рублей создает возможность для заключения государственных (муниципальных) контрактов с **любой** компанией, в том числе, не обладающей для исполнения контракта необходимыми ресурсами (специалистами, техникой и т. п.), ввиду отсутствия при проведения открытых аукционов в электронной форме - предквалификации.

Единственным критерием соответствия требованиям, предъявляемым к участникам торгов, является наличие свидетельства о допуске к определенному виду или видам работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, которые в настоящее время зачастую выступает объектом купли - продажи.

Такие компании, готовы заключать государственные (муниципальные) контракты вне зависимости от специфики работ, выполнение которых входит в предмет контракта, вне зависимости от процента снижения начальной максимальной цены и т. п.

Цель таких подрядчиков победить в торгах, после чего либо полностью передать исполнение контракта сторонним, зачастую «сомнительным» организациям по причине низкой стоимости их работы, либо выполнять своими силами, что как правило, приводит к плачевному результату ввиду отсутствия необходимой ресурсной базы.

Таким образом, критерии квалифицированности специалистов, материально-техническое оснащение предприятия и другие отходят на второй план, проигрывая основополагающему принципу внедрения электронных торгов – учету ценового фактора (экономии бюджетных средств), который в свою очередь достигается за счет снижения качества, уровня безопасности.

В этой связи, реальные предприятия малого бизнеса строительной отрасли не выдерживают конкуренции с выше обозначенными сомнительными компаниями и экономически обречены, а стремление к повальной экономии бюджетных средств при осуществлении закупок в сфере строительства подменяет собой качество при выполнении работ.

Генеральный директор

НП СРО «Сахалинстрой»,

Председатель

Комитета НОСТРОЙ

по конкурентной политике

и закупкам в строительстве В.П. Мозолевский