

Бородина И.Б.,
аспирант,
Санкт-Петербургский государственный
архитектурно-строительный университет,
глав. специалист (Комитет по строительству Правительства СПб)

РАЗВИТИЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ПОДРЯДНЫХ ТОРГОВ В СТРОИТЕЛЬСТВЕ

С начала 90-х годов в нашей стране на всех уровнях власти было принято много законов, которые прямо или косвенно имеют отношение к государственным закупкам. Однако на сегодняшний день в теории и практике подрядных торгов существует еще много пробелов и противоречивых положений. Решение этих проблем может значительно повысить эффективность проведения подрядных торгов и увеличить количество контрактов, заключенных на конкурсной основе. В статье рассмотрен процесс развития нормативно правового регулирования при организации и проведении подрядных торгов на объекты, работы и услуги в строительстве.

Подрядные торги в строительстве проводятся на объекты, работы и услуги, включающие строительство новых, расширение, реконструкцию и капитальный ремонт действующих зданий, городских автомобильных дорог, инженерных сооружений, содержание жилищного фонда, транспортных коммуникаций.

Мировой опыт проведения подрядных торгов в строительной отрасли таких развитых стран, как Соединенные Штаты Америки, Великобритания, Франция, Федеративная Республика Германия показал, что система состязательности является основой для заключения контракта на проектирование и строительство.

Новый период проведения подрядных торгов в нашей стране начался еще «в годы застоя», когда пришло понимание того, что без здоровой конкуренции замедляется технический прогресс. Были введены в действие новые нормативные документы, регламентирующие порядок проведения торгов.

В качестве одного из первых документов, определивших необходимость проведения торгов можно указать постановление Правительства СССР «О дальнейшем развитии внешнеэкономической деятельности государственных, кооперативных и иных общественных предприятий, объединений и организаций» от 02.12.1988, которым дано разрешение совместным строительным и монтажным организациям участвовать в торгах на сооружение на территории СССР объектов, на строительство которых выделена иностранная валюта.

9 января 1989 года вступило в силу «Положение о хозяйственных взаимоотношениях между совместными организациями, участвующими в сооружении и эксплуатации объектов и производстве других работ за границей», в ко-

тором было определено, что заказчик с участием генерального поставщика или подрядчика проводит работу по подготовке торгов и участвует в торгах.

В 1991 году был принят документ, определивший порядок организации и проведения тендеров в капитальном строительстве. «Временное положение о порядке организации и проведения торгов «тендеров» в капитальном строительстве на территории СССР» от 05.02.1991г. № 4-Д

Закон «Об инвестиционной деятельности РСФСР» от 26.06.1991г. № 1488 дал возможность инвестору самостоятельно определять объемы, направления, размеры и эффективность инвестиций и по своему усмотрению привлекать на договорной, преимущественно конкурентной основе (в том числе и через подрядные торги) физических и юридических лиц, необходимых ему для реализации инвестиций.

Благодаря «Положению о подрядных торгах в Российской Федерации» от 13 апреля 1993г. № 660-р/18-7 определен общий порядок и условия подготовки, организации, проведения, регулирования последствий подрядных торгов на выполнение всего комплекса работ и оказания услуг, связанных со строительством новых, расширением, реконструкцией и ремонтом действующих объектов на территории Российской Федерации. Строительная отрасль вышла в первые ряды по освоению технологии размещения заказов на конкурсной основе.

Закон Российской Федерации от 28 мая 1993г. «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» определил порядок закупки и поставки товаров, выполнение работ и услуг для федеральных государственных нужд. Особо оговорено, что заказы на вновь начинаемое строительство для федеральных государственных нужд размещаются на конкурсной основе с обязательным проведением подрядных торгов.

14 сентября 1993г. вышло постановление Правительства Российской Федерации № 812 «Об утверждении основных положений порядка заключения и использования государственных контрактов (договоров порядка) на строительство объектов для федеральных нужд в Российской Федерации», в котором был определен порядок заключения и применения государственных контрактов на строительство объектов.

Развитие рыночных отношений, начавшееся в России в 90-х годах, привело к дальнейшему становлению и реализации на практике системы подрядных торгов.

«Программу демонополизации и развития конкуренции на рынках продукции строительного комплекса на 1994-1995гг.». Одним из основных направлений формирования конкурентной среды на товарных рынках строительного комплекса было признано развитие и осуществление практики проведения подрядных торгов на строительство объектов, производство строительномонтажных, проектных, изыскательских и других видов работ, обеспечение равноправного участия в торгах отечественных и иностранных подрядчиков [2].

22 декабря 1995г. Государственной Думой был принят Гражданский кодекс Российской Федерации, который установил правовые основы подрядных торгов: заключение договора на торгах, организацию и порядок проведения торгов, последствия нарушения правил проведения торгов. Впоследствии в него были внесены изменения.

Массовое внедрение в практику системы торгов в нашей стране начинается с момента вступления в силу Указа Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд», устанавливающего, что заказ на закупку товаров, работ, услуг для государственных нужд размещается путем проведения торгов (конкурсов) [1]. Указом было утверждено Положение об организации закупки товаров, работ, услуг для государственных нужд, регулирующее отношения, возникающие между заказчиком и поставщиком при проведении торгов.

В 1999 году вступил в силу Федеральный закон от 6 мая 1999г. № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд». Он представлял собой свод самых общих и простых правил организации и проведения торгов. Однако этот закон был в большей степени процессуальным и не содержал указаний на эффективность закупок, как на основную цель документа или системы размещения государственных заказов.

Несовершенство данной методологии отразилось и в определении того, какие вопросы должны рассматриваться на предквалификационной стадии, а какие – уже в ходе самих торгов. На стадии предквалификации рассматривался вопрос о том, что представляет собой организация-претендент: ее кадровый состав, опыт работы в данном регионе и в предметной области торгов, производственно-экономические, технические, технологические и организационные возможности, сами же торги оценивали не организацию, а только ее конкурсное предложение [3].

Применение этого закона на практике выявило значительное количество неоднозначных толкований его положений, которые привели к нарушениям и злоупотреблениям.

Некоторые претенденты не допускались к участию в конкурсе; нарушались процедуры проведения торгов; с победителями не заключались контракты; не соблюдалось антимонопольное законодательство; конкурсы иногда проводились без опубликования извещения о проведении в бюллетене «Конкурсные торги».

В феврале 2003 года депутатами Госдумы Российской Федерации был внесен проект нового закона «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

По замыслу авторов этот закон должен был объединить все существующие нормативные акты по вопросам закупок. Законопроект был разработан с учетом отечественного и иностранного законодательства, международно-правовых документов, актов Всемирной торговой организации (ВТО), Всемирного банка и Комиссии Организации Объединенных наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) (Таблица 1.).

Табл. 1. Закон ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ) и услуг

UNCITRAL = UNITED NATIONS COMMISSION ON INTERNATIONAL LAW
Цель: способствовать странам в разработке и модернизации законодательства по прокьюременту

Г л	Г а е и е	в Г а а л	в Г а а л	в Г а а л	2 Б а . а
<p>О б</p> <p>А</p> <p>1. Максимальное развитие конкуренции;</p> <p>2. Обеспечение справедливости отношений к поставщикам;</p> <p>3. Повышение уровня объективности.</p> <p>Б фера действия</p> <p>1. Предназначен для применения в отношении закупок товаров, работ, услуг</p> <p>2. Не применяется к закупкам, связанным с обороной или безопасностью</p>	<p>М щ а е и е</p> <p>Т - о ц</p> <p>М</p> <p>(включение к участию поставщиков, детализированная тендерная процедура)</p> <p>С</p> <p>фиксированное время предоставления предложения</p> <p>Альтер</p> <p>М</p> <p>1. Двухэтапные торги (two-stage tendering)</p> <p>2. Торги с ограниченным количеством участников</p> <p>3. Запрос котировок (request for quotations);</p> <p>4. Конкурентные предложения</p> <p>5. Запрос котировок (request for quotations);</p> <p>6.3 из одного источника (single source procurement)</p>	<p>Процедуры торгов</p> <p>1. Представление тендерных заявок и участие в тендерной процедуре</p> <p>2. Представление тендерных заявок и участие в тендерной процедуре</p> <p>3. Оценка и сопоставление тендерных заявок</p> <p>4. Заключение контракта</p>	<p>Основной метод</p> <p>З</p> <p>1. Принцип открытости и прозрачности</p> <p>2. Содержание запросов предложений услуг;</p> <p>3. Критерии для оценки предложений;</p> <p>4. Разъяснение и запросы предложений;</p> <p>5. Водительские документы</p> <p>6. Конфиденциальность</p>	<p>Пы о к р я</p> <p>1. Принцип открытости и прозрачности</p> <p>2. Торги с открытым ценообразованием</p> <p>3. Запрос предложений;</p> <p>4. Сопоставление предложений;</p> <p>5. Методика сопоставления предложений</p> <p>6. Выбор победителя</p>	<p>Обжалование и апелляция</p> <p>1. Право на обжалование</p> <p>2. Срок подачи жалобы</p> <p>3. Обжалование в вышестоящем органе</p>

В сфере организации и проведения торгов, которые относятся к институту международной торговли, типовой закон ЮНСИТРАЛ является наиболее универсальным и приемлемым для Российской Федерации. Эта система регла-

ментирует организацию и проведение конкурсных торгов в рамках существующих международных стандартов. Типовой закон ЮНСИТРАЛ служит странам как образец, опираясь на который, они могут оценить законы и практику в области закупок товаров, работ и услуг и привести их в соответствие с современными требованиями или принять новое законодательство.

ЮНСИТРАЛ является органом Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, учрежденным с целью содействовать согласованию и унификации права международной торговли, обусловленным неадекватностью и различиями в законодательстве, регулирующим международную торговлю, в сферу которой входят и международные инвестиционно-строительные проекты. За последнюю четверть века ЮНСИТРАЛ, в состав которой входит и Россия, осуществляла свой мандат путем разработки международных конвенций, типовых законов о международном торговом арбитраже, Арбитражного и Согласительного регламента ЮНСИТРАЛ и правовых руководств по составлению международных контрактов на строительство, встречным торговым сделкам и электронному переводу средств [3].

Базируясь на основных положениях типового закона ЮНСИТРАЛ, при этом, учитывая накопленный отечественный опыт и особенности переходного периода российской экономики, закон № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» был принят Государственной Думой 8 июля 2005 года и одобрен Советом Федерации 13 июля 2005 года и введен в действие с 1 января 2006 года.

Законом устанавливается единый порядок размещения заказов, в целях эффективного использования средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования, расширения возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов и стимулирования такого участия, развития добросовестной конкуренции, совершенствования деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере размещения заказов, обеспечения гласности и прозрачности размещения заказов, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов» [5].

В соответствии со статьей 2 главы 1 Федерального закона № 94-ФЗ «законодательство Российской Федерации о размещении заказов основывается на положениях Гражданского кодекса Российской Федерации, Бюджетного кодекса Российской Федерации и состоит из настоящего Федерального закона, иных федеральных законов, регулирующих отношения, связанные с размещением заказов». И, разумеется, основным документом, определяющим принципы и цели деятельности государства, является Конституция Российской Федерации.

Со дня вступления в силу Федерального закона № 94-ФЗ иные Федеральные законы, принятые до этого и предусматривающие порядок размещения государственных и муниципальных заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, применяются в части, не противоречащей настоящему Федеральному закону.

В дальнейшем в этот закон были внесены существенные изменения и поправки (в редакции Федерального закона от 31.12. 2005 № 207-ФЗ, Федерально-

го закона от 27.07. 2006 № 142-ФЗ, Федерального закона от 20.04. 2007 № 53-ФЗ).

Развитие правового обеспечения подрядных торгов в нашей стране представлено в таблице 2.

Табл. 2 Правовое обеспечение подрядных торгов в России

Законы и нормативно-правовые акты	Содержание
Постановление Правительства СССР от 02.12.1988г. «О дальнейшем развитии внешнеэкономической деятельности государственных, кооперативных и иных общественных предприятий, объединений и организаций».	Разрешает совместным строительным и монтажным организациям участвовать в торгах на сооружение на территории СССР объектов, на строительство которых выделена иностранная валюта.
«Положение о хозяйственных взаимоотношениях между совместными организациями, участвующими в сооружении и эксплуатации объектов и производстве других работ за границей», утвержденное государственной внешнеэкономической комиссией Совета Министров СССР 09.01.1989г.	Определяет, что заказчик с участием генерального поставщика или подрядчика проводит работу по подготовке торгов и участвует в торгах...
«Временное положение о порядке организации и проведения торгов «тендеров» в капитальном строительстве на территории СССР» № 4-Д, утвержденное Госстроем СССР 05.02.1991г.	Определяет порядок организации и проведения тендеров в капитальном строительстве.
Закон № 1488 «Об инвестиционной деятельности РСФСР», утвержденный Верховным Советом РСФСР 26.06.1991г.	Дает возможность инвестору самостоятельно определять объемы, направления, размеры и эффективность инвестиций и по своему усмотрению привлекать на договорной, преимущественно конкурентной основе (в том числе и через подрядные торги) физических и юридических лиц, необходимых ему для реализации инвестиций. Республиканский государственный заказ на капитальное строительство как одна из форм реализации инвестиций размещается на добровольной (конкурсной) основе.
Положение о подрядных торгах в Российской Федерации № 660-р/18-7, утвержденное Госкомимуществом и Госстроем России 13 апреля 1993г.	Определяет общий порядок и условия подготовки, организации, проведения, регулирования последствий подрядных торгов на выполнение всего ком-

	<p>плекса работ и оказания услуг, связанных со строительством новых, расширением, реконструкцией и ремонтом действующих объектов на территории Российской Федерации.</p>
<p>Закон Российской Федерации от 28 мая 1993г. «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» Постановление правительства Российской Федерации от 27.08.1993г., № 638 «О мерах по реализации закона Российской Федерации «О поставках продукции и товаров для государственных нужд»».</p>	<p>Определяет порядок закупки и поставки товаров (продукции), выполнение работ и услуг для федеральных государственных нужд. Особо оговорено, что заказы на вновь начинаемое строительство для федеральных государственных нужд размещаются на конкурсной основе с обязательным проведением подрядных торгов.</p>
<p>Постановление Совета Министров Российской Федерации от 08.06.1993г. № 531 «Об упорядочении в Российской Федерации строительства объектов, осуществляемых за счет государственных валютных средств и государственных иностранных кредитов».</p>	<p>Определяет, что если по результатам открытых подрядных торгов к строительству указанных объектов привлекается иностранная фирма, в контрактах предусматривается максимальное использование изготовляемых Россией оборудования и материалов, а также выполнение российскими организациями не менее 30% объема работ и услуг от общего объема строительства.</p>
<p>Постановление Правительства Российской Федерации от 14.09.1993г. № 812 «Об утверждении основных положений порядка заключения и использования государственных контрактов (договоров порядка) на строительство объектов для федеральных нужд в Российской Федерации».</p>	<p>Определяет порядок заключения и применения государственных контрактов на строительство объектов.</p>
<p>Гражданский кодекс Российской Федерации принят Государственной Думой 22 декабря 1995г., с дальнейшими изменениями и дополнениями.</p>	<p>Устанавливает правовые основы подрядных торгов: заключение договора на торгах, организацию и порядок проведения торгов, последствия нарушения правил проведения торгов.</p>
<p>Указ Президента Российской Федерации от 08.04. 1997г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд».</p>	<p>Рекомендует заказы на закупку товаров, работ, услуг для государственных нужд размещать путем проведения торгов (конкурсов).</p>

«Основные положения порядка организации и проведения подрядных торгов (конкурсов) на строительство объектов (выполнение строительно-монтажных работ) для государственных нужд» № БЕ-18-9, утвержденные Госстроем России 06.05.1997г.	Основные положения порядка организации и проведения подрядных торгов (конкурсов) на строительство объектов (выполнение строительно-монтажных работ) для государственных нужд.
Федеральный закон от 06.05.1999г. № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд».	Устанавливает формы размещения государственных заказов и порядок проведения конкурсов.
Федеральный закон от 21.07.2005г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Существенные изменения и поправки в редакции Федерального закона от 31.12.200г. № 207-ФЗ, Федерального закона от 27.07.2006г. № 142-ФЗ, Федерального закона от 20.04. 2007 № 53-ФЗ.	Расширяет формы размещения заказов для государственных и муниципальных нужд, вводит порядок проведения процедур с использованием сети Интернет.

В настоящее время все вышеназванные нормативные акты составляют фундамент законодательной базы в области размещения заказов и организации торгов. В них установлены формы размещения заказов, порядок проведения торгов, требования к их участникам. К сожалению, эти нормативные документы порой поверхностны, противоречивы и вызывают у специалистов немало вопросов.

Новый Федеральный закон «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» регламентирует порядок размещения заказа в Российской Федерации, который может осуществляться:

1. путем проведения торгов в форме конкурса, аукциона, в том числе аукциона в электронной форме;
2. без проведения торгов (запрос котировок, у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), на товарных биржах).

Снижается роль проведения торгов в форме конкурса, а это несет неприятности и ведет к удорожанию закупок. На первую позицию в строительстве выходят аукционы.

Аукцион в строительстве – стал шагом назад по сравнению с конкурсными процедурами. Все более очевидной становится необходимость определения победителя торгов путем размещения заказов и выдачи подрядов, который предполагает собой привлечение предложений от нескольких претендентов и

заключение контракта с теми из них, предложение которых наиболее выгодно заказчику не только по стоимости, а также, и по другим показателям: продолжительности выполнения подряда, качеству работ, финансовому состоянию, техническому оснащению, опыту проведения сопоставимых работ, репутации организации на строительном рынке, и другим.

Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2005г. № 94-ФЗ не совершенен, и не дает ответов на многие вопросы, возникающие при организации и проведении торгов. Изменить ситуацию можно только стратегическими решениями Правительства Российской Федерации, путем внесения изменений и дополнений в законодательные акты – с одной стороны и значительным повышением конкурентной способности организаций, обеспечивающих надежное соблюдение установленных сроков строительства объектов с высоким качеством и реальной стоимостью – с другой стороны.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Белов А.В. Подрядные тоги в Российской Федерации в 2002г. // Экономика строительства, № 8, 2003.
2. Варламов Н.В. Организация и проведение подрядных торгов на объекты и услуги в строительстве и городском хозяйстве / Н.В. Варламов, Ю.П. Панибратов, А.М. Симановский, А.И. Солодкий, Р.Б. Шакиров, В.А. Яковлев. - М.: Издательство АСВ, 2000.-281с.
3. Иванец В., Резник А., Резниченко В. Конкурсные торги в России: проблемы и перспективы // Стройка, № 46, 1999.
4. Скорняков С. Эффективность государственных закупок работ научно-производственного характера /С. Скорняков // Конкурсные торги. - 2003.-№ 1. – С. 22-31.
5. Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».