



МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ГОСЗАКУПОК И ЭКСПЕРТИЗЫ ПРОЕКТНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ



Как известно, правительством России принято решение не модернизировать Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», а разработать новый документ. В Минэкономразвития уже подготовлен проект о федеральной контрактной системе, который начали обсуждать все заинтересованные стороны. Сейчас дискуссия приостановлена в связи с тем, что в ближайшее время должна появиться новая редакция этого законопроекта. (1 ноября он был внесен в правительство РФ, несмотря на имеющиеся разногласия с Минфином и Федеральной антимонопольной службой. — Ред.)

Данная статья посвящена двум, казалось бы, разноплановым темам: государственным закупкам и экспертизе проектной документации. Однако, на наш взгляд, у них есть общий аспект — предусмотренный действующим законом перенос ответственности за принятие решения о победителе торгов на госзакупки с заказчика на электронную площадку, которая должна выполнять это автоматически. В свою очередь, право определения, каким в итоге должен быть объект торгов и какова его стоимость, предоставлено органам госэкспертизы.

О госзакупках. Очевидно, что 94-ФЗ не устраивает ни заказчика, ни

подрядчика. Его основная проблема состоит в попытке сузить разнообразные формы госзакупок до единственной — электронного аукциона, который годится, наверное, для закупки карандашей и стульев, но ни в коей мере не способен быть адекватной процедурой выбора подрядчика на проектирование и строительство, тем более для таких сложных сооружений, какими являются объекты транспортного строительства.

В связи с этим хотелось бы вкратце рассказать об опыте госзакупок в Германии, где, как мы знаем, весьма неплохо обстоят дела и с дорогами, и с мостами. Такая ситуация во многом сложилась благодаря действию немецкого закона о противодействии

ограничению конкуренции, разработанного с присущими этой нации точностью и педантичностью.

Именно закон определяет понятие госзаказов как возмездных договоров между госзаказчиком и частными предприятиями, занимающимися поставками товаров, строительными работами или оказанием иных услуг. Под это определение не попадают лишь такие действия, как аренда госзаказчиком земельного участка или отчуждение им товара третьему лицу.

Основные принципы немецкого закона о противодействии ограничению конкуренции:

- Закупку товаров и приобретение услуг, в том числе строительных, обязательно осуществлять по принципам свободной конкуренции и прозрачности.

- Интересы средних и мелких предприятий необходимо учитывать прежде всего на основе дробления государственных заказов на отдельные лоты, исходя из их специализации.

- Заказы следует размещать у компаний, обладающих соответствующей квалификацией, эффективностью и надежностью.

- При закупке товаров или услуг государственные органы обязаны действовать с точки зрения экономии и экономической целесообразности, поскольку госзаказы оплачиваются средствами налогоплательщиков.

Каким образом достигается соблюдение этих принципов?

В Германии существует несколько видов госзаказа.

■ **Заказы на поставку.** Заказы на приобретение товаров и оборудования, в частности в форме купли-продажи, лизинга, найма или аренды.

■ **Заказы на строительные услуги.** Заказы на проектирование и осуществление строительного проекта наземных и подземных сооружений для хозяйственных или технических целей, либо строительные работы, проводимые третьим лицом в соответствии с требованиями заказчика. Охватываются все формы работ: новое строительство, реконструкция, ремонт или снос объекта и даже концессия на строительство.

■ **Заказы на предоставление иных услуг.**

■ **Смешанные договоры.** Включают в себя несколько видов работ. При наличии совокупности строительных услуг и другого вида заказа за основу принимаются услуги, то есть заказ считается строительным. Вполне логичный шаг — в России поступают практически так же, но на этом совпадении немецкого закона с 94-ФЗ, увы, заканчиваются.

Первое же различие между ними заключается в том, что Германия является членом Евросоюза и от параметров конкурса зависит, какими будут условия торгов — внутренними или общеевропейскими. Торги следует проводить по правилам, установленным в ЕС, в том случае если по оценкам заказчика ожидаемая стоимость заказа превышает так называемую пороговую величину.

Действующие в Германии пороговые величины:

■ для заказов на строительные услуги — 5 150 тыс. €

■ для заказов на поставку и на иные услуги высших федеральных органов ФРГ — 133 тыс €

■ для заказов на поставку и на иные услуги в отраслевой сфере — 412 тыс. €

■ для всех прочих заказов на поставку и на иные услуги — 206 тыс €.

Государственным заказчикам предлагается делить заказ на несколько отдельных «подзаказов» в попытке изъять его из сферы применения положений европейского законодательства о госзакупках. В то же время участие иностранных компаний в международном конкурсе не освобождает их от необходимости проходить процедуру аттестации в соответствии

Таблица 1
Виды торгов в Германии

Открытый конкурс	Закрытый конкурс	Переговорный процесс	Конкурентный диалог
Закон «О противодействии ограничению конкуренции»			
§ 101.2	§ 101.3	§ 101.4	§ 101.5
К сдаче ofert публично приглашается неограниченное число предприятий	Публичное приглашение к участию, после чего из круга соискателей отбирается ограниченное число предприятий для сдачи ofert	После публичного уведомления (или без него) заказчик обращается к избранным предприятиям, чтобы с одним или некоторыми вступить в переговоры об условиях заказа	Механизм размещения комплексных государственных заказов. После приглашения к участию проводятся переговоры с избранными предприятиями о деталях заказа

с национальными требованиями. Немецким законодательством предусмотрены четыре вида торгов: открытый конкурс, закрытый конкурс, переговорный процесс и конкурентный диалог (табл. 1).

Открытый конкурс. Данная процедура является одноступенчатой, к участию в ней приглашается неограниченное число предприятий, которые одновременно представляют квалификационную документацию и оферту. Очень похоже на вариант, прописанный в 94-ФЗ. Открытый конкурс по закону имеет преимущество перед другими видами торгов, при проведении которых необходимо наличие обоснования.

Закрытый конкурс. Публикуется информация об открытии тендера, а затем из числа подавших заявки отбирается несколько предприятий, которые приглашаются для сдачи оферт. Процедура проводится в два этапа. Вначале предприятия представляют необходимую квалификационную документацию. Затем государственные органы по определенным квалификационным требованиям отбирают из них как минимум пять соискателей, которые и приглашаются к сдаче оферт. Таким образом, ограничивается группа претендентов на выполнение работ.

Переговорный процесс. Проводится процедура, в рамках которой заказчик обращается к ограниченному числу предприятий (с предварительным публичным уведомлением или без него), чтобы договориться с одним или несколькими об условиях заказа. В отличие от открытого и закрытого тендеров, здесь не запрещены переговоры. Обычно этим способом используются для закупки коммунальных (энерго-, водоснабжение) и телеком-

муникационных услуг. Форма проведения этой процедуры выбирается на усмотрение государственных органов, но с соблюдением основных принципов законодательства о госзакупках.

Конкурентный диалог. В его рамках размещаются государственные заказы комплексного характера. При проведении данной процедуры предпринимательские структуры приглашаются сначала к участию в тендере, после чего проводятся переговоры обо всех деталях заказа с претендентами, выбранными в качестве потенциальных исполнителей. Далее совместными усилиями разрабатывается тендерная спецификация, поскольку на момент объявления торгов заказчик не в состоянии дать полное описание предстоящих работ.

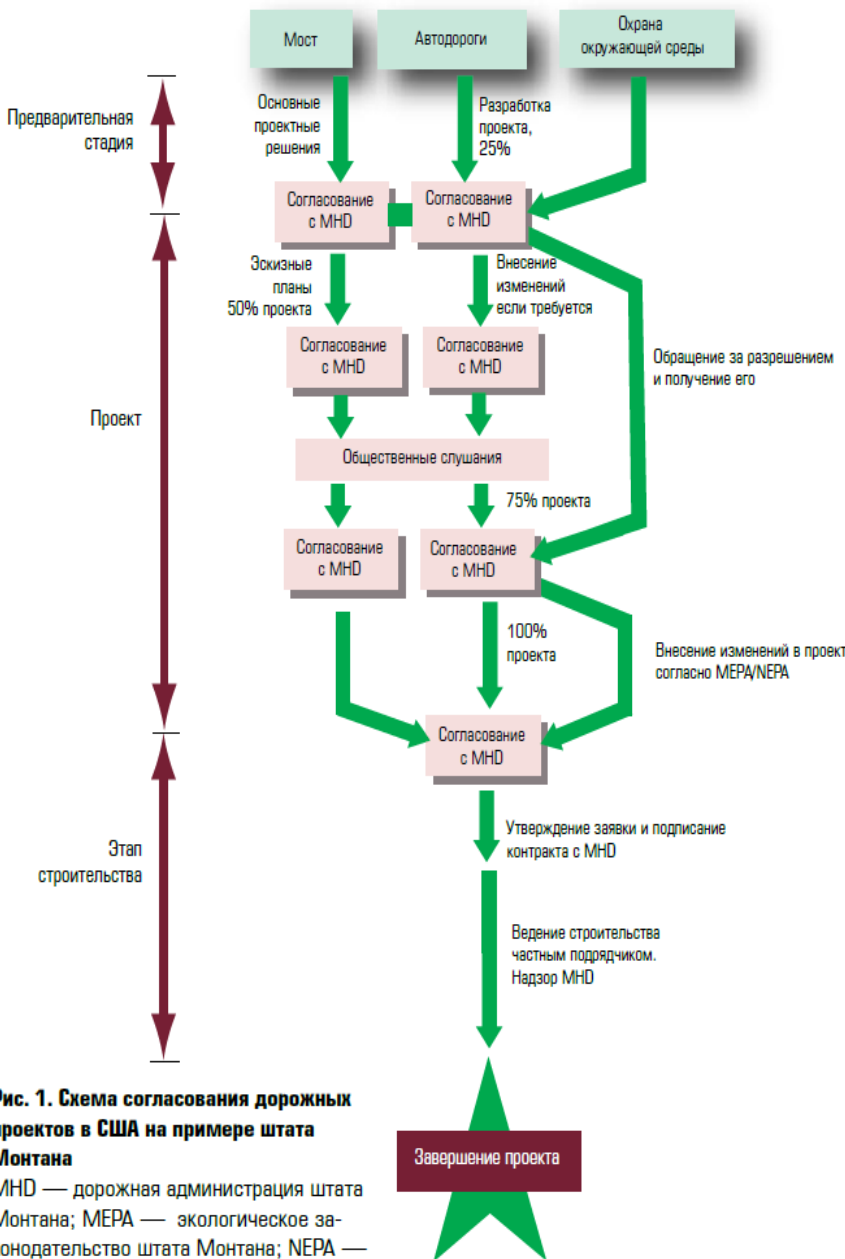
Оценка предложений (табл. 2) осуществляется в 4 этапа, порядок проведения которых обязателен для соблюдения — их перестановка является нарушением прав участников конкурса. На первом этапе рассматриваются формальные требования, несоблюдение которых в обязательном порядке влечет за собой исключение из конкурса. В этом немецкие правила торгов также несколько схожи с условиями закона 94-ФЗ.

На втором этапе к рассмотрению принимаются документы, необходимые для публичного объявления конкурса. Дополнительно требовать подачи отсутствующих документов категорически запрещено: если в наличии нет всей требуемой документации, участник в обязательном порядке исключается. На втором этапе проверяются профессиональная компетентность участников, их потенциал и надежность должны быть документально подтверждены.

На третьем этапе проверяется соразмерность предложенной стоимо-

Таблица 2
Виды торгов в Германии

Процедура оценки предложений осуществляется в четыре этапа			
I. Проверка на соответствие формальным требованиям	II. Проверка профессиональной компетентности участников	III. Проверка соразмерности предложенной цены	IV. Выбор наиболее экономически целесообразного предложения
Положение о госзаказе на услуги, VOL A; Положение о госзаказе на строительные услуги, VOB A			
§ 25.1	§ 25.2	§ 25.2	§ 25.3
—	Профессиональная компетентность, результирующий потенциал и надежность претендента проверяются на основании поданных документальных оснований.	Стоимость в обязательном порядке признается сомнительной в случае отклонения на 10% и более от стоимости других предложений и предварительного исчисления цен госзаказчиком.	Это предложение не всегда оказывается самым дешевым. Заказчику предоставляется свобода определять выигравшее предложение.



сти. Предложение, общая стоимость которого признается несоразмерной, исключается из конкурса, «так как в этом случае из-за недостаточного покрытия расходов существует риск ненадлежащего исполнения работ» (цитата из закона).

Сомнения в соразмерности могут возникнуть, если указанная сумма, значительно меньше стоимости остальных предложений, а также сильно отличается от исчисления цен госзаказчиком на момент подачи предложения. Стоимость в обязательном порядке признается сомнительной, если такие отклонения составляют 10% и более.

На четвертом этапе на основании критериев, определенных при обсуждении заказа, отбираются наиболее экономически целесообразные предложения, которые совсем необязательно являются самыми скромными по цене, — административным органам здесь предоставлена свобода выбора.

В результате краткого анализа мы видим, что при постановке одинаковых с 94-ФЗ целей немецкий закон использует гораздо более разнообразные и гибкие методы госзакупок.

Если же говорить об электронных аукционах, то их придумали не наши законодатели, они лишь смело включили в закон форму, которая в Европе находится на стадии эксперимента, начатого в 2000 году.

В связи с этим будет уместна поддержка из отчета Еврокомиссии, опубликованном в 2010 году:

«Несмотря на активные усилия, предпринятые на европейском, национальном и региональных уровнях, электронные закупки пока не получили желаемого распространения и использования. Недавние исследования Еврокомиссии показали, что, несмотря на все более интенсивное применение практики электронных закупок, до оптимального уровня в этой сфере еще очень далеко. Посредством таких закупок осуществляется максимум 5% всех госзаказов. На фоне успешного развития технологий для проведения таких аукционов, наблюдаются общая инертность и опасения, существующие и у госзаказчиков, и у поставщиков. Многие участники процесса боятся, что определенные тенденции, формирующиеся при проведении электронных торгов, приведут к недобросовестной конкуренции, в результате чего они будут вытеснены с рынка».



Таковы выводы Еврокомиссии. У нас же как всегда свой, особый российский путь...

Надеюсь, что обсуждение закона о федеральной контрактной системе будет продолжено, и здесь, на мой взгляд, хорошую пищу для размышлений может дать рассмотрение преимуществ немецкого закона о противодействии ограничению конкуренции.

Предложения по изменению российского законодательства в сфере госзакупок

■ Ввести следующие виды госзакупок:

- закрытые торги;
- аукционы (только на поставку товаров по точно определенным критериям и характеристикам);
- переговоры и конкурентный диалог.

■ Ввести понятие демпинга и необходимости проверки сомнительной цены.

■ Повысить ответственность заказчика и дать ему свободу в определении поставщика услуг.

Еще одна наболевшая тема — госэкспертиза. Собственно, это опять же вопрос ответственности и свободы заказчика как при выборе исполнителя

работ, так и при проведении экспертизы проектной документации.

Обязательная госэкспертиза на сегодняшний день, по нашим сведениям, существует только в Китае и России, для нашей страны это рудимент советского времени. Понятно, что невозможно сделать все и сразу, но считаю, что следующим шагом (после изменения закона о госзакупках) должны быть наши общие усилия в целях изменения ситуации с госэкспертизой.

В большинстве развитых стран экспертизу проводит заказчик (или по своему усмотрению направляет ее в специализированную организацию), а не отстраненный от него орган. В том числе, по такому принципу построена соответствующая работа в США, где существует отлаженная схема согласования дорожных проектов (рис. 1).

Что примечательного в американской системе? Процедура прохождения проекта через дорожную администрацию во всех штатах выглядит практически одинаково. Очень важно, что это не экспертиза готового проекта, а экспертное сопровождение с самого начала работ. Как показано на схеме, согласование с дорожной администрацией штата проходит поэтапно, когда готовы 25% основных решений, 50%, 75% и наконец 100%. Таким образом, эксперт

может высказать свои несогласия с какими-то принципиальными решениями уже на начальной стадии. Зачастую получается так, что год усилий идет буквально насмарку и у автора есть всего лишь 10–20 дней, отведенных законом на исправление замечаний, для чуть ли полной переработки проекта. Естественно, все мы прекрасно понимаем, с каким качеством все это делается.

Предложения по изменению российского законодательства в области экспертизы проектной документации

■ Повысить ответственность заказчика и дать ему свободу в определении организации для проведения экспертизы.

■ Проводить экспертное сопровождение разработки проекта.

Если в будущем у нас хватит упорства и сил, чтобы изменить не только закон о госзакупках, но и систему экспертизы проектной документации, то за основу, как мне кажется, было бы целесообразно взять именно схему согласования дорожных проектов в США.

*А.А. Журбин,
генеральный директор
ЗАО «Институт «Стройпроект»*