

ЕЩЕ РАЗ О ТОРГАХ НА ПРОЕКТНЫЕ И ИЗЫСКАТЕЛЬСКИЕ РАБОТЫ

Одной из главных экономических новостей начала года стало то, что на уровне правительства России признано: действующая контрактная система несовершенна, она мешает реализации нацпроектов. Первый заместитель председателя правительства Российской Федерации – министр финансов Российской Федерации Антон Германович Силуанов поручил Минфину и Федеральному казначейству провести реформу процедуры госзакупок.

Тема торгов, размещения государственного и муниципального заказа для дорожной отрасли весьма болезненна. Претензии к контрактной системе имеют все участники дорожной деятельности: заказчики, подрядчики, проектировщики.

Чего же ждет проектное сообщество от реформы? На отраслевых мероприятиях, в отчетах органов государственной власти, публикациях в отраслевых изданиях высказываются различные, порой диаметрально противоположные оценки состояния конкурентной среды в сфере строительства и проектирования.

Заказчики жалуются на недостаток квалифицированных поставщиков – подрядчиков и проектировщиков, низкую конкуренцию. Поставщики – наоборот: на чрезмерную, часто недобросовестную конкуренцию и демпинг.

На состоявшейся 27-28 февраля XII Всероссийской конференции «Актуальные проблемы проектирования автомобильных дорог и искусственных сооружений» тему торгов, размещения государственного и муниципального заказа затронули несколько выступающих, а обсуждение участниками этих вопросов в зале прошло бурно и продолжалось за его пределами.

Чтобы получить объективную картину, что же происходит в сфере размещения заказа, мы начали исследование по проблемам торгов на проектные и

изыскательские работы. Первые результаты исследования были презентованы на Конференции.

Об исследовании

Исследование начато в декабре 2018 года как составная часть работ по анализу экономических процессов в строительстве и проектировании. Целью исследования является определение качественных и количественных показателей рынка проектных и изыскательских работ (ПИР).

Анализ рынка ПИР проводился по всем видам строительства, поскольку процессы и проблемы в дорожной отрасли и в целом по отрасли «Строительство» идентичны, за исключением некоторых специфических сегментов, таких как гособоронзаказ.

В качестве исходных данных использовалась информация, размещенная в Единой информа-

ционной системе в сфере закупок, в том числе сведения о проведенных закупках, сведения из реестра недобросовестных поставщиков, в отдельных случаях – сведения из реестра контрактов.

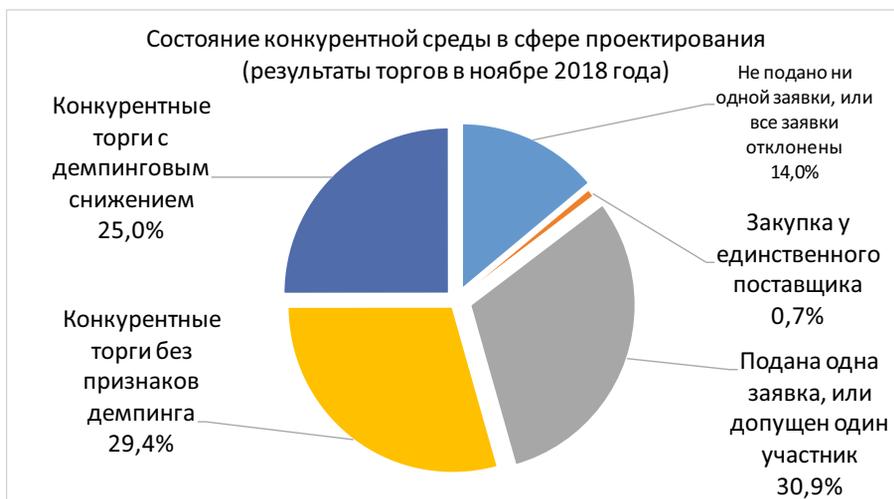
Сделана выборка закупочных процедур на проектные и изыскательские работы, состоявшихся в течение одного календарного месяца (в период с 1 по 30 ноября 2018 года). В выборку попало 136 закупок. В дальнейшем предполагается мониторинг хода выполнения заключенных контрактов.

За этот же период сформирована выборка из реестра недобросовестных поставщиков – 214 записей. В этой выборке, помимо ПИР, содержится информация о контрактах на строительномонтажные работы и строительный контроль.

Конкурентная среда

Как оказалось, правы и заказчики, и поставщики.

Рынок проектно-изыскательских работ уродлив и деформирован. На нем есть и демпинг, и нехватка поставщиков, и крайне низкий средний уровень конкуренции.



Источник: Единая информационная система в сфере закупок

На полноценные конкурентные торги без демпинга приходится менее 30%.

Ситуация у заказчиков действительно плачевная. По отчетности ФАС, в последние годы около 6% торгов по всем видам закупок не завершаются заключением контрактов, то есть или не подано ни одной заявки, или все заявки отклонены.

В проектировании доля таких закупок выше более чем в 2 раза и составляет 14%, то есть безрезультатно завершается каждая седьмая закупка.

Доля торгов, по которым подана только одна заявка или допущен только один участник, составляет 31%, что тоже явный признак неблагоприятия.

Анализ по торгам на строительно-монтажные работы и содержа-

Каждая четвертая закупка в сфере проектирования осуществляется с демпинговым снижением

ние еще предстоит. Но о масштабе бедствия говорит такой факт: в Дорожную карту по развитию конкуренции в отраслях экономики Российской Федерации (утверждена Правительством РФ 16.08.2018) отдельной позицией включено мероприятие «Сокращение доли несостоявшихся закупок в области дорожного хозяйства».

Демпинг

Каждая четвертая закупка в сфере проектирования осуществляется с демпинговым снижением.

В 2013 году в Федеральном законе «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» 44-ФЗ после многочисленных обращений заказчиков и бизнес-

сообщества появилась статья 37 «Антидемпинговые меры при проведении конкурса и аукциона».

Анализ показывает полную неэффективность такой формы защиты от демпинга. Антидемпинговые меры заключаются в дополнительной финансовой нагрузке на победителя торгов – увеличении в полтора раза размера обеспечения контракта, что, понятно, не снижает, а только увеличивает риск неисполнения контракта.

Тем не менее регуляторы контрактной системы игнорируют предложения государственных и муниципальных заказчиков, бизнес-сообщества по введению более действенных антидемпинговых мер. Касается это не только строительства и проектирования: анало-

Наименование недобросовестного поставщика	Виды деятельности	Основания для включения в реестр недобросовестных поставщиков
ООО «Волгодон», Ростовская область	Устройство наружного освещения (освещение автомобильных дорог, улично-дорожной сети, придомовых территорий), внутреннего освещения (административные здания, объекты социальной сферы), поставка осветительных приборов.	Неисполнение 14 контрактов в 12 субъектах РФ. Средняя величина снижения НМЦК – 34,2%, максимальная величина снижения 42,5%
ИП Попов Иван Николаевич, г. Белгород	Изготовление технических планов на объекты недвижимого имущества с постановкой на кадастровый учет, землеустроительные работы по линейным объектам	Срыв 8 электронных аукционов у разных заказчиков. Средняя величина снижения НМЦК – 67,8%, максимальная величина снижения 83,3%
ООО «Спецтехпроект», г. Тамбов	Разработка проектной документации по строительству и ремонту автомобильных дорог	Неисполнение 4 контрактов. Средняя величина снижения НМЦК – 57,5%, максимальная величина снижения 75,5%
ООО «Синергия», г. Москва	Ремонт и обслуживание внутренних инженерных сетей	Неисполнение 4 контрактов. Средняя величина снижения НМЦК – 70,1%, максимальная величина снижения 90,8%
ООО «Интергранд М», г. Москва	Благоустройство городских территорий	Неисполнение 4 контрактов. Средняя величина снижения НМЦК – 49,3%, максимальная величина снижения 70,9%
ООО «Дорожно-ремонтная строительная компания», ХМАО	Зимнее и летнее содержание улично-дорожной сети	Неисполнение 2 контрактов. Средняя величина снижения НМЦК – 65,3%, максимальная величина снижения 83,0%

Табл. 1. Примеры агрессивного демпинга (Источник: Единая информационная система в сфере закупок)

гичные проблемы существуют и в других видах закупок.

Могут ли считаться закупки с демпинговым снижением экономией бюджетных средств? Реестр недобросовестных поставщиков из числа исполнителей в сфере проектирования, изысканий и строительного контроля почти полностью составляют победители торгов с демпинговым снижением. Из участников конкурентных закупок (два и более участника) в сфере проектирования, изысканий и строительного контроля, попавших в РНП, 84% стали победителями с демпинговой ценой. Средняя величина снижения таких победителей за рассмотренный период составляет 46%, максимальная – 95%.

По строительно-монтажным работам доля победителей с демпинговым снижением, не выполнивших контракт и внесенных в реестр недобросовестных поставщиков, ниже, но тоже весьма красноречива – 66%.

В нашей выборке из реестра недобросовестных поставщиков содержится 106 записей о сорванных государственных и муниципальных контрактах с подрядчиками и проектировщиками, которые победили на торгах с демпинговым снижением. Мнимая экономия по этим торгам, попавшая в отчетность регулятора, составляет 282 млн рублей, или 35,8%. Фактически же сорвано выполнение государственных и муниципальных программ на сумму 788 млн рублей.

84% проектировщиков и изыскателей, внесенных в реестр недобросовестных поставщиков, выиграли конкурентные торги с демпинговым снижением

Каждая седьмая закупка не завершается заключением контракта. Каждая третья проектная организация является убыточной

Вообще, на долгом пути от появления замысла создания объекта до завершения строительства и начала эксплуатации есть непродолжительные по времени, но весьма тяжелые для участников реализации проекта процедуры. Речь идет о государственной экспертизе проектной документации и торгах. Федеральная антимонопольная служба и органы государственной экспертизы имеют возможность весьма значительно повлиять на судьбу проекта, но при этом не несут никакой ответственности за его успешную реализацию.

В табл. 1 приводится список наиболее ярких представителей агрессивного демпинга, попавших в нашу выборку.

Недостаток квалифицированных поставщиков

Насколько обосновано беспокойство заказчиков по поводу недостатка квалифицированных проектировщиков? Цифры подтверждают, что количество проектировщиков на рынке снижается.

Об оттоке с рынка проектирования говорит следующий факт. По данным Национального объединения проектировщиков и изыскателей НОПРИЗ, количество членов СРО, входящих в НОПРИЗ, за последние четыре

года (с начала 2015 года до ноября 2018 года) сократилось с 62 тыс. до 51 тыс. юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Считать это абсолютной величиной оттока нельзя, 15% саморегулируемых организаций не входят в НОПРИЗ, но вряд ли картина в этих СРО существенно отличается.

Одна из основных причин оттока – государственное регулирование в сфере ценообразования на проектные и изыскательские работы. До недавнего времени главной задачей в сфере ценообразования Минстрой России считал снижение стоимости строительства и проектирования – без экономической оценки последствий для хозяйствующих субъектов и влияния проводимой политики на реализацию государственных и муниципальных программ.

Самый яркий пример: за последние годы индексы на ПИР заметно отставали от темпов инфляции, а год назад вообще были снижены до уровня 2014 года.

Как следствие, к настоящему времени каждая третья проектная организация в России является убыточной.

В комплексе эти проблемы (отсутствие защиты от демпинга и ошибки в государственном регулировании цен на проектные работы) привели к падению рентабельности, уходу с рынка квалифицированных проектных организаций, снижению конкурентоспособ-

Форма закупки	Доля в завершенных конкурентных закупках	Доля в реестре недобросовестных поставщиков	Частота демпинга во время торгов
Электронный аукцион	42%	69%	30%
Открытый конкурс	36%	19%	12,5%
Запрос котировок	21%	12%	35%

Табл. 2. Сравнение рисков по формам закупки (Источник: Единая информационная система в сфере закупок)

ности проектного сообщества на рынке квалифицированных трудовых ресурсов и перспективных выпускников вузов.

Следует отметить, что кадровые перемены в Минстрое России и пересмотр политики в области ценообразования дают надежду на исправление ситуации. Но процесс это небыстрый – существенного улучшения на рынке проектных работ за один или два года заказчикам ждать не стоит.

Формы закупок

Выполнен анализ в разрезе форм закупок. Всего по закупкам на проектные работы за обследованный период было следующее распределение: см. табл. 2.

Самая распространенная форма закупок – электронный аукцион. По мнению регуляторов, этот вид закупок способствует открытости и прозрачности осуществления закупок.

Простой расчет показывает, что при проведении закупки в форме электронного конкурса вместо открытого конкурса риск заказчика получить недобросовестного поставщика возрастает в 3,1 раза.

Электронный аукцион вообще воплощает теоретические представления о свободной конкуренции экономиста XVIII века Адама Смита – того самого, которого упоминает Пушкин в «Евгении Онегине» («...Бранил Гомера, Феокрита; зато читал Адама Смита и был глубокой эконом...»). В странах с развитой рыночной экономикой электронные аукционы в том виде, в каком они реализованы в России, судя по публикациям в журналах экономической тематики, почти не применяются.

Будем надеяться, что при проведении реформы контрактной системы будет выбран правильный ответ на вопрос, что важнее – следование абстрактным догмам, или снижение риска срывов государственных и муниципальных программ.



Источники: Минстрой России, Росстат



Источник: Росстат

Участники дискуссии на Конференции обозначили еще несколько острых проблем при проведении закупок.

Во-первых, действия заказчиков по занижению стоимости на стадии формирования НМЦК (начальная максимальная цена контракта). Известно, что эта ситуация нередкая. Участники конференции приводили конкретные примеры из своей практики.

В нашей выборке оказались примеры таких действий. Из 14% торгов, которые не привели к заключению контракта, примерно 10% сорваны из-за несоответствия начальной цены и требования задания на проектирование. По остальным 4% ситуация не

совсем ясная, и однозначно утверждать, что причиной неудачи стала заниженная стоимость, нельзя. В этой группе преобладают торги, по которым заявки участников отклонены по формальным признакам.

Большинство из таких торгов объявлялись повторно. По части из них сделан перерасчет и увеличена НМЦК, размещение заказа прошло успешно, с конкуренцией нескольких участников. Есть и противоположный пример: заказчик трижды объявляет торги по одной и той же цене – и трижды на торги никто не заявляется.

Вторая проблема – случаи субъективной оценки квалификации участников при проведении конкурса.



Решить эту проблему возможно путем введения рейтинга надежности поставщика, определяемого автоматически на основании фактических данных о выполненных контрактах за предшествующий период (3–5 лет). Почти вся необходимая информация для расчета содержится в Единой информационной системе в сфере закупок, вопрос присвоения рейтинга чисто технический. Не хватает, на мой взгляд, только реестра субподрядчиков: они тоже должны зарабатывать рейтинговые баллы, участвуя в выполнении государственных программ.

Кстати, такой реестр поможет решить еще одну серьезную проблему, о которой регулярно говорят в бизнес-сообществе. Речь идет о защите прав субподрядчиков, контроле выполнения обязательств генподрядчиков перед ними. Но это уже предмет для другого исследования.

Следует отметить, что в некоторых материалах по реформированию контрактной системы упоминается о введении показателя надежности – назовем его, допустим, «индекс деловой репутации». Будет ли эта задумка воплощена, и если да, то в каком виде, сказать пока сложно.

О непроектных торгах

Не могу не упомянуть одну тему, связанную с торгами, но не относя-

щуюся к проектным и изыскательским работам.

Крайне тревожная тенденция последних лет, особенно для региональных заказчиков: процедура торгов позволяет выигрывать торги (особенно электронные аукционы и часто с демпингом) по строительству ремонту и содержанию автомобильных дорог участникам, не имеющим в регионе производственных мощностей.

А затем местных подрядчиков вынуждают идти на субподряд на крайне невыгодных условиях, что не уменьшает для них риска банкротства, а лишь несколько оттягивает срок его наступления. Законодательство о контрактной системе не допускает преференций для местных поставщиков и производителей. Не только для дорожной отрасли и строительства – для всех отраслей реального сектора экономики эта проблема очень болезненна.

Для региональных органов власти такое законодательное регулирование создает огромные проблемы: налоги уходят в другие, как правило, более богатые регионы, резко снижается социально-экономическая и бюджетная эффективность от реализации проектов, обостряются социальные проблемы, связанные с низким уровнем жизни и безработицей, закрытием предприятий и т. д.

Выводы и предложения

По результатам исследования сделаны следующие выводы:

1. Нормализация рынка проектных работ невозможна без корректировки политики в сфере ценообразования и введения действенных антидемпинговых мер.
2. Следует ограничить применение высокорисковых форм закупок, установить приоритет квалификации над ценовым предложением.

Предложения:

1. В качестве антидемпинговой меры ввести взамен НМЦК понятие «Ценовой коридор», предусматривающий максимальную и минимальную цену контракта.
2. Установить перечень видов закупок в сфере проектирования и изысканий, при которых не допускается определение победителя только по ценовому критерию.
3. В показателях оценки деятельности регуляторов контрактной системы – взамен экономии по проведенным торгам – показывать экономию от торгов по успешно выполненным контрактам.

А.М. Ямборисов,
главный эксперт
управления
экономики строительства
АО «Институт «Стройпроект»