

Формирование конкуренции системе государственного заказа на строительство в Российской Федерации и за рубежом

© 2009 Д.К. Молчанов

кандидат экономических наук, доцент

© 2009 А.С. Роботов

доктор экономических наук, профессор

Санкт-Петербургский государственный
архитектурно-строительный университет

Разработка и внедрение эффективных мероприятий по развитию государственного заказа на строительство позволят решить задачи поступательного развития конкурентоспособности в отрасли, улучшения качества подрядных работ в строительстве и повышения эффективности государственных расходов в инвестиционно-строительных проектах на объектах недвижимости.

Ключевые слова: строительство, конкурсный отбор подрядчиков, система государственного заказа, инвестиционно-строительный проект, конкурентный уровень государственных закупок, процедура конкурсных торгов.

История развития системы государственного заказа в Европе и Российской Федерации уходит в глубину веков. В России развитие и юридическое оформление казенных подрядов, а также способов заключения подрядных сделок началось в начале XVIII в. при Петре I и в основном завершились в первой половине XIX в. Отдельные положения российского законодательства XIX в. относительно казенных подрядов очень напоминают современные нормативные требования и свидетельствуют о высоком уровне развития строительной отрасли и подрядного дела.

Так, российским законодательством XIX в. предусматривались три способа заключения договора подряда: посредством торгов, посредством запечатанных объявлений, посредством торгов и запечатанных объявлений. Первый способ состоял в том, что на листе, на который внесены имена желающих получить договор, записывалась объявляемая каждым из них цена. Таким образом, собирались предложения всех торгующихся, а казенное учреждение принимало то из предложений, которое являлось для него наиболее выгодным.

По окончании торгов казенное учреждение приступало к заключению договора и облечению его в установленную форму. Если же подряд превышал установленную в законе сумму, то принятие предложения и, следовательно, заключение договора передавалось от местного учреждения к высшей администрации. Заключение подряда посредством запечатанных объявлений состояло в том, что казенное учреждение путем публикаций вызывало желающих вступить в договор, намечало предмет и некоторые условия договора, но не делало самого предложения,

а ждало его от тех, кто проявит интерес к участию в сделке.

Предложения предъявлялись исключительно в запечатанных пакетах, которые вскрывались одновременно. Принималось наиболее выгодное предложение. Расчет казны был основан на том психологическом соображении, что каждый, опасаясь более выгодных предложений со стороны других, поспешит с более выгодными условиями.

Третий вариант предусматривал заключение договора подряда посредством совокупного употребления изустных торгов и запечатанных объявлений¹.

В советский период развития России в условиях плановой, а потом и жесткой административно-хозяйственной системы рыночная конкуренция отсутствовала и в связи с этим отсутствовала потребность в использовании конкурсной системы выбора подрядчиков. Подрядные отношения опирались на обязательные для каждой из сторон плановые акты, а сами подрядные работы предполагали строгий государственный контроль за осуществлением строительства. Роль Гражданского кодекса в части регулирования договорных отношений между организациями и роль подрядных договоров была приуменьшена, и общие статьи ГК о подряде были вытеснены специальными актами (правилами), посвященными строительному подряду, которые просуществовали до конца 80-х гг. прошлого века².

¹ См.: Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Кн. 3. Договоры о выполнении работ и оказании услуг. М., 2000; Пободоносцев К.П. Курс гражданского права. Часть третья. Договоры и обязательства. М., 2003; Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. Т. 2. М., 2005.

² Брагинский М.И., Витрянский В.В. Указ. соч.

Процесс формирования и развития системы государственного заказа в новейшее время можно условно разделить на три этапа:

- становление системы, создание основы для формирования конкурентных способов размещения государственного заказа (1991 - 1996);
- развитие системы подрядных торгов и рыночных основ формирования государственного заказа (1997 - 2003);
- совершенствование механизма государственного заказа.

Первый этап начался с утверждения “Положения о подрядных торгах в Российской Федерации”³. Этот этап можно считать становлением системы. В это время формируются основные звенья механизма конкурсов в России. В министерствах, ведомствах, на федеральном и региональном уровнях были разработаны подзаконные акты и методические рекомендации, учитывающие отраслевую и региональную специфику, сформированы тендерные комитеты, конкурсные комиссии, созданы инженеринговые фирмы, специализирующиеся на организации подрядных торгов. Координацией подготовки методических рекомендаций и разработок занималась Межведомственная комиссия по подрядным торгам при Госстрое России.

В указанный период на федеральном уровне было принято множество законодательных и иных нормативных правовых актов, которые затрагивали тему государственного заказа. Наиболее значимым из них являлся закон РФ от 28 мая 1992 г. № 2859-1 “О поставках продукции и товаров для государственных нужд”⁴.

Хотя принятие Закона упорядочивало организацию размещения государственного заказа, данный Закон, как и другие правовые акты того периода, не содержал строгого указания на обязательность применения конкурсных процедур. Наиболее конкурентной отраслью в плане размещения государственных заказов являлось строительство. Многолетняя практика организации торгов по строительным работам и наличие соответствующей нормативно-правовой базы способствовали активному развитию именно этого направления. Большое влияние на процесс совершенствования правовых основ размещения государственного заказа оказало принятие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации⁵, в котором, кроме прочего, определялись

³ Брагинский М.И., Витрянский В.В. Указ. соч.; Шершеневич Г.Ф. Указ. соч.

⁴ См.: О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: федер. закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ. Доступ из СПС “Гарант”.

⁵ Гражданский кодекс Российской Федерации. Ч. 1 / от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ. Ч. 2. от 1 марта 1996 г.

понятие и условия договоров, в том числе особенности их заключения на торгах (ст. 420-449). В 1994 г. был принят федеральный закон от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ “О поставках продукции для федеральных государственных нужд”. Многие исследователи сходятся во мнении, что больших изменений в нормативную базу данный Закон не внес, хотя и оказал влияние на развитие системы размещения государственного заказа на отечественном рынке.

Второй этап связывают с опубликованием Указа Президента РФ от 8 апреля 1997 г. № 305 “О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд”⁶ и утвержденного им “Положения об организации закупки товаров (работ, услуг) для государственных нужд”⁷, а затем, в 1997 г., Госстроем России и Минэкономки России были разработаны “Основные положения порядка организации и проведения подрядных торгов (конкурсов) на строительство объектов (выполнение строительно-монтажных и проектных работ) для государственных нужд”. На этом этапе были разработаны первые документы по проведению конкурсов на выбор организации по управлению, эксплуатации и ремонту объектов жилищно-коммунального хозяйства.

В разработанных в данный же период методических указаниях Госстроя России по определению стоимости строительных работ установлено, что затраты на проведение подрядных торгов должны отражаться в сводном сметном расчете в главе “Прочие работы и затраты”.

В 1999 г. принят закон “О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд” от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ⁸. Данный закон обязывал производить закупки товаров и услуг для государственных нужд на основе конкурсов, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

Работы по совершенствованию механизма государственного заказа привели к необходимости принятия нового закона, регулирующего взаимоотношения в данной сфере, коим стал федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ “О

⁶ О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд: Указ Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 г. № 305.

⁷ Асаул А.Н. Экономика строительства / Под ред. Ю.Н. Казанского, Ю.П. Панибротова. М., 2004.

⁸ См.: О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: федер. закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ. Доступ из СПС “Гарант”.

размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд"⁹.

Данный закон во многом учитывает принципы, положенные в основу Комиссией Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ), и, несмотря на разногласия в его оценке, может стать самым упорядоченным и действенным нормативным актом, объединившем в себе все необходимые юридические и экономические основы предыдущих разработок в этой области.

Несмотря на стремление решить проблему повышения эффективности на федеральном уровне, очень многое зависит от местных законодательных и исполнительных органов власти. Федеральный уровень можно считать революционным, так как на нем принимаются решения о коренной перестройке системы и глубоком изменении законодательства. Однако почву к такому изменению подготавливают региональные структуры управления, основываясь на опыте реализации различных программ.

Совершенствование закона № 94-ФЗ продолжалось в течение всего периода его действия начиная с июля 2005 г., продолжается оно и в настоящее время.

Специалистами в сфере государственных закупок¹⁰ отмечается инновационный характер Закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ и его положительное влияние на конкурентный уровень государственных закупок. В частности, указываются следующие преимущества по сравнению с прежним законодательством:

- установлена обязательность размещения информации на официальных сайтах, создается единое информационное пространство путем формирования общероссийского портала;
- установлен исчерпывающий перечень требований к участникам размещения заказа. Вместо произвольных требований к участникам введена экономическая защита заказчика от недобросовестного поставщика (банковская гарантия, страхование ответственности, денежные средства);

⁹ О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: федер. закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ. Доступ из СПС "Гарант".

¹⁰ Асаул А.Н. Указ. соч.; Максимов С.Н., Смирнов Е.Б. и др. Управление недвижимостью: Учебник. М., 2007; Мостов И.С., Федоров К.В. Методы конкурсного отбора консультантов по управлению в инвестиционно-строительных проектах // Актуальные проблемы экономики, политики и права: Сб. науч.тр. / Под ред. В.С. Кабакова, Л.Л. Бекренева. Мурманск, 2008; Победоносцев К.П. Курс гражданского права. Часть третья. Договоры и обязательства. М., 2003.

- введены аукционы как главная форма размещения заказа;

- при проведении конкурса изначально должны быть установлены критерии определения победителя из закрытого перечня, указанного в законе, содержание и значимость каждого из критериев;

- введен реестр недобросовестных поставщиков, установлены требования к реестру заключенных контрактов;

- установлен закрытый перечень случаев размещения заказа у единственного поставщика;

- кардинально изменена процедура запроса котировок, в том числе обязательное размещение информации на официальных сайтах в сети Интернет;

- установлена ранее не применяемая процедура запроса котировок в целях оказания гуманитарной помощи и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

- введен механизм защиты прав участников размещения заказа;

- установлена обязательность проведения аудиозаписи для заказчика, возможность осуществления аудио- и видеозаписи для участников размещения заказа.

На наличие преимуществ нового законодательства указывает и статистика результатов его практического применения. Так, по оценке начальника управления ФАС России по контролю за размещением государственного заказа М. Евраева, экономия государственных средств в связи с действием Федерального закона № 94-ФЗ составила в 2006 г. 106 млрд. руб., в 2007 г. - уже 168 млрд., а по итогам 2008 г. - 220 млрд. руб. Всего за три года - 494 млрд. руб., т.е. почти полтриллиона¹¹.

Приведенные данные подтверждают высокую эффективность расходования государственных средств при государственных закупках с использованием методов запроса котировок и открытых аукционов.

М.Л. Евраев называет три главных фактора экономии¹²:

1) замена произвольной предварительной квалификации на экономические гарантии обеспечения обязательств со стороны поставщиков, что сделало обязательным допуск к государственному заказу компаний вне зависимости от субъективных предпочтений сотрудников госзаказчика и обеспечило саму возможность предпринимателям участвовать в госзаказе;

¹¹ Евраев М.Л. 94-ФЗ - как прорывной закон в борьбе с коррупцией // Госзаказ. 2008. №1.

¹² Евраев М.Л. Реформа госзаказа - сегодня и ближайшее завтра // Госзаказ. 2008. № 11.

- 2) твердая цена контрактов;
- 3) введение в практику размещения государственного заказа - аукционов.

В Законе № 94-ФЗ с исправлениями в 2007 г. прямо указывается, что размещение заказа на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства начиная с 1 января 2008 г. осуществляется исключительно путем проведения аукциона, в связи с чем предусмотрены защитные меры. В частности, для аукциона на строительство установлены специальные предквалификационные требования. Участник допускается к аукциону в случае, если он располагает опытом в проведении такого строительства за последние 5 лет и документально (акты приемки и введения в эксплуатацию) способен подтвердить, что выполнял не менее 20 % объема аналогичного строительства на конкретном объекте. Данная норма, по мнению законодателя, обеспечивает единство требования допуска на основании данных о фактически построенных и сданных объектах¹³.

Следует сказать что мы солидарны с мнением большинства российских и зарубежных специалистов по закупкам строительных работ¹⁴, что подрядные работы являются особо сложным видом, в связи с чем выбор подрядчика через процедуру аукциона (т.е. с единственным критерием - ценой) во многих случаях не представляется приемлемым и не обеспечивает надлежащего уровня эффективности и качества строительных работ.

В данной связи мы вынуждены констатировать, что действующий закон о государственных закупках оптимизирован под закупки товаров и практически не учитывает тот факт, что подрядные работы и услуги в строительстве коренным образом отличаются от товаров, так как их вещных результатов, передаваемых заказчику, нет в наличии в момент выбора поставщика, а это влечет за собой существенно большие риски при принятии решений.

¹³ См.: О концессионных соглашениях: федер. закон РФ от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ / Экономика и жизнь. 2005. 21 июля; Федоров К.В. Проблемы развития подрядных договорных отношений в Российской Федерации на современном этапе // Актуальные проблемы экономики, политики и права: Сб. науч.тр./ Под ред. В.С. Кабакова, Л.Л. Бекренева. Мурманск, 2008.

¹⁴ См.: Christopher Wade. FIDIC's Contracts Committee Activities Update. FIDIC Annual 2004 Conference Copenhagen, 16 September 2004; Ahuja H.T., Campbell W. Estimating: from Concept to Completion. Prentice-Hall, Inc. Englewood Cliffs, New Jersey 07623; Hugh Enterkin, Gerald Reynolds. Estimating for Builders and Surveyors. Heinmann, L., 1978; Guide to the New Contracts 1999 Edition. FIDIC Publication, Geneva, 2001; Masterman J.W. An Introduction to Building Procurement Systems. E&FN SPON, L., 2004.

Выборы подрядчика заслуживают специального порядка проведения, а главное - дифференцированной оценки предложений, в которой, кроме цены контракта, учитывалась бы оценка рисков заказчика. Особенно это относится к крупным, градообразующим и уникальным объектам строительства.

Из вышеуказанного считаем необходимым сделать следующие выводы:

1. Законодательно установленный и действующий в настоящее время механизм выбора поставщиков при реализации поставок для государственных нужд не в полной мере учитывает особенности подрядных работ. Подрядные работы не включены в список сложных работ и фактически приравнены к товарам. Законом предусматривается использование для закупок подрядных работ преимущественно процедуры аукциона, что не позволяет провести многокритериальную оценку поданных заявок, а значит, учесть все риски при выборе подрядчика. При закупке подрядных работ высокого уровня сложности через процедуру конкурсных торгов законом не предусматривается проведение предварительной квалификации, что увеличивает риск прихода неквалифицированных подрядчиков и усложняет процедуру проведения конкурсов и оценки заявок. Законом не предусматривается двухэтапная процедура проведения конкурсных торгов, обычно применяющаяся при реализации крупных инвестиционно-строительных проектов по схеме проектно-строительного подряда, что ограничивает государственного заказчика в выборе схемы выполнения инвестиционно-строительного проекта и повышает вероятность выбора не самого эффективного подрядчика.

2. Действующий в настоящее время механизм выбора поставщиков применительно к строительству для государственных нужд не соответствует международным нормам, применяемым ведущими финансовыми агентствами, такими как Всемирный банк (МБРР) и Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР).

Однако при реализации строительных проектов для государственных нужд с привлечением зарубежных участников международные нормы превалируют над национальными нормами. В федеральном законе от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд", п. 4 ст. 2 указывается, что если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены указанным законом, применяются правила международного договора.

В качестве примера можно привести проект “Экономическое развитие Санкт-Петербурга”, реализованный с привлечением кредитов МБРР в 2004 - 2008 гг. и предусматривавший реконструкцию ряда исторических объектов в центре города. В ходе реализации проекта в период с 2005 по 2007 г. было проведено 35 конкурсов на подрядные работы, около половины из которых проводились по правилам МБРР, а остальные - в соответствии с законодательством о государственных закупках РФ. Проведение закупок по разным правилам негативно повлияло на процесс закупок работ, удлинило сроки реализации проекта и снизило эффективность использования государственных средств.

3. Мы считаем наилучшим выходом принятие специального федерального закона о подрядных работах, в котором была бы учтена специфика этих работ на всех этапах их проведения, в том числе и в процедуре выбора подрядчика, и который способствовал бы повышению эффективности использования государственных средств, вкладываемых в строительство. Положения этого закона должны быть в существенной своей части “синхронизированы” с международными нормами и правилами закупок.

Основу обеспечения конкуренции в строительстве в развитых зарубежных странах составляют подрядные торги, которые определяются зарубежными специалистами как форма размещения заказов на строительство, предусматривающая выбор подрядчика для выполнения работ и оказания услуг на основе состязательной процедуры¹⁵.

Таким образом, сущность подрядных торгов заключается в том, что они представляют собой способ обеспечения высокой эффективности реализации инвестиционно-строительных проектов за счет создания и поддержания конкуренции на рынках строительных работ, услуг и товаров. При этом проведение подрядных торгов в большинстве развитых стран мира регулируется законодательством, а также нормативными документами и стандартами, разработанными национальными и международными строительными сообществами, крупными частными игроками строительного рынка.

Важнейшим условием достижения высокой эффективности является правильное формулирование критериев оценки ofert участников торгов и выполнение формальных процедур и методов такой оценки.

Зарубежный опыт проведения конкурсных торгов в строительстве показывает, что каким

бы ни был рекомендуемый нормативными документами набор критериев оценки ofert при проведении конкурсов на подрядные работы, основным критерием до настоящего времени чаще всего являлась наименьшая цена при условии квалификационной пригодности претендента.

Примером последовательного использования ценового критерия в качестве единственного служит практика организации подрядных торгов в соответствии с требованиями Всемирного банка, изложенными в типовых тендерных документах МБРР для торгов по закупкам работ, где в п. 31 “Оценка и сравнение предложений” указано, что наименьшая оцененная стоимость означает заявленную подрядчиком цену с учетом поправок на арифметические ошибки, без временных сумм и непредвиденных расходов, выраженную в единой валюте торгов без учета альтернативных предложений, но за вычетом предлагаемых претендентом возможных скидок. Это определение не содержит никаких указаний по учету неценовых факторов предложения подрядчика¹⁶.

Такой подход Всемирного банка диктуется, в частности, тем, что банк выделяет кредиты чаще всего на строительство крупных инфраструктурных объектов (дороги, мосты, объекты коммунальной и энергетической инфраструктуры). Основным же методом выполнения любого строительного проекта по развитию инфраструктуры де-факто является так называемый “традиционный” метод (или метод “проектирование-тендер-строительство”), предусматривающий отдельную закупку проектных работ и строительных работ, которые выполняются разными поставщиками, а именно проектной организацией и подрядной компанией. Основным преимуществом “традиционного” метода организации строительного проекта в сфере развития инфраструктуры в сочетании с использованием в качестве главного критерия выбора подрядчика критерия наименьшей цены, как правило, называется экономия бюджетных средств или средств международных финансовых организаций (МФО).

Опыт Международной федерации инженеров-консультантов (ФИДИК) и Института инженеров-строителей Великобритании, полученный при реализации крупных инфраструктурных проектов, подтверждает наличие такого преимущества, а именно: строительный проект, выполненный с использованием “традиционного” метода при выборе подрядчика по критерию наименьшей цены (при условии

¹⁵ Masterman J.W. Cit. op.

¹⁶ См.: Принципы и правила закупок товаров и услуг. Изд. Европейского банка реконструкции и развития, исправленное и дополненное. Брюссель, 2000; Руководство. Проведение закупок по займам и кредитам Всемирного банка / МАР. Всемирный банк, 1995г. Режим доступа: <http://www.worldbank.org>.

правильно проведенного открытого тендера с обязательной предварительной квалификацией), будет менее затратным, чем строительный проект, выполненный любым другим методом (например, методом проектно-строительного подряда, “под ключ” и т.д.)¹⁷.

Следует, однако, отметить, что указанное преимущество однозначно имеет место только при учете ценовых характеристик собственно строительства, оснащения объекта и т.д., т.е. при узком рассмотрении проекта как “строительного”. Любое расширение контекста или рамок проекта, скажем, путем включения учета стоимости и эффективности эксплуатации построенного объекта, уже не позволяет однозначно говорить о наличии такого преимущества.

Что касается объектов коммерческого назначения, то ценовой фактор при их строительстве часто не является определяющим, уступая главенство таким факторам, как срок ввода объекта в эксплуатацию и неизменность цены подряда. Эти критерии в большей степени характерны для торгов на строительство с использованием нетрадиционных схем реализации проектов, таких как “проектно-строительный подряд” и выполнение работ “под ключ”.

В настоящее время государственные заказчики России, ЕС, а также США говорят о целесообразности перехода от стратегии экономии государственных средств к стратегии повышения эффективности их использования.

Данную тенденцию в определенной степени отражает федеральный закон РФ “О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд” от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ, в п. 4 ст. 28 которого в перечне критериев оценки конкурсных заявок критерий “цена контракта” поставлен на седьмое место после таких критериев, как качественные характеристики объекта, сроки поставок, расходы на эксплуатацию и техническое обслуживание. Даже с учетом того, что приведенная последовательность критериев в большей мере характерна для закупок товаров, нежели строительных работ для инфраструктурных проектов, тенденция налицо¹⁸.

¹⁷ См.: Руководство по использованию “нового строительного контракта (NEC) / Изд. Томас Телфорд. Лондон, 2003; Официальный сайт Международной организации по стандартизации ISO www.iso.org. Пресс-релиз №972 от 5 окт. 2005; Guide to the New Contracts 1999.

¹⁸ См.: Руководство по управлению проектами строительства и развития. Издание Королевского института оценщиков Великобритании, Лондон, 1998 (пер. на рус. яз. компанией European Construction Ventures); Официальный сайт Международной организации по стандартизации ISO www.iso.org. Пресс-релиз №972 от 5 окт. 2005.

В Европейском союзе переход к стратегии повышения эффективности использования бюджетных средств и средств МФО при реализации крупных строительных проектов осуществляется в рамках концепции устойчивого развития.

С точки зрения устойчивости организация закупок работ, товаров и услуг должна обеспечивать максимальное соответствие конечного продукта требованиям и ожиданиям заказчика, экологичность и безопасность продукта на всех этапах его жизненного цикла, соответствие продукта социальным критериям и требованиям, оптимальные ценовые характеристики продукта с учетом стоимости его производства, эксплуатации, модернизации и утилизации¹⁹. Другими словами, “устойчивость закупок” позволяет достигнуть максимально возможного качества продукта (в самом полном его понимании) по экономически обоснованной цене²⁰.

Особое внимание вопросам устойчивости применительно к закупкам уделяется в Европейском союзе, где все большее количество инфраструктурных и прочих строительных проектов, финансируемых из бюджетных средств или с привлечением средств МФО, носит характер общеевропейских, а по существу - международных в рамках ЕС. В связи с вышеуказанным европейская профессиональная ассоциация подрядчиков “Европейские международные подрядчики” (ЕМП) отмечает, что для обеспечения “устойчивости” процесса закупок строительных работ необходимо действовать в следующих двух направлениях:

- осуществлять постепенную модернизацию правил закупок строительных работ в направлении повышения эффективности расходования финансов, а не их экономии, с одной стороны, и более комплексной, многосторонней оценки предложений поставщиков работ и услуг - с другой;
- обеспечивать более полное соблюдение в ходе практической реализации закупок установленных правил, норм и действующих законов.

Модернизация принятых в ЕС и странах-членах сообщества правил закупок (как зафиксированных в нормах и законах, так и действующих в качестве “обычаев” и принятой практики) подразумевает следующее:

- 1) в рамках “традиционного” метода реализации строительного проекта:

¹⁹ Яковлев Ю.В. “Устойчивый прокьюримент” как средство повышения эффективности инвестиций в объекты инфраструктуры // Актуальные проблемы экономики, политики и права: Сб. науч. тр. / Под ред. В.С. Кабакова, Л.Л. Бекренева. Мурманск, 2005.

²⁰ См.: Яковлев Ю.В. Указ. соч.; Guide to the New Contracts 1999 Edition.

- обязательное проведение открытой предварительной квалификации претендентов с целью оценки рынка потенциальных предложений и отсеивания заведомо неприемлемых претендентов;

- переход от основного критерия “наименьшей цены” к основному критерию “наиболее экономически выгодного предложения” (НЭВП), для чего следует выработать и рекомендовать для использования заказчиками методики определения НЭВП для строительных проектов различных типов;

- разрешение претендентам предоставлять альтернативные предложения и поощрять их за это;

- чаще применение метода “двух конвертов”, который предусматривает отдельную подачу претендентами технических и финансовых предложений, с обязательным изучением сначала технических, а потом ценовых предложений претендентов;

- усиление роли инженеров-консультантов и профессиональных управляющих строительством

при закупках и выполнении строительных работ;

2) расширение сферы применения в практике закупок строительных работ для государственных нужд нетрадиционных методов реализации строительного проекта, прежде всего проектно-строительного подряда;

3) расширение сферы применения метода, предусматривающего поощрение подрядчика за достижение определенного уровня эффективности функционирования объекта, от достижения и поддержания в течение установленного времени номинальной мощности введенного в эксплуатацию объекта до делегирования подрядчику обязанности в течение установленного срока предоставлять услуги путем эксплуатации построенного объекта (данный метод носит наименование “закупки, основанные на оценке результатов”);

4) расширение сферы применения партнерств между государством и частным бизнесом в строительстве, модернизации и эксплуатации объектов инфраструктуры.

Поступила в редакцию 05.09.2009 г.