

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования. «Санкт-Петербургский  
государственный архитектурно-строительный университет»

**ДЕМИДЕНКО Михаил Васильевич**

**РАЗВИТИЕ ПОДРЯДНЫХ ТОРГОВ НА СТРОИТЕЛЬСТВО ОБЪЕКТОВ  
В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК**

*Специальность: 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством:  
экономика, организация и управление предприятиями, отраслями, комплексами  
(строительство)*

**ДИССЕРТАЦИЯ**

на соискание учёной степени кандидата экономических наук

Научный руководитель:  
доктор экономических наук,  
профессор Смирнов Е.Б.

Санкт-Петербург  
2017

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Введение</b>	3
<b>1. Сущность, опыт, проблемы и основные направления развития подрядных торгов в системе государственных закупок</b> .....	11
1.1 Сущность, принципы и место подрядных торгов в современной системе государственных закупок.....	11
1.2 Изучение российского и зарубежного опыта формирования системы государственных закупок строительной продукции.....	24
1.3 Основные проблемы и направления развития подрядных торгов в системе государственных закупок Российской Федерации на современном этапе.....	41
<b>2. Развитие организационно-экономического механизма подрядных торгов на строительство объектов в системе государственных закупок</b> .....	56
2.1. Разработка механизма повышения эффективности формирования цены государственного контракта на строительство объектов.....	56
2.2. Развитие механизма рационального выбора подрядчика за счет учета уровня сложности и используемой схемы реализации инвестиционно-строительного проекта.....	67
2.3. Развитие механизма квалификационного отбора участников подрядных торгов.....	84
<b>3. Оценка эффективности государственных закупок в сфере строительства</b> .....	103
3.1. Изучение методов и инструментов оценки эффективности государственных закупок в сфере строительства.....	103
3.2. Разработка методики оценки эффективности государственных закупок в сфере строительства.....	116
<b>Заключение</b> .....	134
<b>Список литературы</b> .....	135

## **ВВЕДЕНИЕ**

### **Актуальность темы исследования**

В системе публичных закупок Российской Федерации важное место занимают государственные закупки строительной продукции. Их объем в рамках контрактной системы в 2014-2016 гг. составлял по разным оценкам 2,07 – 2,14 трлн. руб. или 39-40% от стоимости государственного заказа в целом.

В то же время существующая система не в полной мере учитывает специфику строительной продукции как предмета государственных закупок. Унификация закупочных процедур привела к тому, что одни и те же правила и процедуры используются как для закупок стандартных каталожных товаров, так и для выбора подрядчиков, привлекаемых к реализации сложных и ресурсоемких инвестиционно-строительных проектов. Это привело к ситуации, когда существующая практика использования критерия «цена предложения» при закупках строительной продукции не только не способствует повышению эффективности бюджетных расходов, но и влечет дополнительные издержки ввиду срыва выполнения инвестиционно-строительных проектов по причине принятия конкурсных предложений с заведомо заниженной стоимостью строительства. Так, по информации Минэкономразвития совокупная стоимость только десяти крупнейших строительных подрядов, расторгнутых в 2016 году, составила 33,3 млрд. руб. Существующий механизм закупок в сфере строительства не ориентирован на достижение высокого качества строительной продукции. Квалификация подрядчиков, получающих государственные контракты в результате подрядных торгов, часто не соответствует современным требованиям.

Практически не развивается методическая база подрядных торгов на закупку строительной продукции. Она, по существу, остается на уровне 90-х годов, так как основывается на нормативно-методических документах, выпущенных в то время и действующих поныне, и не учитывает теоретические и практические наработки последнего десятилетия, прежде всего, в области

формирования и развития контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок.

Диссертационное исследование направлено на формирование механизма, обеспечивающего решение указанных проблем, и развитие методической базы подрядных торгов, что обуславливает высокую актуальность темы работы.

### **Степень научной разработанности проблемы.**

Научные основы теории и методологии обеспечения конкуренции при государственных закупках заложены классиками экономики и управления, такими как Друкер П., Гэлбрэйт Дж., Крушвиц Л., Портер М., Фабоцци Ф, Шумпетер Й., и развиты в работах отечественных и зарубежных ученых: Асаула А.Н., Ауха Х., Каплана Л.М., Клейнера Г.К., Мастермана Д., Резниченко В. Смирнова Е.Б., Хендриксона С. и др.

Проблемы организации и повышения эффективности государственных закупок находятся в центре внимания российских ученых: Герасимова Р.А., Кощеева В.А., Кузнецова К. В., Иванова А.С., Панибратова, Ю.П., Смотрицкой И.И., Фролова В. П., Чурбанова А.Е., Шакирова Р.Б, Шувалова С.С., Ястребова О.А.

Практика разработки закупочных процедур для использования в системе государственных закупок строительной продукции обобщена в работах Бабенко А.А., Варламова Н.В., Дидковского В.М., Смирнова Е.Б., Чурбанова А.Е., а также Боукока Д., Боэна Б. и Хезлетта Д.

Не нашли достаточного освещения в литературе и должной научной проработки проблемы, связанные с учетом специфики строительства в системе государственных закупок, касающиеся формирования контрактной цены, методов определения подрядчиков, использования электронных торгов, оценки эффективности закупок строительной продукции.

### **Цель и задачи исследования.**

Цель диссертационного исследования заключается в развитии механизма подрядных торгов в системе государственных закупок строительной продукции. Для выполнения поставленной цели в работе решались следующие

исследовательские задачи:

- анализ состояния и проблем организации подрядных торгов в системе государственных закупок Российской Федерации на современном этапе;
- разработка концепции и обоснование основных направлений развития подрядных торгов в системе государственных закупок;
- исследование сущности, принципов и места подрядных торгов в современной системе государственных закупок;
- изучение российского и зарубежного опыта формирования системы государственных закупок строительной продукции;
- развитие механизма рационального выбора подрядчика на основе разработанных методических положений;
- разработка механизма повышения эффективности формирования цены контракта на строительство объектов для государственных нужд;
- изучение и развитие механизма квалификационного отбора участников подрядных торгов;
- изучение методов и инструментов оценки эффективности государственных закупок в сфере строительства;
- разработка методики оценки эффективности государственных закупок в сфере строительства.

**Объектом исследования** выступает комплекс взаимоотношений участников инвестиционно-строительной деятельности при закупках строительных работ для государственных нужд

**Предметом исследования** является подрядные торги в системе государственных закупок в сфере строительства.

**Методология и методы исследования.** Теоретической основой проведенного исследования явились базовые положения теорий инвестиций и конкуренции, а также теории и практики управления инвестиционно-строительными проектами, содержащиеся в трудах ведущих зарубежных и российских ученых. В качестве методологической базы исследования использовались отечественные и зарубежные методические разработки в области

инвестиционного планирования, государственного управления, организации конкурентных закупок и оценки эффективности инвестиций. Эмпирической базой диссертационного исследования явились статистические данные и аналитическая информация Росстата, Минэкономразвития, Минфина и ФАС; законодательные акты и нормативная документация, относящиеся к государственным закупкам; информация с официального сайта государственных закупок РФ, а также аналитика, отчетные и методические материалы Международной федерации инженеров-консультантов (ФИДИК), Национального объединения строителей (НОСТРОЙ), Института государственных закупок и других профессиональных организаций.

При решении конкретных задач в диссертации использовались диалектический метод, а также методы системного и сравнительного анализа, экспертных оценок, статистический метод и метод многокритериальной оценки альтернатив.

**Научная новизна исследования** заключается в разработке методических положений по развитию системы государственных закупок в сфере строительства для государственных нужд.

1. Разработана концепция развития организационно-экономического механизма подрядных торгов, суть которой заключается в снижении значимости критерия «цена предложения» при определении победителя торгов из-за того, что участники торгов, стремясь выиграть подряд, необоснованно занижают цену предложения, что повсеместно приводит к срыву выполнения подрядных работ. Особенно это проявляется при проведении торгов в форме аукциона. Предложены научно обоснованные меры по реализации данной концепции, являющиеся нижеизложенной научной новизной.

2. Разработана методика выбора победителя подрядных торгов с учетом критерия максимального обеспечения исполнения контракта, в основе которой лежит обоснованная стоимость строительства, рассчитанная с учетом рыночной информации о ценах на ресурсы и базирующаяся на следующих принципах:

- неизменности цены предложения;
- точности определения стоимости строительства;
- корректировки стоимости в ходе строительства

- широкой спецификации материалов и изделий;
- обеспечения сроков и качества работ.

3. Разработана балльная оценочная шкала для оценки заявок по критерию максимального обеспечения исполнения государственных контрактов, основанная на ранжированном по значимости перечне допустимых вариантов обеспечения, включающем банковскую гарантию, внесение денежных средств и поручительство, что позволяет учесть различия в их значимости для заказчика и дает возможность подрядчику выбрать наиболее приемлемую для него форму обеспечения.

4. Для традиционных критериев выбора победителя в подрядных торгах разработан механизм, позволяющий «отсечь» претендентов, заявивших необоснованно заниженные цены путем введения в конкурсную документацию требований снижения стоимости строительства не в целом по смете, а по каждому виду работ, включая стоимость материалов и изделий, с одной стороны, и введением дополнительной функции для конкурсной комиссии по проверке обоснованности заявленной стоимости по видам работ с другой стороны.

5. Разработана новая классификация инвестиционно-строительных проектов для использования в системе государственных закупок, в основу которой положен критерий «сложности» объекта строительства. Классификация включает четыре уровня сложности инвестиционно-строительных проектов, которым соответствуют установленные для них способы закупок, при этом применение электронного аукциона ограничено объектами самой низкой (четвертой) категории сложности, включающей работы по капитальному ремонту и аналогичные. Использование предлагаемой классификации позволяет рационализировать сочетание традиционных и электронных форм проведения подрядных торгов на строительство объектов.

6. Обоснована необходимость развития механизма закупок, регулируемых Федеральными законами № 44 и № 223, за счет внесения в указанные законы двух дополнительных принципов, отражающих специфику строительства как объекта закупок. 1) Принцип приоритета объектного подхода к организации

государственных закупок над субъектным, заключающийся в выделении строительной продукции в отдельный объект закупок, регулируемый едиными правилами для различных субъектов закупочной деятельности 2) Принцип полной предварительной оценки квалификации поставщика, закрепляющий отборочный (отсекающий) характер всех квалификационных требований к строительному подрядчику и исключаяющий квалификационные показатели из состава критериев оценки заявок на строительство объектов.

7. Разработана новая методика оценки эффективности закупок строительной продукции для государственных нужд, в основу которой положена двухстадийная структура государственной закупки, включающая этап определения поставщика и этап выполнения контракта, что применительно к строительству потребовало разработки дополнительных показателей для оценки выполнения обязательств по договору подряда. Предлагаемая методика содержит математический аппарат для расчета значений предлагаемых показателей эффективности, а также вербальную оценку по установленным критериям, и готова к использованию в контрактной системе.

#### **Положения, выносимые на защиту**

- 1) Концепция развития организационно-экономического механизма подрядных торгов;
- 2) Методика выбора победителя подрядных торгов с учетом критерия максимального обеспечения исполнения контракта, в основе которой лежит обоснованная стоимость строительства;
- 3) Балльная оценочная система для оценки заявок по критерию максимального обеспечения;
- 4) Механизм, предназначенный для использования в подрядных торгах, позволяющий «отсечь» претендентов, заявивших необоснованно заниженные цены;
- 5) Новая классификация инвестиционно-строительных проектов для использования в системе государственных закупок, позволяющая рационализировать сочетание традиционных и электронных форм проведения

подрядных торгов;

б) Два дополнительных принципа, отражающих специфику строительства как объекта закупок, которые предлагается внести в законы о государственных бюджетных и корпоративных закупках;

7) Новая методика оценки эффективности закупок строительной продукции для государственных нужд.

**Достоверность результатов исследования** обусловлена использованием теоретических разработок и методологических подходов ведущих научных школ в области экономики и управления, а также применением научных методов с доказанной эффективностью и проверенных источников первичной информации.

Обоснованность выводов и рекомендаций обеспечивается анализом большого массива первичной информации, изучением научных и практических трудов ведущих отечественных и зарубежных ученых, публикациями результатов исследования для широкой научной общественности в рецензируемых научных изданиях, в том числе включенных в списки ВАК.

**Теоретическая значимость результатов исследования** состоит в разработанных автором новых научно-методических подходах к решению проблемы повышения эффективности бюджетных затрат и достижения больших социальных эффектов при закупке строительных работ для государственных и муниципальных нужд.

**Практическая значимость** результатов исследования заключается в возможности использования разработанных методик для повышения эффективности государственных закупок строительной продукции в Российской Федерации.

**Соответствие диссертации Паспорту научной специальности.** Диссертация соответствует п. 1.3.57. Развитие теории, методологии и организации подрядных торгов (конкурсов) на объекты и услуги в строительстве и городском хозяйстве Паспорта научной специальности 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством: экономика, организация и управление предприятиями, отраслями, комплексами (строительство).

**Апробация работы** состоит в том, что положения и результаты диссертационного исследования внедрены и используются строительной компанией ООО «РК-Строй», являющейся дочерней структурой банка «Российский капитал» и санатором в программе завершения строительства объектов СУ-155.

**Публикации.** Основные положения и выводы диссертационной работы опубликованы в 10 научных работах (в том числе монография – 1, в изданиях, рекомендованных ВАК - 4), общим объёмом 8,80 п.л., лично автором – 7,87 п.л.

**Структура работы.** Диссертационная работа изложена на 151 странице печатного текста, состоит из введения, трех глав, заключения и библиографического списка из 154 наименований, содержит 22 таблицы, 6 рисунков и 18 формул.

# **ГЛАВА 1. Сущность, опыт, проблемы и основные направления развития подрядных торгов в системе государственных закупок в современных условиях**

## **1.1 Сущность, принципы и место подрядных торгов в современной системе государственных закупок**

Государственные закупки строительной продукции занимают важное место в системе публичных закупок Российской Федерации. Их объем в рамках контрактной системы в 2014-2016 гг. составлял по разным оценкам 2,07 – 2,14 трлн. руб. или 39-40% от стоимости государственного заказа в целом [34,73]. В свою очередь, государственный заказ обеспечивает более 30% общего объема работ, выполняемых по виду деятельности «Строительство». Так, в 2015 году общий объем строительных работ в денежном выражении составил 5,94 трлн. руб., из которых почти 2,0 трлн. руб. было профинансировано государством [77]. В структуре государственного заказа строительной продукции более 50% финансирования приходится на новое строительство зданий, сооружений и объектов инфраструктуры; 37% на реконструкцию объектов и около 14% на работы по капитальному и текущему ремонту [34]. Предметом анализа в диссертационном исследовании являются новое строительство и реконструкция объектов, которые вместе составляют более 87% объема государственного заказа строительной продукции.

Закупки строительной продукции относятся к категории *закупок работ* и осуществляются с использованием процедуры подрядных торгов, под которыми в соответствии с нормативным определением понимается форма размещения заказов на строительство, предусматривающая выбор подрядчика для выполнения работ и оказания услуг «на конкурсной основе» [61] («на основе конкурса») [1]. С учетом определений закупочных терминов, представленных в последних нормативных документах, «конкурсную основу» следует рассматривать шире - как «конкурентную основу», совпадающую с понятием «конкурентных способов закупок (определения поставщиков)», главными из которых являются конкурс и

аукцион, которые по количественным и финансовым показателям преобладают в современной системе государственных закупок России. Так, по данным Минэкономразвития РФ доля конкурентных способов определения поставщиков в Российской Федерации в 2015 году составила 89 % от общего числа закупок (в Санкт-Петербурге за тот же период – 90,8%) [73,82].

Подрядные торги всегда выделялись в особую категорию конкурентных закупок в связи с особенностями, присущими виду деятельности «строительство» [22,83,91,138]:

- высокая капиталоемкость, трудоемкость и материалоемкость строительства;
- большая длительность производственного цикла строительных работ;
- индивидуальный характер и сложность расчета стоимости строительства (определения цены подрядного договора);
- сложность взаимоотношений между участниками инвестиционно-строительного проекта, большой объем требований и условий, содержащихся в договоре подряда;
- большая зависимость строительных процессов от внешних факторов (погодных условий, организационных, технических, экономических и политических рисков);
- повышенная опасность и высокая общественная значимость строительства.

Все это предъявляет повышенные требования к выбору подрядчика, его квалификации, и определяет специфику подрядных торгов и их место в общей системе государственных закупок.

Анализ действующего законодательства в сфере государственных закупок показал, что термины «торги» и «подрядные торги» практически выведены из использования и сейчас применяются только в нормативно-технических документах (МДС, своды правил), а также в регулирующих документах регионального и муниципального уровней и в положениях о закупках государственных компаний и корпораций.

В связи с этим представляется важным проанализировать современный понятийный аппарат, используемый в системе государственных закупок, и

уточнить определение подрядных торгов, с целью приведения его в соответствие современной терминологической базе.

В соответствии с действующим законодательством, государственные закупки в Российской Федерации по субъектному признаку подразделяются на два вида:

- государственные бюджетные закупки, осуществляемые бюджетными учреждениями, не ведущими собственной значимой хозяйственной деятельности, которые регулируются Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее Закон № 44);

- государственные корпоративные закупки, регулируемые Федеральным законом от 18.07.2011 N 223-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее Закон № 223).

Главная особенность механизма государственных закупок первого вида заключается в распространении его действия не только на процесс выбора поставщиков, но и на прогнозирование и планирование закупок, а также на мониторинг и аудит качества исполнения государственных контрактов. Законом №44 установлены единые правила закупочной деятельности для всех заказчиков, расходующих бюджетные средства: федеральных, региональных и муниципальных, и сформирована контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее «контрактная система» или КС).

Как справедливо отмечают российские исследователи Асаул А.Н., Грахов В.П., Кощев В.А., Чибисов И.Е. [5], Кузнецов К. В. [48], Писенко К.А. [86] и др., контрактная система в сфере государственных закупок представляет собой попытку реализовать в российских условиях принципы прокьюримента, разработанные международными финансовыми агентствами, такими как Всемирный банк, для повышения эффективности закупок за счет банковских кредитов, которые впоследствии были распространены и на государственные (муниципальные) закупки в ведущих зарубежных странах. Прокьюримент (от англ. «Procurement» закупки, снабжение (американский вариант - Эквизишн

(Acquisition) определяется в Большом экономическом словаре как совокупность методов, позволяющих максимально эффективно удовлетворять потребности организации (заказчика) в товарах, работах и услугах [1]. В определении, данном Кузнецовым К. В., прокьюримент характеризуется как взаимосвязанная система, включающая целевое обоснование и планирование закупок, выбор поставщиков и контроль за выполнением контрактов [48]. Это определение представляется более полным, и перечисленный в нем набор задач прокьюримента практически полностью соответствует тем задачам, которые решаются в рамках контрактной системы, регулируемой Законом №44. Расширение сферы государственных закупок и формирование единой контрактной системы, объединяющей федеральные, региональные и муниципальные уровни, потребовали жесткой и подробной регламентации всех аспектов закупочной деятельности, что привело к превалированию в законе о контрактной системе императивных норм и привнесению сильной, а по оценке многих исследователей – чрезмерной - зарегулированности закупочных процессов и процедур.

Так, Цапко К.А указывает на избыточную унификацию правил КС для различных участников закупочной деятельности, практически уравнивающих поставки товаров и закупки высокотехнологичной строительной продукции. При существующем большом наборе инструментов закупочной деятельности заказчики ограничены в правах самостоятельного выбора форм закупок, критериев определения квалификации поставщиков и оценки полученных заявок [134]. Шавылина Ю. А. отмечает сложность и всеобъемлющий характер федеральной контрактной системы, следствием которых является централизация (возможно, чрезмерная) управления закупками и их профессионального и методического обеспечения путем создания сети уполномоченных органов, в ряде случаев полностью или частично берущих на себя полномочия государственных заказчиков [139].

Закупки по Закону №223, по мнению большинства исследователей (например, Писенко К.А. [86], Храшкин А.А. [74], Станякин С.В. [121] и т.д.), наоборот, являются слабо отрегулированными, что приводит к злоупотреблениям

заказчиков, заключающимся в массовом отказе от использования конкурентных закупочных процедур в пользу закупок у единственного поставщика. Так, за период 2012-2015 гг. заказчиками, работающими по Закону №223, было опубликовано порядка 1,8 млн. закупок, общая начальная максимальная цена которых составила 11,2 трлн. руб., при этом доля закупок у единственного источника составила более 60% от всех закупок (в контрактной системе эта доля составляет 17-22 %), а на такие способы определения поставщика как электронный аукцион и открытый конкурс, пришлось лишь 5 % от общего объема начальных максимальных цен [105].

Таким образом, законы №44 и №223 являются взаимодополняющими и вместе обеспечивают регулирование всего комплекса закупок с использованием государственных средств. Рассмотрим указанные законы с точки зрения применяемой терминологии в сфере закупок. Следует отметить, что терминология, используемая в Законах №44 и №223, унифицирована и во многом отличается от терминологии предыдущих законов и ряда действующих нормативных документов (Гражданского и Бюджетного Кодексов РФ, законов субъектов Федерации и муниципалитетов, государственных стандартов и нормативно-технической документации в строительстве).

Основным объектом регулирования указанных законов является закупка товара, работы, услуги, которая определяется как совокупность действий, включающих определение поставщика, заключение и выполнение заключенного государственного контракта [131]. Закупка начинается с выбора поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершается исполнением контракта, то есть выполнением сторонами своих обязательств. Закупке предшествует этап планирования, а после ее завершения осуществляются мероприятия по учету и анализу ее результатов. В предыдущем законодательстве (Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд – далее: Закон №94 [130]), а также в Гражданском и Бюджетном кодексах РФ такое расширенное понятие закупки отсутствует, а в качестве объекта регулирования

выступает только этап выбора контрагента (определения поставщика), под которым в соответствии с Законом №44 понимается совокупность действий, осуществляемых заказчиками в порядке, начиная с размещения извещения об осуществлении закупки и до заключения контракта. Термин «способ определения поставщика», заменил в Законе №44 термин «способ размещения заказа», применявшийся в предыдущем законе о государственных закупках № 94, и по-прежнему широко используемый в федеральном и региональных законодательствах (в том числе в Санкт-Петербурге).

Так, в соответствии со ст.437 Гражданского кодекса Российской Федерации государственный заказ представляет собой обращение государственного заказчика к кругу лиц с предложением поставить товары, выполнить работы или оказать услуги для нужд субъекта Российской Федерации. Такое действие заказчика рассматривается, как «приглашение делать оферты» [24]. Станякин С.В. определяет государственный заказ как условия обеспечения государственных нужд, исполнение которых ведет к их удовлетворению [121]. В данном определении, как нам кажется упущено «материальное наполнение» государственного заказа, и он сведен к процедуре, дублируя понятие контрактной системы в сфере закупок.

Нам более близко определение, данное группой исследователей во главе с Асаулом А.Н., которые рассматривают государственный заказ как совокупность государственных договоров заключенных в установленном порядке, с одной стороны, и как форму взаимодействия государственных заказчиков с бизнес сообществом, с другой, подчеркивая единство государственных потребностей и формы их удовлетворения [5]. При этом мы считаем важным подчеркнуть тесную связь государственного заказа с этапом планирования закупок и рассматриваем государственный заказ как *сводный перечень государственных нужд, обеспеченных в законодательном порядке бюджетными средствами и реализующийся через систему государственных закупок с использованием установленных процедур определения поставщиков*. В Санкт-Петербурге для реализации государственной политики в сфере закупок товаров, работ и услуг

для обеспечения нужд города сформирован Комитет по государственному заказу, являющийся исполнительным органом государственной власти Санкт-Петербурга по регулированию контрактной системы в сфере закупок [82].

В соответствии с Законом №44 способы определения поставщика делятся на конкурентные: конкурсы (открытый, с ограниченным участием, двухэтапный, закрытый) и аукционы (в электронной форме), а также запрос котировок и запрос предложений (статья 24 Закона); и неконкурентные: закупка у единственного поставщика [131]. Спектр конкурентных способов выбора поставщиков в Законе № 44 существенно расширен по сравнению с прежним законодательством, но при этом не выделяются в отдельную группу два самых эффективных способа: конкурс и аукцион, для которых в Законе № 94 применялся термин «торги» (размещение государственного заказа «путем проведения торгов» (конкурс, аукцион) и «без проведения торгов» (запрос котировок и у единственного контрагента) (ч. 1 ст. 10 этого Закона) [130]. В настоящее время термин «торги» не применяется в федеральном законодательстве о государственных закупках (ФЗ №44 и ФЗ №223), но по-прежнему широко используется в регулирующих документах субъектов РФ и государственных корпораций. Так в Положении о закупках товаров, работ, услуг ОАО «Газпром» и компаний Группы Газпром указано, что определение поставщика может происходить путем проведения торгов (конкурс, аукцион) и без проведения торгов (запрос предложений, закупка у единственного поставщика) [89].

Исходя из вышеприведенного анализа, следует заключить, что термин «торги» верно и полно отражает сущность и содержание процедуры определения поставщика на основе двух наиболее эффективных способов: конкурса и аукциона, а потому может и должен быть использован в документах по нормативному регулированию государственных закупок. Применительно к строительству целесообразно вернуть в широкое применение термин «подрядные торги в системе государственных закупок», под которыми мы понимаем *конкурентную процедуру выбора подрядчика при размещении государственного заказа на строительную продукцию в форме конкурса или аукциона.*

Подрядные торги являются только одним из этапов процесса закупок строительной продукции, однако этот этап имеет основополагающее значение для получения результата, удовлетворяющего заказчика строительства, ввиду того, что подрядные торги характеризуются рядом особенностей:

- являются наиболее нормативно и процедурно урегулированной частью закупочных процедур;

- являются полностью формализованной их частью;

- представляют собой важнейший этап с точки зрения постановки и достижения целей заказчика, так как все важнейшие параметры проекта определяются здесь: стоимость, срок и качество, схема реализации проекта, условия контракта и т.д.;

- занимают определенное время и влекут издержки;

- несут с собой риски, разрешение которых в существенной мере определяет успех проекта.

Строительство как объект закупочной деятельности занимает большую нишу в общей системе государственных закупок. Так, по результатам рейтинга прозрачности государственных закупок за 2015, год строительная продукция, включенная в группу F «Работы строительные» Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности (ОКПД), является предметом более чем 20% проведенных в 2015 году закупочных процедур: в общей сложности более 550 тыс. закупок на сумму 908 млрд. руб., при этом закупка строительных работ лидирует по величине стоимости лота, составляющего в среднем 23,63 млн. руб. (больше только в непроизводственной группе J «Услуги в сфере финансового посредничества») [105].

Специфика строительной продукции, значительный объем закупок в этой сфере и представленные выше особенности подрядных торгов как способа выбора строительного подрядчика диктуют необходимость выделения этих закупок в самостоятельный объект закупочной деятельности, регулирующийся правилами, едиными для всех субъектов закупок (бюджетных учреждений и государственных компаний) с возможностью учета специфики каждого субъекта и уровня

сложности объекта. Указанные вопросы подробно анализируются автором в Главе 2 диссертационного исследования. Предлагаемое место подрядных торгов в системе государственных закупок показано на рисунке 1.1.

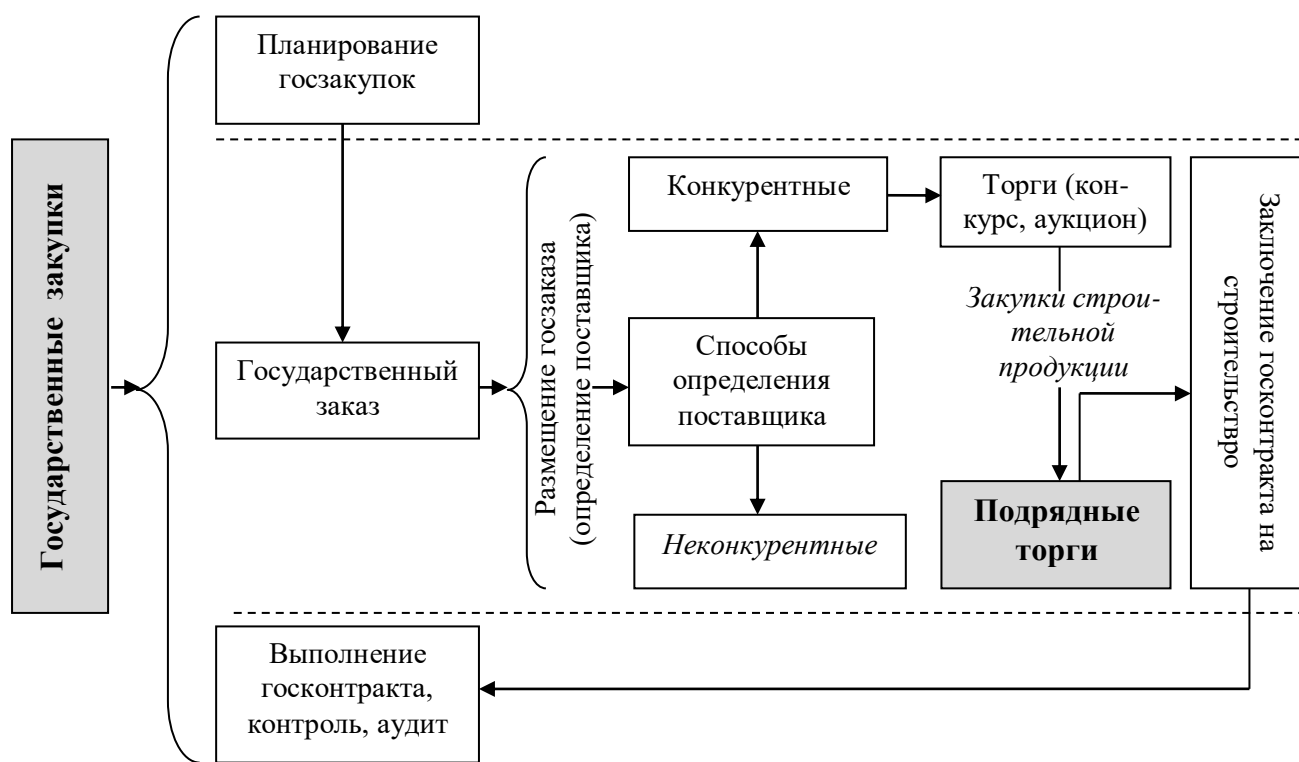


Рисунок 1.1 Место подрядных торгов в системе государственных закупок

Для дальнейшего анализа процедур подрядных торгов как составной части контрактной системы рассмотрим принципы, действующие в существующей системе государственных закупок, и определим их соответствие требованиям, которые предъявляются к подрядным торгам с учетом специфики, описанной выше.

Цели конкурентных закупок впервые были сформулированы Комиссией Организации Объединенных Наций по праву международной торговли в типовом законе о публичных закупках (документ ООН A/66/17, приложение I) и включают:

- обеспечение экономичности и эффективности закупок;
- развитие конкуренции между поставщиками;
- обеспечение справедливого, равного и беспристрастного отношения ко всем поставщикам и подрядчикам;

- обеспечение открытости процедур, связанных с закупками [124].

Эти цели нашли отражение в пяти принципах закупок, сформулированных в документах Всемирного банка и Европейского банка реконструкции и развития: гласность, справедливость, экономичность, эффективность и подотчетность [98,108]. Данные принципы претерпевают развитие в системах государственных закупок различных стран. Так в состав принципов государственных закупок ЕС и ряда стран Европы, начиная с 2010 года, включаются принципы «устойчивости» и «социальной ответственности» [8].

Контрактная система Российской Федерации в сфере закупок, регулируемая Законом №44, основывается на следующих принципах: открытости, прозрачности информации о контрактной системе, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок [131]. Как видим, большая часть перечисленных принципов соответствует принятой международной практике.

Некоторые вопросы российских исследователей вызывает практическая возможность реализации принципа «стимулирования инноваций» в условиях, когда основным способом определения поставщиков, в том числе, и прежде всего, при закупках строительной продукции, является электронный аукцион, предусматривающий выбор по единственному критерию наименьшей цены и нацеленный таким образом на экономию бюджетных средств, а не на высокий инновационный потенциал закупаемых работ, товаров и услуг [14,147,115]. Как справедливо отмечает Вершинина Е. С., инновационный потенциал государственных закупок, в частности, снижается запретом на внесение альтернативных технических решений (в терминологии Всемирного банка «альтернативных предложений»), представляющих собой более эффективные решения поставленных задач, о которых заказчик мог и не знать [14].

С другой стороны специалистами отмечается важность принципа «профессионализма заказчиков» ввиду повышенной сложности организации

электронных торгов и поддержания единой информационной системы [134,139]. В Законе №223 добавлен один дополнительный принцип: целевого и экономически эффективного расходования денежных средств на приобретение товаров, работ, услуг. Этот принцип представляется важным и достижимым также и в контрактной системе, регламентирующей двухэтапное планирование закупок (трехлетний и однолетний планы), что позволило бы усилить целевую составляющую государственных закупок в системе их планирования.

Все перечисленные принципы применимы к подрядным торгам, но не исчерпывают специфику этого вида закупок. Проведенное исследование с целью обоснования необходимости выделения строительства и других специфических товарных групп (например, фармакологической продукции) в самостоятельные объекты закупок, регулируемые едиными правилами, независимо от субъектов закупок (бюджетных учреждений или государственных корпораций), позволило сформулировать новый общий принцип государственных закупок, отражающий в частности специфику строительства как объекта закупок. Это *принцип приоритета объектного подхода к организации государственных закупок над субъектным подходом*, реализующийся в создании комплексов правил и процедур, дифференцированных не по субъектам закупок, как это принято сейчас (государственные учреждения, государственные корпорации), а по объектам, которые предлагается привязывать как к видам деятельности (строительство), так и к уровню сложности закупаемой продукции (например: закупки стандартных товаров).

Реализации указанного принципа способствует существующая тенденция развития системы государственных закупок, заключающаяся в унификации требований к заказчикам, работающим по Законам №44 и «223, причем, как указывают действующий министр экономического развития Е. Елин и глава ФАС И. Артемьев, соответствующие изменения в законодательство должны быть внесены в течение ближайшего года и будут предусматривать существенное ужесточение правил и процедур для корпоративных заказчиков [73].

В русле указанной тенденции в 2015 году в Санкт-Петербурге создана и

успешно функционирует новая платформа АИС государственного заказа, позволяющая работать как заказчикам по Закону №44, так и заказчикам по Закону №223. Автоматизированная информационная система, оператором которой является комитет государственного заказа Санкт-Петербурга, включает два субъектных раздела (портала) и один объектный раздел «электронный магазин», концентрирующий закупки малых объемов (до 100 тысяч рублей), проводящихся по упрощенным схемам [82]. Указанная и подобные системы могут послужить основой для практической реализации принципа приоритета объектного подхода к организации государственных закупок (см. рисунок 1.2.)

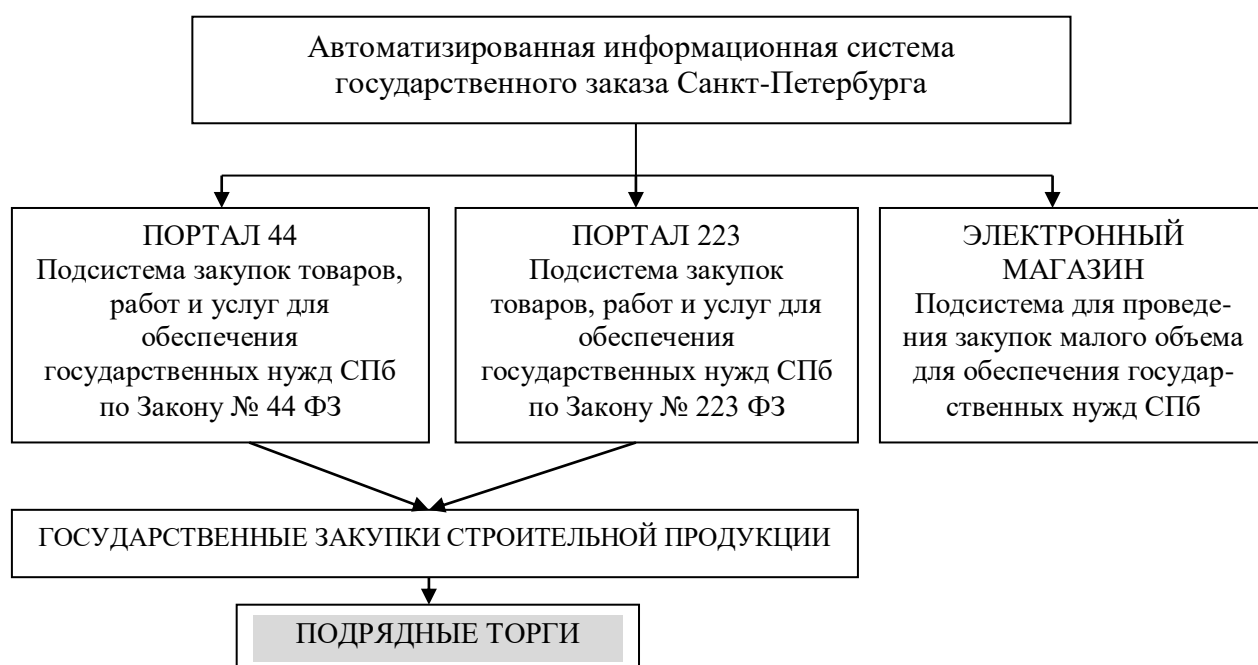


Рисунок 1.2 - Действующая АИС государственного заказа Санкт-Петербурга и предлагаемое место подрядных торгов в системе закупок

Еще одна особенность строительства как объекта государственных закупок, не отражена в системе принципов, сформулированных в Законах №44 и №223. Это ключевое значение квалификации подрядчика для успешного выполнения государственного строительного контракта. Действующее законодательство ограничивает использование предварительного квалификационного отбора, представляющего собой эффективный механизм отбора и допуска к торгам исключительно квалифицированных подрядчиков, что подтверждается обширной

международной практикой (ЮНСИТРАЛ, Всемирный банк) и опытом, наработанным российским корпоративным сектором. В действующей российской системе государственных закупок квалификационные требования к поставщикам делятся на два типа: 1) отборочные, к которым относятся, преимущественно, требования институционального характера, характеризующие право поставщика участвовать в торгах, и 2) оценочные, характеризующие его ресурсы и опыт. Если первые носят «отсекающий» характер (несоответствие этим требованиям влечет недопуск к торгам), то квалификационные требования второго типа включаются в состав критериев оценки конкурсных заявок, и поставщик с худшими квалификационными характеристиками может победить на торгах за счет более высоких показателей соответствия другим критериям. Подробный анализ проблемы и выработка авторских рекомендаций представлены в параграфах 1.3. и 2.2. диссертационного исследования. Здесь же мы считаем важным отметить, что вопрос обеспечения высокой квалификации поставщика не нашел отражения в действующих принципах государственных закупок.

Обосновывая в настоящей работе основополагающее значение предварительного квалификационного отбора как ключевого элемента, обеспечивающего эффективность подрядных торгов, мы сформулировали принцип, закрепляющий это положение: *принцип предварительной оценки всех показателей квалификации поставщика и допуска к торгам только квалифицированных подрядчиков*, предполагающий формирование системы, при которой все квалификационные требования носят отборочный (отсекающий) характер и соответствие этим требованиям является обязательным условием допуска к подрядным торгам.

Практические вопросы применения сформулированных принципов в системе государственных закупок Российской Федерации подробно рассматриваются в Главе 2 в контексте формирования организационно-экономического механизма подрядных торгов на строительство объектов.

## **1.2. Изучение российского и зарубежного опыта формирования системы государственных закупок строительной продукции**

### ***Анализ зарубежного опыта формирования системы конкурентных закупок***

В основе современных международных и национальных систем публичных закупок товаров, работ и услуг лежат методические рекомендации и типовые документы, разработанные Комиссией Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ), применение которых позволяет различным странам мира сформировать у себя современное национальное законодательство в этой сфере. Правила ЮНСИТРАЛ положены в основу регулирующих документов по закупкам международных финансовых агентств, таких как Всемирный банк и ЕБРР, законодательства о закупках Европейского Союза, США и более чем тридцати развитых государств, включая Россию. В настоящее время действует Типовой закон о публичных закупках ЮНСИТРАЛ издания 2014 года, который, также как и его предыдущая версия 1994 года, представляет собой рамочный законодательный документ, прописывающий основные принципы, правила и процедуры, и дающий широкие возможности для учета специфики сферы применения и национального законодательства [124].

Специалисты по международным торгам Волков П, и Анчишкина О. отмечают, что новая версия типового закона нацелена на обеспечение баланса между 1) стоимостными показателями закупки 2) административными усилиями и затратами на организацию закупочных процедур 3) качеством и потребительскими свойствами объекта закупки [15]. Закон поддерживает тенденцию к отходу от применения показателя цены контракта в качестве единственного критерия выбора поставщика в пользу оценки комплексной экономической эффективности закупки.

Особое внимание в новой редакции закона уделяется устойчивости закупок под которой, согласно Руководству ЮНСИТРАЛ по применению типового закона, понимается долгосрочный подход к политике закупок, находящийся

отражение в учете воздействия закупок на общество и окружающую среду. Содействие обеспечению устойчивости в процессе закупок может обеспечиваться путем установления квалификационных критериев, учитывающих этические и экологические стандарты, а также ориентированных на развитие устойчивой социальной, экономической и природоохранной политики [106]. В законе учтен тот факт, что ранее наблюдавшееся преимущественное приобретение государствами товаров постепенно сменяется на опережающий рост закупок услуг, обеспечивающих достижение комплексных целевых эффектов. Это также потребовало обеспечения адаптации закона к регулированию сложных закупок (к которым относятся и закупки строительной продукции) за счет расширения практики проведения двухэтапных конкурсов, привлечения поставщиков к разработке технических условий и использования рамочных соглашений.

Последняя редакция правил публичных закупок ЮНСИТРАЛ учитывает развитие в международной практике электронных форм торговли и предусматривает использование автоматизированных электронных торговых процедур, таких как электронный реверсивный аукцион (глава VI Типового закона) который рекомендуется проводить при наличии следующих условий:

- объект закупки может быть однозначно определен и охарактеризован;
- имеется конкурентный рынок квалифицированных поставщиков;
- установленные критерии выбора поставщика поддаются количественному денежному выражению [124].

В качестве критериев выбора поставщика на электронном аукционе рекомендуется использовать критерий наименьшей цены, либо комплексный критерий, учитывающий цену закупки и другие критерии, выраженные в денежной форме [106].

#### *Правила закупок Всемирного банка*

Правила и процедуры закупок Всемирного банка считаются одними из наиболее эффективных в международной практике публичных закупок и изложены в документе «Руководство: закупки по займам МБРР и кредитам МАР», последнее издание которого датируется 2011 годом [108]. Основным

способом закупки подрядных работ по правилам Всемирного банка является открытый одноэтапный или двухэтапный конкурс, проводящийся в рамках международных или национальных конкурсных торгов. В ограниченном количестве случаев может применяться процедура ограниченных торгов. Правилами закупок Всемирного банка не предусмотрен такой способ определения поставщика как аукцион и не используются электронные формы закупок.

В качестве критериев выбора поставщиков Всемирный банк использует только стоимостные показатели, основным из которых является «наименьшая оцененная стоимость», включающая цену контракта, скорректированную с учетом коэффициентов, отражающих степень соответствия заявки неценовым критериям и требованиям конкурсной документации, а также различных скидок.

Как справедливо отмечает Чурбанов А.Е. [138], такой подход Всемирного банка диктуется, в частности, тем фактом, что банк финансирует, преимущественно, крупные инфраструктурные проекты, которые, как правило выполняются с использованием «традиционной» модели реализации инвестиционно-строительного проекта, предусматривающей отдельную закупку услуг по проектированию и строительных работ. Опыт Международной федерации инженеров-консультантов (ФИДИК) подтверждает, что строительный проект, выполняемый в соответствии с «традиционной» моделью при выборе строительного подрядчика по критерию наименьшей оцененной стоимости является менее затратным, чем строительный проект, выполненный в соответствии с любой другой организационной моделью (проектно-строительный подряд, организационная схема «инжиниринг-проектирование-строительство-управление» (EPCМ), организация строительства на условиях «под ключ» и т.д.). Данное ценовое преимущество имеет место только, если проект является сугубо строительным. Любое расширение рамок проекта путем включения в него полного или частичного проектирования объекта или его эксплуатации, уже не позволяет однозначно говорить о наличии ценового преимущества.

Большое значение в документах по закупкам Всемирного банка уделяется квалификационному отбору поставщиков. Квалификационные требования не

могут включаться в состав критериев оценки заявок. Соответствие поставщиков установленным квалификационным требованиям проверяется в ходе предварительной или последующей квалификации, поставщики, не прошедшие квалификационный отбор, не допускаются к торгам [108].

Оценка предложений поставщиков производится с учетом существенных и несущественных отклонений от требований конкурсной документации. При наличии существенных отклонений, к которым относятся нарушение основных спецификаций, изменение сроков поставки и производства работ, отказ от контрактных обязательств, непредставление необходимых обеспечений, заявка снимается с рассмотрения. При наличии несущественных отклонений, которые не оказывают значительного влияния на основные параметры проекта (стоимость, сроки и качество), заявка подлежит рассмотрению, но каждое отклонение увеличивает его оценочную стоимость, пропорционально важности данного отклонения для выполнения контракта [108]. Например, согласно примеру Кузнецова К.В., за каждый день отклонения от графика, оценочная стоимость увеличивается на 0.1 % [48].

Правила закупок Всемирного банка, как и документы ЮНСИТРАЛ, предусматривают подачу участниками торгов предложений, предлагающих альтернативные варианты реализации проектов. Подача таких предложений допускается только в дополнение к основному предложению и выполняется за счет участника торгов. Подача альтернативных предложений позволяет, наряду с использованием двухэтапной конкурсной процедуры, обеспечить применение наиболее современных и эффективных технических решений и технологий.

#### *Европейский Союз*

Развитию публичных закупок в Европейском Союзе уделяется большое внимание российских исследователей [48,8,74,86]. В объединенной Европе в настоящее время наблюдается активное формирование единой контрактной системы, нацеленной на реализацию принципов свободы и конкуренции в рамках концепции устойчивого развития в публичных закупках, которые должны обеспечивать высокое качество, экологичность и безопасность закупаемых

товаров, а также их соответствие социальным требованиям. Система публичных закупок в Европейском союзе носит централизованно-децентрализованный характер, объединяя единые европейские требования к определению поставщиков с требованиями национальных законодательств ведущих европейских стран. Публичные закупки на уровне Европейского Союза регламентируются директивами Европейского Совета и Европейского Парламента, последняя редакция которых была выпущена в 2014 году (Директивы 2014/23,24,25/EU) [83]. Принятие пакета указанных директив призвано обеспечить:

- завершение перехода от «экономии» к «эффективности» расходования бюджетных средств (от критерия «наименьшей цены» к критерию «наиболее экономически выгодного предложения»);

- увеличение доли электронных торгов, прежде всего, при закупках стандартных товаров (в настоящее время доля публичных электронных торгов в ЕС составляет не более 20%, в то время как по планам Европейской Комиссии еще в 2005 году посредством электронных торгов должны были закупаться не менее 50% товаров для публичных нужд) [8];

- расширение отношений сотрудничества и партнерства между государственными заказчиками и подрядчиками на всех стадиях проектов, в том числе привлечение потенциальных подрядчиков к проектированию объектов, повышение значимости переговорных процессов в процедуре закупок, использование методов функционально-стоимостного анализа в ходе непосредственного проведения работ.

- обеспечение условий для эффективной гармонизации национальных правил публичных закупок крупных стран Европы с общеевропейскими правилами.

Основу общеевропейской контрактной системы составляют информационные ресурсы ЕС (электронное издание «Ежедневный электронный выпуск информации о торгах» («Tender electronic daily» и др.), а также национальные электронные системы [8].

Главным способом закупок подрядных работ в Европейском Союзе является конкурс, проводящийся в открытой форме (95%) с возможностью ограничения

допуска участников путем проведения предварительной квалификации поставщиков. При определенных условиях допускаются проведение закрытых торгов и конкурентных переговоров. Развитие общеевропейской контрактной системы движется в направлении расширения использования электронных торгов. Директива 2014/24/EU Европейского Совета о публичных закупках от 26 февраля 2014 года предусматривает три вида электронных закупок:

1) Динамическая система закупок – постоянно действующий механизм электронных закупок товаров, работ и услуг. Электронные площадки формируются по группам однотипных объектов закупки. К торгам допускаются поставщики, прошедшие аккредитацию на электронной площадке, условие которой включает соответствие стандартным квалификационным требованиям. Торги проводятся в форме электронных конкурсов, запросов предложений и других способов, за исключением аукциона.

2) Электронный аукцион, в котором выбор победителя торгов производится по критерию наименьшей цены, либо по критерию наилучшего соотношения цены и качества. В последнем случае организатор аукциона использует установленные правила автоматического ранжирования заявок (формулы, правила балльной оценки, систему весовых коэффициентов и т.д.). Электронный аукцион также рекомендуется использовать в качестве составной части двухэтапного способа закупок, рамочного соглашения, либо конкурентной процедуры с переговорами, на этапе, когда технические характеристики согласованы и остается определить цену контракта.

3) Электронный каталог - механизм закупок стандартных товаров, работ и услуг, предусматривающий запрос котировок. [33].

В настоящее время электронные закупки охватывают только стандартные товары и оптовые закупки, однако согласно политике Евросоюза к 2020 году все публичные закупки должны быть переведены в электронный формат. Важно подчеркнуть, что для проведения закупок подрядных работ (за исключением простых и повторяющихся) не предусмотрено проведение электронных аукционов. Указанные виды закупок предполагается проводить,

преимущественно, в форме электронных конкурсов на отдельных электронных торговых площадках.

### *Франция*

Примером централизованной системы государственных закупок являются национальная контрактная система Франции. Она охватывает полный цикл государственного заказа (составляющего более 120 миллиардов евро в год, около 10% ВВП), от планирования закупок до выполнения контрактов и характеризуются развитыми механизмами учета, анализа и передачи опыта, а также внедрения хорошо себя зарекомендовавших технологий [62].

Управление национальной контрактной системой возложено на Службу по государственным закупкам, функционирующую в составе Министерства экономики и бюджета Франции. Данная служба обладает широкими полномочиями, включающими:

- определение потребностей крупных государственных заказчиков;
- стратегическое и годовое планирование государственных закупок и их привязку к бюджетному процессу;
- заключение государственных контрактов;
- контроль за реализацией заключенных контрактов;
- учет государственных закупок в бюджетной и финансовой системах;
- управление национальной информационной системой государственных закупок.

Информационное обеспечение контрактной системы Франции возложено на информационный центр государственных закупок, созданный в составе Министерства экономики страны. Следует подчеркнуть, что централизованный учет и публикация сведений о контрактах в национальной информационной системе осуществляются только в отношении государственных закупок объемом более девяноста тысяч евро. Закупки стоимостью менее указанной суммы относятся к категории малых и учитываются в соответствующих ведомствах [22].

### *Соединенные Штаты Америки*

В США создана федеральная контрактная система на основе смешанной

системы организации государственных закупок, характеризующаяся высокой степенью централизации на федеральном уровне и уровнях штатов, где широко практикуются оптовые закупки, обеспечивающие экономию бюджетных средств и снижение транзакционных издержек, и большой степенью самостоятельности государственных заказчиков «на местах», особенно при осуществлении закупок по упрощенным схемам.

Государственные закупки регулируются «Правилами федеральных закупок» (FAR - Federal Acquisitions regulations), охватывающими полный цикл закупочной деятельности от планирования и размещения заказов до исполнения государственных контрактов [149]. Центральным органом управления государственными закупками в США является Офис государственного заказа, координирующий закупки министерствами, ведомствами и бюджетными учреждениями. Соответствующие офисы действуют в каждом из пятидесяти штатов страны. Для непосредственной организации государственных закупок создан институт ответственных должностных лиц («контрактных офицеров»), для которых в штате каждого крупного государственного заказчика выделяется отдельная должность и которые имеют двойное подчинение: 1) по линии профессиональной деятельности учреждения и 2) по линии государственных закупок.

По объему финансирования государственные закупки в США делятся на три категории: крупные (к которым относятся НИОКР и капитальные вложения), стандартные (широкий спектр закупок товаров работ и услуг) и мелкие (товары для текущего потребления, а также работы и услуги по ремонту и обслуживанию). Для последней категории используются упрощенные процедуры. Критерий отнесения закупок к крупным устанавливается индивидуально для каждого крупного заказчика: для министерства обороны это семь миллионов долларов, для НАСА – 5 млн., для других федеральных министерств и ведомств – 2 миллиона долларов. Крупные закупки включаются в центральную систему прогнозного планирования в рамках контрактной системы. Упрощенные процедуры применяются для закупок объемом 100 тыс. долларов и менее, которые в свою

очередь включают «малые закупки» объемом 25 тыс. долларов и «микрозакупки» объемом 2,5 тыс. долларов [22,62].

Несмотря на высокий уровень централизации размещения государственного заказа, единой открытой для пользователей информационной системы о государственных закупках в США нет, как нет и единой федеральной системы электронных закупок. В большинстве ведомств электронные процедуры закупок ограничиваются объемом 100 тыс. долларов и используются только при закупках стандартных товаров с помощью упрощенных закупочных процедур [48]. Электронные процедуры не применяются при закупках строительной продукции.

Федеральная контрактная системы США предоставляет участникам закупочной деятельности широкий спектр типовой документации, включающей пакеты конкурсной документации для различных видов и объектов закупок, более ста типовых условий контрактов, в том числе контрактов на общестроительные и ремонтные работы, а также на оказание инжиниринговых услуг и содержание транспортной и коммунальной инфраструктуры. Государственные контракты заключаются на условиях твердой цены и на условиях возмещения затрат. Последний тип контрактов рекомендуется использовать при упрощенных типах закупок, либо в специфических условиях, не позволяющих рассчитать твердую цену. Специалисты отмечают расширение в последние десять лет использования при закупках строительной продукции смешанных контрактов, включающих как условия твердой цены, так и условия возмещения затрат, свидетельствующее о тенденции к объединению в рамках одной закупки разнородных работ, услуг и поставок [48,62].

Применительно к теме настоящего исследования целесообразно отметить следующие дополнительные особенности государственных закупок в США [149].

1) Инвесторская смета (аналог НМЦК в ФКС России) составляется для всех закупок объемом более 100 тыс. долларов. Она не подлежит раскрытию в ходе торгов ни при каких обстоятельствах, о чем императивно указано в статье 36.203. Правил федеральных закупок. Для того, чтобы сориентировать потенциальных поставщиков об объемах выделяемого финансирования и стоимостных

требованиях заказчика, в конкурсной документации указываются границы ценовых значений, установленных для конкретной закупки:

- 100-250 тыс. долларов;
- 250-500 тыс. долларов;
- 500 тыс.- 1 млн. долларов;
- 1-5 млн. долларов;
- 5-10 млн. долларов;
- более 10 млн. долларов.

2) Допускается коррекция стоимостных показателей подрядных контрактов, заключенных на условиях твердой цены для учета изменений в стоимости ресурсов в течении срока выполнения работ.

3) Процедура проведения подрядных торгов предусматривает посещение участниками места строительства или строительной площадки и участие в совещании (брифинге) у заказчика.

Исследователи [22,48] отмечают следующие направления развития федеральной контрактной системы США:

- привлечение потенциальных поставщиков к составлению технических требований и проведению экспертизы проектов;
- расширение практики комплексных закупок (сложных проектов), включающих предпроектные, проектные и строительные работы, поставки оборудования, комплектующих, сырья и т.д. и использование в этих целях смешанных (гибридных контрактов);
- развитие системы учета результатов деятельности, опыта и репутации поставщиков.

#### *Другие страны*

К странам, в системе государственных закупок которых широко представлены электронные способы определения поставщика, относится Республика Корея. С 2002 года в стране действует национальная информационная система электронных закупок KONEPS, в которой сертифицированы более 45 тысяч государственных заказчиков и около 250 тысяч поставщиков. На ИС

KONEPS в настоящее время приходится около 63% государственных закупок в стране общим объемом 106 млрд. долларов. По оценке корейских специалистов внедрение системы электронных закупок снизило транзакционные издержки в связи с ведением закупочной деятельности, уменьшила уровень коррупции (с поднятием соответствующего индекса с 6,8 до 8,5 по десятибалльной шкале), а также улучшила общую управляемость. В качестве проблемы, связанной с внедрением электронных закупок в Республике Корея, называется новый вид мошенничества: несанкционированное и незаконное использование электронных сертификатов, для борьбы с которым используются методы биометрического опознавания такие как снятие отпечатков пальцев участников торгов [22].

Краткая сравнительная характеристика ведущих международных и национальных зарубежных систем государственных закупок (применительно к строительству) представлена в таблице 1.1.

Изучение опыта организации публичных закупок на международном уровне и в ведущих зарубежных странах позволили определить следующие тенденции развития закупок подрядных работ для публичных нужд:

1) Переход от принципа экономии к принципу обеспечения эффективности расходования бюджетных средств, и, соответственно от преимущественного использования критерия «наименьшей цены» к применению комплексного критерия «наиболее экономически выгодного предложения», в том числе при использовании электронных форм закупок, включая электронный аукцион.

2) Расширение практики комплексных закупок (сложных проектов), включающих предпроектные, проектные и строительные работы, поставки оборудования, комплектующих, сырья и т.д., и использование для этих целей смешанных (гибридных контрактов).

3) Широкое применение электронных торгов, прежде всего, при закупках простых и повторяющихся работ.

4) Повышение роли партнерств между заказчиком и подрядчиком как на стадии подрядных торгов, так и в ходе реализации строительных проектов за счет привлечения потенциальных подрядчиков к разработке технических заданий и

проектной документации, использования двухэтапных конкурсов и переговорных процедур, поощрения участников торгов к разработке альтернативных предложений.

Таблица 1.1 Сравнение международных и зарубежных систем государственных закупок (применительно к закупкам строительной продукции)

Принадлежность	Показатели сравнения			
	Способы закупок	Электронные процедуры	НМЦК	Квалификационный отбор
1	2	3	4	5
ЮНСИТРАЛ [124]	Конкурс (открытый, закрытый, двухэтапный), с предквалификацией или без. Электронный реверсивный аукцион. Рамочное соглашение.	Электронный реверсивный аукцион (как самостоятельный способ, или как часть двухэтапной процедуры)	Только при закупках стандартных товаров на электронном аукционе	Сертификация с квалификационной оценкой участников закупок. Процедура предварительной квалификации при объемных, сложных и комплексных закупках Последующая квалификация участников торгов
МБРР [108]	Международные конкурсные торги (МКТ). Ограниченные международные торги (ОМТ). Национальные конкурсные торги.	Не применяются	Нет, инвесторская смета не разглашается	
ЕС [33]	Открытые, ограниченное торги. Конкурентные процедуры с переговорами. Инновационное партнерство.	Динамическая система электронных закупок. Электронный аукцион. Электронный каталог.	Только при закупках стандартных товаров на электронном аукционе	
США [149]	Открытые, закрытые двухэтапные торги. Конкурентные переговоры. Упрощенные способы (до 100 тыс долларов).	Ограничены упрощенными способами (до 100 тыс долларов).	Нет, инвесторская смета не разглашается	
Франция [22]	Открытые, закрытые двухэтапные торги с предквалификации и без таковой. Аукцион, в том числе электронный	Ограничены упрощенными способами	Только при закупках стандартных товаров на электронном аукционе	

### ***Анализ российского опыта формирования системы конкурентных закупок товаров, работ и услуг***

Россия в новейшей истории имеет сравнительно короткий опыт организации и проведения конкурентных закупок в сфере строительства, который тесно связан с развитием системы государственных закупок работ, товаров и услуг. Анализ развития российской системы государственных закупок, в целом, и

подрядных торгов, в частности, проведен такими исследователями как Кузнецов К.В. [48], Асаул А.Н. и Кошечев В.А. [6], Панибратов Ю.П. и Смирнов Е.Б. [83], Цапко К.А. [134] и др. Изучение литературы показало, что в новейшей истории подрядных торгов в России отчетливо просматриваются четыре этапа.

Первый этап (1993-1997) характеризуется становлением системы конкурентных закупок, потребность в которых возникла в условиях развивающейся рыночной экономики и в связи с ликвидацией централизованной системы планирования Постановлением Совмина РСФСР от 23 октября 1991 года № 558 «Об организации материально-технического обеспечения народного хозяйства в РСФСР в 1992 году». На первом этапе были приняты важнейшие законодательные акты и нормативные документы, определяющие принципы конкурентных закупок, устанавливающие соответствующие правила и процедуры:

- Закон РФ от 28.05.1992 № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд»;

- ФЗ от 13.12.1994 № 60 «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»;

- Гражданский Кодекс РФ (Части 1 и 2, 1994-1996 г. [24]).

В этот период при Госстрое РФ была создана Межведомственная комиссия по подрядным торгам, которая осуществляла управление и координацию деятельности по формированию инфраструктуры конкурентных закупок в строительстве, включавшую тендерные комитеты, конкурсные комиссии, консультационные фирмы и т.д. В 1994 году с принятием «Положения о подрядных торгах в Российской Федерации» [91], источником которого послужил типовый закон о закупках ЮНСИТРАЛ, было положено начало формированию методической базы организации и проведения подрядных торгов. В Положении впервые подробно описывалась конкурсная процедура выбора подрядчика, вошло понятие предварительной квалификации претендентов и определялись состав и содержание конкурсной документации.

Практика организации подрядных торгов на первом этапе выявила

недостатки формируемой системы конкурентных закупок в строительстве:

- широкие возможности по исключению конкурсных процедур при организации закупок строительных работ для государственных нужд;
- отсутствие единых правил и требований к закупкам на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;
- широкие возможности по злоупотреблению путем установления произвольных критериев и требований к участникам торгов, ведущие к ограничению конкуренции и росту коррупции сфере государственных закупок;
- отсутствие действенного механизма контроля и ответственности за нарушение законодательства о закупках.

С целью устранения перечисленных нарушений и повышения конкурентности системы государственных закупок в 1997 году был принят Указ Президента РФ № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» и вступило в силу утвержденное им «Положение об организации закупки товаров (работ, услуг) для государственных нужд» [125]. С принятием этих документов связывают начало второго этапа развития государственных закупок и подрядных торгов в России, содержанием которого явились:

- введение обязательного статуса конкурентных процедур (прежде всего в форме конкурса) в публичных закупках;
- начало формирования системы контроля за государственными закупками;
- завершение формирования методической базы подрядных торгов в системе государственных закупок.

В 1999 году был принят Закон № 97-ФЗ от 06.05.1999 «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд», в соответствии с которым использование конкурсных процедур стало обязательным при осуществлении подавляющего большинства государственных закупок работ, товаров и услуг.

В 1997 году Госстроем и Минэкономике Российской Федерации были

разработаны «Основные положения порядка организации и проведения подрядных торгов (конкурсов) на строительство объектов (выполнение строительно-монтажных и проектных работ) для государственных нужд» [80], за которой последовала разработка и внедрение в практику торгов комплекта важнейших методических документов, широко применяемых и в настоящее время:

МДС 80-6.2000 Методические рекомендации по процедуре торгов (1997) [57];

МДС 80-7.2000 «Методические рекомендации по разработке коммерческой части тендерной документации и оферты претендента» (1999) [58];

МДС 80-8.2000 Методические рекомендации по разработке технической части тендерной документации и оферты претендента (1999) [59];

МДС 81-11.2000 Методические рекомендации по определению стоимости затрат, связанных с проведением подрядных торгов в Российской Федерации (1999) [60];

МДС 80-3.2000 «Методические рекомендации по оценке оферт и выбору лучшего предложения из представленных на подрядные торги» (1998) [54];

МДС 80-4.2000 «Методические рекомендации по подготовке тендерной документации при проведении подрядных торгов» (1999) [55];

МДС 80-5.2000 Методические рекомендации по проведению предварительной квалификации претендентов на участие в подрядных торгах (1998) [56].

Третий этап развития системы государственных закупок начался с принятием Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Содержанием этого этапа явилось создание на основе информационных технологий централизованной системы государственных закупок, включающей подсистему государственного заказа и подсистему конкурентных закупок государственных компаний и корпораций.

Впервые были законодательно уставлены способы размещения

государственного заказа и четкие правила их использования, разработаны подробные процедуры проведения торгов, представлен исчерпывающий перечень критериев выбора поставщиков. Закон обеспечивал переход к электронным закупкам на основе использования сети «Интернет». В 2011 году был создан единый официальный сайт, на котором государственные заказчики обязаны публиковать информацию о проводимых закупках и открыты электронные площадки для проведения электронных торгов. К началу 2013 года электронный аукцион стал основным способом размещения государственного заказа в строительстве. Законом №94 преследовались две основные цели - экономия бюджетных средств и снижение уровня коррупции в государственных закупках, функция контроля за которыми была передана Федеральной антимонопольной службе России, активно участвовавшей в разработке закона. Параллельно формировалась подсистема закупок государственных компаний и корпораций, в основу которых положен ФЗ от 8 июля 2011 года № 223 «О закупках товаров, работ и услуг отдельными видами юридических лиц». Закон № 94 подвергался активной критике со стороны профессионального и академического сообществ, занимающихся вопросами строительства, за то, что экономия средств и снижение злоупотреблений достигается за счет снижения качества строительных объектов. Тем не менее, к концу 2013 года были созданы условия для формирования контрактной системы в сфере государственных закупок Российской Федерации, в основу которой положен ФЗ от 5 апреля 2013 г. № 44 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

С вступлением в 2014 году в силу этого закона начался четвертый этап развития системы государственных закупок Российской Федерации, продолжающийся в настоящее время. Федеральная контрактная система впервые охватывает полный цикл закупочной деятельности от планирования государственных нужд, до завершения выполнения государственных контрактов.

Этапы развития системы государственных закупок и подрядных торгов в Российской Федерации представлены в таблице 1.2.

По оценке Минэкономразвития к началу 2016 года более чем на 90% завершено формирование основных институтов контрактной системы, включающих:

Таблица 1.2 Этапы развития системы государственных закупок и подрядных торгов в Российской Федерации

<i>Этапы</i>	<i>Характеристика этапов</i>	<i>Законодательные и нормативные акты</i>
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
Этап 1 (1993-1997)	Принятие первых законодательных и нормативных актов, регулирующих заключение контрактов на торгах, изучение и внедрение зарубежного опыта организации и проведения конкурсных торгов, в том числе в строительстве	Закон РФ от 28.05.1992 № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд». ФЗ от 13.12.1994 № 60 «О поставках продукции для федеральных государственных нужд». Гражданский Кодекс РФ (Части 1 и 2, 1994-1996 гг.). «Положение о подрядных торгах в Российской Федерации» 1993 г.
Этап 2 (1997-2005)	Формирование отечественной нормативной, институциональной и методической баз конкурентных закупок в государственном и частном секторах, в том числе в сфере строительства	Указ 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» ФЗ № 97 от 06.05.1999 «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд». «Положение об организации закупки товаров для государственных нужд» МДС 80-1 – 80-14 от 2000г.
Этап 3 (2005-2013)	Создание на основе информационных технологий централизованной системы государственных закупок, включающей подсистему государственного заказа и подсистему конкурентных закупок государственных компаний и корпораций. Внедрение электронных процедур.	ФЗ от 21 июля 2005 г. № 94- «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». ФЗ от 8 июля 2011 года № 223 «О закупках товаров, работ и услуг отдельными видами юридических лиц»
Этап 4 (2014-н.в.)	Создание контрактной системы в сфере государственных закупок, охватывающий полный закупочный цикл от планирования до исполнения контракта с перспективой включения в нее подсистемы закупок государственных компаний и корпораций.	ФЗ от 5 апреля 2013 г. № 44 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

- нормирование, обоснование и планирование закупок;
- процедурное и информационное обеспечение торгов;
- система общественного обсуждения крупных закупок;
- контроль, мониторинг и аудит торгов и выполнения контрактов;
- профессиональная подготовка специалистов [34].

Логика развития контрактной системы позволяет рассматривать перспективу полного или частичного включения в нее подсистемы закупок государственных компаний и корпораций, регулирующихся в настоящее время Федеральным законом №223, в результате чего может быть создана единая система государственных закупок, охватывающая как бюджетный, так и корпоративный сектора. Анализ направлений развития действующей системы государственных закупок в Российской Федерации, основных проблем и методов их решения представлен в следующем параграфе диссертационного исследования.

### **1.3 Основные проблемы развития подрядных торгов в системе государственных закупок Российской Федерации и предлагаемые методы их решения**

Действующая система государственных закупок Российской Федерации находится под пристальным вниманием профессионального и академического сообществ: только за период январь-март 2016 года в ведущих научных журналах опубликовано более 100 статей, посвященных различным аспектам функционирования контрактной системы, в том числе в сфере закупок строительной продукции [77]. Изучение литературы и практического опыта закупочной деятельности показало, что основные проблемы, с которыми сталкивается организация закупок строительных работ в Российской Федерации, определяются низкой эффективностью механизма формирования цены государственного контракта на строительство объектов для государственных нужд, нерациональным соотношением электронных и традиционных форм подрядных торгов, недостатками нормативно-правового и методического обеспечения, а также низким уровнем организации и проведения торгов.

Нами проведена классификация наиболее важных проблем, связанных с закупками строительной продукции в системе государственного заказа, по шести основным направлениям:

- 1) Главная проблема: чрезмерная значимость и неэффективное использование критерия «цена предложения» при определении победителя

торгов.

2) Проблемы, связанные с невыделением закупок строительной продукции в самостоятельный объект закупочной деятельности.

3) Проблемы, связанные с использованием электронных торгов в системе закупок строительной продукции.

4) Проблемы, связанные с обеспечением необходимого уровня квалификации претендентов на заключение договоров строительного подряда.

5) Проблемы, связанные с оценкой эффективности торгов в сфере государственного строительства.

6) Проблемы, связанные с организацией государственных закупок.

Рассмотрим указанные комплексы проблем подробнее и определим основные методические подходы к их решению.

*Проблемы, связанные чрезмерной значимостью и неэффективным использованием критерия «цена предложения» при определении победителя торгов.*

Анализ практики проведения государственных закупок в сфере строительства показал, что необоснованное занижение цены предложения участниками торгов в условиях отсутствия механизма ее проверки при рассмотрении заявок конкурсной комиссией, приводит к снижению качества строительства и к расторжению значительного количества уже заключенных контрактов. Так, по данным Минэкономразвития в 2016 году был расторгнут каждый четвертый государственный контракт. Общее количество расторгнутых контрактов по сравнению с 2015 годом выросло на 31%.

Исследование показало, что данная проблема является системной, так как в ее основе лежит нерыночный характер игры на понижение начальной (максимальной) цены контракта (НМЦК) при проведении торгов и использование единого коэффициента снижения при формировании цены государственного контракта. Положение усугубляется низкой точностью расчета НМЦК государственными заказчиками, а также использованием электронных аукционов как главного способа определения поставщиков строительной продукции.

С целью решения указанной проблемы нами разработана концепция, направленная на снижение значимости критерия «цена предложения» в системе подрядных торгов на строительство объектов и повышение качества определения стоимости строительства подрядчиками.

Меры по реализации изложенной концепции включают:

- внедрение методики закупок, использующей обоснованную стоимость строительства, не подлежащую изменению в результате торгов и обеспечивающую выбор победителя по другим стоимостным и нестоимостным критериям, таким как размер обеспечения исполнения государственного контракта, затраты на ремонт и обслуживание, длительность гарантийного периода и пр.;

- введение в конкурсную документацию требований снижения стоимости строительства по результатам торгов не в целом по смете, а по каждому виду работ, и формирование механизма постатейной проверки конкурсными комиссиями обоснованности заявленной подрядчиками стоимости строительства;

- повышение точности расчета начальной цены контракта за счет использования дополнительных методов оценки стоимости строительства, таких как расчетно-аналитический метод, применяемый подрядчиками при подготовке заявок;

- ограничение использования аукционной формы закупок объектами низшей категории сложности;

- установление экономически обоснованных предельных показателей снижения цены при проведении электронных аукционов;

- повышение значимости качественных критериев при оценке эффективности и результативности государственных закупок в сфере строительства.

Указанные меры подробно обосновываются в главе 2 и 3 диссертационного исследования.

*Проблемы, связанные с невыделением закупок строительной продукции в самостоятельный объект закупочной деятельности.*

Потребность выделения строительных работ в самостоятельный объект закупок признается большим количеством исследователей (Герасимов Р.А. [17,18], Шавылина Ю.А. [139], Станякин С.В. [121] и др.). Как справедливо подчеркивает Герасимов Р.А., современное российское законодательство о государственных закупках ориентировано на закупку стандартной продукции, то есть товаров массового и серийного производства, стандартизированных работ и услуг – простой продукции; регламентация государственных закупок сложных работ практически полностью отсутствует [18]. Мы полагаем, что развитие государственных закупок в контрактной системе должно идти в направлении дифференциации закупочных процедур. Строительство и реконструкцию объектов целесообразно выделить в отдельную категорию закупок с особыми правилами и режимом регулирования. Выделение подрядных работ в отдельный объект закупок обосновано нами в статье [28], а также в настоящем диссертационном исследовании, и закреплено в сформулированном автором принципе объектного подхода к организации государственных закупок. Применительно к закупкам подрядных работ применение указанного принципа означает:

- разработку нормативного документа (отдельной главы усовершенствованного закона о контрактной системе или самостоятельного закона о подрядных торгах), регулирующего закупки подрядных работ всеми субъектами государственных закупок;

- создание единых правил и процедур проведения подрядных торгов в системе государственных закупок, с учетом специфики различных субъектов закупочной деятельности;

- создание одной или нескольких электронных площадок, специализирующихся на проведении подрядных торгов всеми субъектами закупочной деятельности.

*Проблемы, связанные с использованием электронных торгов в системе закупок строительной продукции*

Электронным процедурам проведения торгов отводится особая роль в

контрактной системе. Достаточно сказать, что базовым способом закупок строительной продукции является аукцион, проводящийся в электронной форме.

К недостаткам «бумажных» процедур разработки закона относят следующие:

- сложность подготовки и подачи заявок, в том числе высокая трудоемкость подготовки документации участниками торгов;

- необходимость доставки «бумажных» заявок в указанное место и в установленный срок;

- большая длительность и высокая стоимость закупочных процедур;

- сложность обеспечения контроля за ходом торгов, что повышает вероятность манипуляций и сговора.

В качестве главных преимуществ электронных процедур называются следующие:

- разделение заказчиков и поставщиков путем введения института посредничества в лице электронных площадок;

- анонимность рассмотрения заявок;

- возможность реализации автоматизированного контроля за ходом торгов;

- возможность подачи заявки в любое время суток из любого региона.

- снижение общих затрат и времени на определение поставщика [139,22].

В то же время, специалистами отмечаются существенные недостатки, присущие электронным закупочным процедурам. Коллектив исследователей во главе с Асаулом А.Н. отмечает, что использованию электронных торгов должна предшествовать стандартизация объектов закупок, так как согласование условий нестандартных контрактов в системе электронного обмена информацией существенно затруднено по сравнению с обычным переговорным процессом [5]. Это замечание напрямую относится к закупкам строительной продукции, которая за исключением простых работ и типовых объектов не поддается стандартизации. Так, по данным Минэкономки, из двух трлн. руб., потраченных в 2015 году на строительный госзаказ, более 70% приходится на нетиповые проекты, в том числе на реализацию уникального проекта строительства моста через Керченский

пролив, расчетная стоимость которого составляет 228,3 млрд. руб. В системе государственных корпоративных закупок строительной продукции доля нетиповых проектов в финансовом выражении приближается к 80% [127]. Это означает, что через процедуру электронных торгов (в настоящее время проводящихся исключительно в форме электронных аукционов) должно размещаться не более 20-30% бюджетных средств и средств государственных компаний, выделяющихся на строительство объектов всех типов, и эти объекты должны быть максимально стандартизированы. В действующей контрактной системе электронный аукцион используется как основной способ определения поставщиков строительной продукции и охватывает значительный объем строительства, не подлежащего стандартизации, что негативно влияет на качество построенных объектов. Это связано, в том числе, и с обезличенностью процедуры электронного аукциона, которая не позволяет проводить полноценный квалификационный отбор претендентов на участие в торгах, организовывать посещение мест строительства участниками торгов, поддерживать инициативы по дополнительному обследованию будущих строительных площадок, - словом выполнять те необходимые действия, которые считаются необходимыми при закупках сложных работ, к которым следует относить строительство объектов по индивидуальным проектам [22].

В качестве системного недостатка электронных процедур исследователи и специалисты по государственным закупкам называют «психологический» фактор, присущий как аукционной форме закупок, так и закупкам с так называемой «переторжкой» (конкурсной процедурой, допускающей изменение цены или других условий первоначально поданной заявки, исходя из анализа предложений конкурентов [121,22]). И та и другая форма электронных торгов предусматриваются Законе №44, что приводит к необоснованному занижению цен с последующей невозможностью выполнения работ по указанной цене или снижением их качества.

Электронные торги, наряду с вышеуказанными, имеют также ряд недостатков организационно-технического характера:

- критическая зависимость от устойчивости работы электронных площадок и автоматизированных систем (по оценке Минэкономразвития 90% сбоев в системе электронных торгов вызваны именно техническими причинами);

- высокие требования к квалификации персонала заказчиков и поставщиков, участвующих в электронных процедурах, диктующие необходимость централизации закупочной деятельности, а также создания и поддержания системы обучения специалистов;

- необходимость аккредитации на нескольких электронных площадках.

Несмотря на перечисленные проблемы, Минэкономразвития продолжает развивать электронные процедуры и планирует распространить их применение на все способы конкурентных закупок, включив в их состав такие способы определения поставщиков как: электронный конкурс (открытый, двухэтапный, с ограниченным участием), электронный запрос котировок и электронный запрос предложений [102], в то время как в системах государственных закупок большинства развитых западных стран использование электронных процедур торгов ограничивается закупками с объемом финансирования 60-100 тыс. евро и, как правило, не распространяется на закупки строительной продукции. Развитие контрактной системы в направлении расширения применения процедур электронных торгов требует опережающего анализа эффективности этих процедур для государственных закупок в строительном секторе и разработки методического обеспечения их применения при закупке строительной продукции.

Нами предлагается ограничение использования электронных аукционов при закупках строительной продукции простыми и повторяющимися работами, а также работами, выполняемыми по проектам повторного применения. Что касается электронных конкурсов, то их эффективность в строительстве подлежит изучению по мере их внедрения в практику, однако представляется очевидным, что выбор подрядчиков на строительство сложных объектов целесообразно проводить с использованием классической «бумажной» процедуры. Подробное обоснование наших предложений и предлагаемая классификация строительных объектов по уровню сложности представлены в Главе 2 диссертационного

исследования.

*Проблемы, связанные с обеспечением необходимого уровня квалификации претендентов на заключение договоров строительного подряда.*

В системе международных конкурсных торгов, использующейся ведущими международным финансовыми агентствами, квалификационный отбор подрядчиков проводится, как правило, в форме предварительной квалификации, организуемой до начала торгов, в результате которой для участия в конкурсе отбираются только претенденты, полностью соответствующие квалификационным требованиям государственного заказчика.

В действующей федеральной контрактной системе Российской Федерации, по оценке специалистов [142], роль предварительного квалификационного отбора невелика. Он применяется только в конкурсах с ограниченным участием, использует ограниченный перечень квалификационных требований, установленных Законом №44, и не предусматривает права выбора государственными заказчиками квалификационных требований, так как это право делегировано законодателями Правительству Российской Федерации.

Отсутствие или ограничение предварительной квалификации поставщиков, по мнению законодателя, компенсируется косвенными гарантиями, такими как:

- механизм обеспечения (гарантия) исполнения контракта;
- страхование ответственности;
- отказ от авансирования подрядчика [135,64].

Указанные гарантии и методы защиты давно известны и используются в российской и международной договорной практике, но они являются дополнительными к предварительной квалификации мерами обеспечения интересов заказчика и не могут заменить полноценного квалификационного отбора.

В предварительной квалификации квалификационные требования к претендентам представляют собой отборочный критерий и носят «отсекающий» характер, то есть претенденты, не прошедшие отбор, не допускаются к участию в торгах. Однако в соответствии с законодательством о контрактной системе в

сфере государственных закупок ряд квалификационных требований могут носить оценочный характер, выступая в качестве оценочных критериев выбора подрядчика, то есть квалификационные характеристики не являются основанием для недопуска к торгам или снятия с торгов. Претендент с более низкими показателями квалификации в этом случае может оказаться победителем торгов, если покажет лучшие результаты по другим критериям закупки (цене, срокам и т.д.), что, следует рассматривать как негативный фактор, так как относительно низкая цена заявки вкупе с относительно низкими показателями квалификации поставщика – это верный путь к снижению качества строительной продукции.

Подробно проблемы в системе квалификационного отбора поставщиков и авторские предложения по улучшению ситуации в этой области представлены в параграфе 2.2, диссертационного исследования.

*Проблемы, связанные с организацией государственных закупок.*

Анализ закупочной деятельности в системе государственного заказа высветил ряд проблем организационного характера, с которыми сталкиваются участники торгов [34,22]. Это, прежде всего, неравномерность размещения государственного заказа на строительство в течение года. Так, основной объем контрактования подрядных работ приходится на четвертый квартал, показатели которого более чем вдвое превышают среднемесячные значения [22]. Причины указанного следующие:

- особенность бюджетного процесса, результаты которого в виде лимитов финансирования на следующий год формируются в самом конце предшествующего года;
- отсутствие надлежащего методического обеспечения определения начальной (максимальной) цены контракта государственными заказчиками и обмена опытом в этой сфере, что влечет затяжки в подготовке торгов;
- недостаточно высокий уровень профессионализма специалистов по закупкам;
- несовершенство процедуры обжалования торгов, в ряде случаев ведущей к необоснованному срыву закупок и повторному проведению торгов.

Решение указанных проблем видится в следующих направлениях:

- качественное улучшение бюджетного администрирования;
- развитие института профессиональных уполномоченных организаций в сфере закупок строительной продукции;
- повышение эффективности системы обучения специалистов по закупкам в структуре государственных заказчиков и уполномоченных организаций (по оценке Минэкономразвития ежегодные затраты на обучение в федеральной контрактной системе составляют около 4,5 млрд. рублей [34], однако эти средства не принесут должной отдачи, если в учебных программах не будет учтена специфика предметов закупки – в нашем случае строительной продукции.

Проблемы развития подрядных торгов в системе государственных закупок Российской Федерации по пяти направлениям и предлагаемые методы их решения суммированы в таблице 1.3.

Таблица 1.3

**Проблемы развития подрядных торгов в системе государственных закупок Российской Федерации и предлагаемые методы их решения**

<i>№ n/n</i>	<i>Проблемы</i>	<i>Методы решения</i>
<b>1. Использование критерия «Цена предложения»</b>		
1.1	Главная проблема: чрезмерная значимость и неэффективное использование критерия «цена предложения» при определении победителя торгов.	<p>Внедрение методики закупок, использующей обоснованную стоимость строительства, не подлежащую изменению в результате торгов и обеспечивающую выбор победителя по другим стоимостным и нестоимостным критериям, таким как размер обеспечения исполнения государственного контракта, затраты на ремонт и обслуживание, длительность гарантийного периода и пр.</p> <p>Введение в конкурсную документацию требований снижения стоимости строительства по результатам торгов не в целом по смете, а по каждому виду работ, и формирование механизма постатейной проверки конкурсными комиссиями обоснованности заявленной подрядчиками стоимости строительства.</p> <p>Повышение точности расчета начальной цены контракта за счет использования дополнительных методов оценки стоимости строительства, таких как расчетно-аналитический метод, применяемый подрядчиками при подготовке заявок.</p>
<b>2. Учет специфики строительной продукции в системе государственных закупок</b>		
2.1	Ориентация действующего законодательства на закупку товаров серийного производства и стандартизированных работ и услуг, что ограничивает использование действующей системы закупок для эффективного выбора строительных подрядчиков.	Внедрение объектного подхода к организации государственных закупок и выделение подрядных торгов в самостоятельный объект правового регулирования.
2.2	Отсутствие или недостаточность учета важнейших факторов, определяющих специфику строительных проектов, таких как уровень сложности объекта, и выбранная схема реализации инвестиционно-строительного проекта.	Разработка отдельной правовой, нормативной и методической базы для подрядных торгов в системе государственных закупок.

Окончание таблицы 1.3

2.3	Раздельное регулирование закупок подрядных работ для государственных бюджетных и корпоративных заказчиков, что приводит к зарегулированности правил и процедур в контрактной системе, с одной стороны, и чрезмерной «свободы» в секторе корпоративных закупок, с другой.	Унификация правил и процедур подрядных торгов для бюджетных и корпоративных заказчиков на основе дальнейшего развития контрактной системы.
<b>3. Использование электронных торгов в системе закупок строительной продукции</b>		
3.1	Использование электронного аукциона как основного способа закупок строительной продукции.	Ограничение использования аукционной формы закупок объектами низкой категории сложности (текущий, капитальный ремонт и пр.).
3.2	Возможное замещение традиционных конкурсов на закупку строительной продукции конкурсами, проводящимися исключительно в электронной форме	Ограничение использования электронных конкурсов объектами низкой и средней категории сложности. Предоставление заказчикам таких объектов выбора между электронным и традиционным конкурсом.
3.3	Дэмпинг со стороны участников электронных аукционов	Недопущение завышения НМЦК государственными заказчиками. Установление экономически обоснованных предельных показателей снижения цены.
3.4	Проведение электронных подрядных торгов на большом количестве электронных площадок, что снижает качество контроля за торгами и препятствует обмену информацией и опытом.	Создание одной или нескольких электронных площадок, предназначенных исключительно для проведения подрядных торгов, как в бюджетном, так и в корпоративном секторах.
3.5	Низкий уровень квалификации специалистов по электронным способам определения поставщиков у всех участников закупочной деятельности	Формирование системы подготовки и переподготовки специалистов по электронным торгам в структуре государственных заказчиков, а также подрядчиков и уполномоченных организаций
3.6	Сбой в системе электронных торгов	Повышение надежности технических средств обеспечения электронных торгов
<b>4. Обеспечение необходимого уровня квалификации претендентов на заключение договоров строительного подряда</b>		
4.1	Превалирование оценочных квалификационных критериев над отборочными (отсекающими), что приводит к участию в торгах претендентов с ненадлежащей квалификацией	Формирование системы, при которой соответствие квалификационным требованиям являлось бы отборочным (отсекающим) критерием и обязательным условием допуска к подрядным торгам.
4.2	Ограничение использования механизма предварительного квалификационного отбора в процедурах выбора строительных подрядчиков, что приводит к снижению качества строительной продукции	Повышение роли предварительного квалификационного отбора как главного механизма обеспечения надлежащего уровня квалификации претендентов на заключение договоров строительного подряда
<b>5. Оценка эффективности закупок строительной продукции</b>		
5.1	Отсутствие единой методики оценки эффективности государственных закупок строительной продукции	Создание и издание в форме МДС методики оценки эффективности государственных закупок строительной продукции, учитывающей указанные факторы.
5.2	Отсутствие в действующих методиках оценки эффективности закупок оценочных показателей, характеризующих эффективность выполнения подрядных работ.	Повышение значимости качественных критериев при оценке эффективности и результативности государственных закупок в сфере строительства.
<b>6. Совершенствование практики проведения торгов</b>		
6.1	Неравномерность размещения государственного заказа на строительство в течение года	Улучшение бюджетного администрирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.
6.2	Задержки в размещении уведомлений и проведения торгов. Отмена результатов и проведение повторных торгов.	Развитие института уполномоченных организаций в сфере закупок. Повышение эффективности системы обучения специалистов по закупкам в структуре государственных заказчиков Совершенствование механизма общественного обсуждения крупных закупок. Совершенствование системы обжалования результатов торгов.

Составлено автором

Решению указанных проблем будет способствовать развитие организационно-экономического механизма подрядных торгов в системе государственных закупок, которому посвящена Глава 2 настоящего диссертационного исследования.

### **Выводы по Главе 1**

1. Подрядные торги, под которыми понимается *конкурентная процедура выбора подрядчика при размещении государственного заказа на строительную продукцию в форме конкурса или аукциона*, являются важнейшим этапом процесса закупок строительной продукции, имеющим основополагающее значение для получения результата, удовлетворяющего заказчика строительства, ввиду ряда специфических особенностей:

- являются наиболее нормативно и процедурно урегулированной частью закупочных процедур;

- являются полностью формализованной их частью;

- представляют собой важнейший этап с точки зрения постановки и достижения целей заказчика, так как все важнейшие параметры проекта определяются здесь: стоимость, срок и качество, схема реализации проекта, условия контракта и т.д.;

- занимают определенное время и влекут издержки;

- несут с собой риски, разрешение которых в существенной мере определяет успех проекта.

Подрядные торги должны выделяться в особую категорию конкурентных закупок в связи с особенностями, присущими виду деятельности «строительство»:

- высокая капиталоемкость, трудоемкость и материалоемкость строительства;

- большая длительность производственного цикла строительных работ;

- индивидуальный характер и сложность расчета стоимости строительства (определения цены подрядного договора);

- сложность взаимоотношений между участниками инвестиционно-строительного проекта, большой объем требований и условий, содержащихся в

договоре подряда;

- большая зависимость строительных процессов от внешних факторов (погодных условий, организационных, технических, экономических и политических рисков);

- повышенная опасность и высокая общественная значимость строительства

2. В главе представлена авторская концепция, направленная на снижение значимости критерия «цена предложения» в системе подрядных торгов на строительство объектов и повышение качества определения стоимости строительства подрядчиками.

Меры по реализации изложенной концепции включают:

- внедрение методики закупок, использующей обоснованную стоимость строительства, не подлежащую изменению в результате торгов и обеспечивающую выбор победителя по другим стоимостным и нестоимостным критериям, таким как размер обеспечения исполнения государственного контракта, затраты на ремонт и обслуживание, длительность гарантийного периода и пр.;

- введение в конкурсную документацию требований снижения стоимости строительства по результатам торгов не в целом по смете, а по каждому виду работ, и формирование механизма постатейной проверки конкурсными комиссиями обоснованности заявленной подрядчиками стоимости строительства;

- повышение точности расчета начальной цены контракта за счет использования дополнительных методов оценки стоимости строительства, таких как расчетно-аналитический метод, применяемый подрядчиками при подготовке заявок;

- ограничение использования аукционной формы закупок объектами низшей категории сложности;

- установление экономически обоснованных предельных показателей снижения цены при проведении электронных аукционов;

- повышение значимости качественных критериев при оценке эффективности и результативности государственных закупок в сфере

строительства.

3. В главе сформулированы два дополнительных принципа государственных закупок, отражающих специфику строительства как объекта закупок:

1) *Принцип приоритета объектного подхода к организации государственных закупок над субъектным подходом*, реализующийся в создании комплексов правил и процедур, дифференцированных не по субъектам закупок, как это принято сейчас (государственные учреждения, государственные корпорации), а по объектам, которые предлагается привязывать как к видам деятельности (строительство), так и к уровню сложности закупаемой продукции (например: закупки стандартных товаров).

Реализации указанного принципа способствует существующая тенденция развития системы государственных закупок, заключающаяся в унификации требований к заказчикам, работающим по Законам 44 и 223. Применительно к закупкам подрядных работ применение указанного принципа означает:

- разработку нормативного документа (отдельной главы усовершенствованного закона о контрактной системе или самостоятельного закона о подрядных торгах), регулирующего закупки подрядных работ всеми субъектами государственных закупок;

- создание единых правил и процедур проведения подрядных торгов в системе государственных закупок, с учетом специфики различных субъектов закупочной деятельности;

- создание одной или нескольких электронных площадок, специализирующихся на проведении подрядных торгов всеми субъектами закупочной деятельности.

2) *Принцип предварительной оценки всех показателей квалификации поставщика и допуска к торгам только квалифицированных подрядчиков*, предполагающий формирование системы, при которой все квалификационные требования носят отборочный (отсекающий) характер и соответствие этим требованиям является обязательным условием допуска к подрядным торгам.

2. В главе представлена авторская концепция, направленная на снижение значимости критерия «цена предложения» в системе подрядных торгов на строительство объектов и повышение качества определения стоимости строительства подрядчиками.

## **ГЛАВА 2 Развитие организационно-экономического механизма подрядных торгов на строительство объектов в системе государственных закупок**

### **2.1. Разработка механизма повышения эффективности формирования цены контракта на строительство объектов для государственных нужд**

Как показывает опыт выполнения государственных заказов на строительство объектов, существующий механизм выбора строительных подрядчиков не нацелен на достижение максимального качества строительной продукции, а в большей степени ориентирован на экономию бюджетных средств, причем эта экономия часто оказывается таковой лишь на бумаге. Так, по данным статистики сокращение бюджетных расходов за счет проведения процедур размещения государственного заказа по России составляет в среднем около 7%, по Санкт-Петербургу - 7,25% [82], а потери в результате невыполнения или некачественного выполнения государственных контрактов, изменения цен и нарушения сроков поставок значительно превышают указные показатели экономии.

Одной из главных причин сложившейся ситуации, является то, что участник конкурса, стремясь выиграть подряд, необоснованно «улучшает» показатели, являющиеся критериями выбора победителя, такие как цена предложения, сроки выполнения работ и квалификация претендента. При этом основным показателем здесь, как правило, выступает цена предложения, значимость которой составляет 60-80%. Государственные заказчики при проведении конкурсов имеют право введения такого критерия, как качество. Так, например, дирекцией транспортного строительства» 11 ноября 2016 был объявлен конкурс на выполнение работ: «Реконструкция Оборонной ул. от Заводского пр. до Лагерного шоссе со строительством моста через Ижорский пруд и путепровода через ж.д. пути Московского направления (2 этап) с разработкой рабочей документации для нужд Санкт-Петербурга». Заказчик исходил из двух критериев выбора победителя: цена контракта и качественные

характеристики объекта. Ценовой фактор в оценке составлял 60%. Чтобы получить высокий балл по второму критерию, претендент должен как можно подробнее описать технологию выполнения работ. По мнению ряда экспертов, таким образом, подменяется сам предмет оценки – конкурсная комиссия смотрит не на опыт производства работ, который может обеспечить их качество, а на умение подробно расписать их ход [88]. Такой подход, основанный на снижении значимости критерия «цена предложения» за счет критерия, связанного с описанием производства работ, мы считаем не обоснованным. По нашему мнению, если стоимость строительства, рассчитанная по объекту, выставляемому на конкурс и указанная в конкурсной документации как максимальная, обоснована, то цена предложения подрядчика не должна значительно отличаться от нее в меньшую сторону. В противном случае, победитель конкурса, стремясь снизить затраты на строительство объекта, будет вынужден снижать качество работ, применяя более дешевые материалы, трудовые и другие ресурсы. В худшем случае, цена предложения ниже себестоимости может привести к остановке строительства и банкротству подрядчика – победителя торгов. Опыт выполнения государственных заказов на строительство объектов подтверждает, что значительное количество объектов вводится не своевременно или проекты вообще не выполняются, что требует смены подрядчика со всеми вытекающими последствиями [63].

Как справедливо подчеркивают Смотрицкая И.И., Черных С.И., Шувалов С.С. [115], Сургутскова И.А. [122] и другие специалисты [22], начальная (максимальная) цена контракта и основанная на ней игра на понижение при определении цены государственного контракта является нерыночным механизмом. Проблемы расчета НМЦК и эффективность антидемпинговых мер при проведении аукционов в электронной форме обсуждаются в работах Евсташенкова А.Н. [37] и Сургутской И.А. [122]. Критике подвергается низкая точность расчета НМЦК, разброс значений которой достигает тридцати и более процентов для сходных объектов строительства [22]. А ведь начальная (максимальная) цена контракта является основой для формирования цены

государственного контракта, заключаемого с победителем торгов.

В настоящее время в системе государственных закупок используется следующий порядок формирования цены государственного контракта:

1. Формирование начальной (максимальной) цены контракта

1.1. Расчет стоимости строительства в текущем уровне цен на момент выпуска проектно-сметной документации и проведение экспертизы ПСД.

1.2. Пересчет стоимости строительства на дату размещения информации о торгах.

1.3. Коррекция стоимости строительства с использованием индексов-дефляторов на дату планируемого завершения строительства. Полученная стоимость составит начальную (максимальную) цену контракта на торгах.

2. Формирование цены государственного контракта

2.1. Определение победителя и принятие за основу для дальнейших расчетов цены его предложения.

2.2. Определение коэффициента снижения начальной максимальной цены контракта.

2.3. Определение цены государственного контракта путем применения полученного коэффициента к НМКЦ.

В формализованном виде процедуру можно представить следующим образом:

$$НМКЦ = C_{псд} \times I_{торги} \times I_{деф} \quad (2.1)$$

где:

$C_{псд}$  - сметная стоимость в текущем уровне цен на момент выпуска ПСД;

$I_{торги}$  - индекс пересчета сметной стоимости на момент объявления торгов;

$I_{деф}$  - индекс-дефлятор на расчетную дату завершения работ.

Представляется совершенно очевидным, что прогнозный индекс-дефлятор не

Коэффициент снижения начальной максимальной цены контракта определяется по следующей формуле:

$$K = \frac{ЦГК}{НМКЦ} \quad (2.2)$$

где ЦГК – цена подписанного государственного контракта

Описанный подход к определению цены государственного контракта имеет существенные недостатки:

- использование индексов-дефляторов на весь срок реализации подрядного договора не позволяет обеспечить надлежащую точность расчета стоимости строительства;

- механизм не предусматривает проверки конкурсной комиссией расчетов подрядчика, что ведет к необоснованному занижению цен их предложений;

- использование единого коэффициента снижения НМЦК при формировании цены государственного контракта не позволяет определить обоснованность снижения стоимости работ подрядчиком и конкретные статьи затрат, подвергнутые снижению.

Для решения указанных проблем нами предлагаются следующие меры:

***1) Повышение точности определения стоимости строительства***

Заявленная в конкурсной документации стоимость строительства объекта должна быть максимально приближена к будущим фактическим затратам на строительство объекта в соответствии с утвержденным проектом.

Для этого имеются следующие объективные предпосылки.

1. Повышение уровня инжиниринговой компетенции государственных заказчиков за счет формирования института единого технического заказчика (ЕТЗ). Как показано выше государственные заказчики не обладают необходимыми компетенциями для профессионального расчета стоимости строительства и управления реализацией инвестиционно-строительных проектов. В соответствии с Градостроительным кодексом РФ эти функции возлагаются на технических заказчиков. Для повышения уровня профессионализма в этой сфере в настоящее время осуществляется централизация инжиниринговой деятельности путем формирования госструктуры нового типа – единого технического заказчика (ЕТЗ), который призван обеспечить эффективное расходование бюджетных средств, выделяемых на строительство объектов для государственных нужд. В результате в 2015 году при Министерстве строительства и ЖКХ РФ создана структура единого технического заказчика: Федеральное автономное учреждение

«Роскапстрой», призванное заменить более чем двести пятьдесят организаций, подведомственных различным государственным органам, выполняющих функции технических заказчиков в настоящее время. Созданная структура ЕТЗ будет иметь иерархический характер и охватит все регионы РФ. Ожидается, что повышение уровня профессионализма в этой сфере позволит обеспечить десяти-двадцати процентную экономию бюджетных средств, выделяемых на строительство гражданских объектов, за счет повышения точности стоимостных расчетов, формирования единых требований к объектам, создания банков технологий, проектов повторного применения и унификации договорной документации [133].

2. Создание условий для полноценного использования ресурсного метода ценообразования в строительстве. В соответствии с заявлением министра строительства и ЖКХ М. Меня, перевод строительной отрасли на ресурсный метод ценообразования должен быть завершен к началу 2017 года введением в действие единой базы ресурсов, открытой для всех участников инвестиционно-строительной деятельности [38]. В регионах также испытываются новые механизмы приобретения строительных материалов, машин и механизмов для исполнения государственных контрактов в строительстве. Так в Республике Татарстан создана торгово-информационная система «Биржевая площадка», разработанная республиканским агентством по государственному заказу, инвестиционной деятельности и межрегиональным связям. Анализ пилотного проекта показал, что механизм биржевых площадок позволяет удалить лишние звенья закупочного процесса, сделать процесс формирования стоимости строительства максимально прозрачным и повысить точность расчетов [146].

3. Условия, перечисленные выше, позволяют использовать при расчете начальной цены контракта расчетно-аналитический метод, обычно применяющийся подрядчиками при подготовке к конкурсу и обладающий высокой точностью. Данный метод учитывает технологию и способы производства работ и основывается на оптимизированном календарном плане строительства объекта, составленном на основе рациональных схем обеспечения строительства всеми видами ресурсов.

2) *Использование способа выбора победителя торгов по критерию максимального обеспечения исполнения подряда на основе обоснованной стоимости строительства объекта.* С целью решения обозначенных проблемы предлагаем методический подход, ориентирующий государственного заказчика на качество строительной продукции и устойчивость контрактных отношений. В соответствии с этим подходом заявленная в конкурсной документации стоимость строительства объекта не подлежит изменению претендентом и представляет собой не «начальную (максимальную) цену контракта» (НМЦК) а «обоснованную цену контракта» (ОЦК), не являющуюся критерием оценки конкурсных предложений и не меняющуюся в результате конкурса. Экономия, которая может быть получена подрядчиком за счет использования метода функционально-стоимостного анализа, остается в распоряжении подрядчика, либо может быть разделена между государственным заказчиком и подрядчиком в зависимости от того, как указано в государственном контракте.

Применение данного способа возможно только при использовании «традиционной» схемы строительства. Эффективность этого способа закупок, должна быть обеспечена соблюдением следующих предлагаемых нами принципов:

Эффективность этого способа определения поставщика, обеспечивается соблюдением следующих принципов:

1) *Неизменности стоимости строительства.* Заявленная в конкурсной документации стоимость строительства объекта при подготовке к конкурсу не подлежит изменению претендентом (фиксированная). Снижение сроков строительства возможно претендентом в оферте, но не будет являться критерием выбора победителя.

2) *Точности определения стоимости строительства.* Заявленная в конкурсной документации стоимость строительства объекта должна быть максимально приближена к будущим фактическим затратам. Такую стоимость можно определить с использованием адаптированного расчетно-аналитического

способа оценки стоимости строительства, широко применяемого подрядчиками при подготовке к конкурсам в зарубежной практике.

3) *Корректировки стоимости в ходе строительства.* Изменение рыночных цен должно повлечь за собой обязательную корректировку заказчиком стоимости строительства, для чего в контракте указывается перечень корректируемых статей затрат. Корректировка может осуществляться на основе региональных индексов изменения стоимости строительства и ресурсов за корректируемый период.

4) Широкой спецификации материалов и изделий. В конкурсной документации необходимо подробно описать характеристики, наименования и требования ко всем строительным материалам, изделиям и оборудованию, возможно с указанием производителя для некоторых.

5) Обеспечения сроков и качества работ. Установление значительных размеров штрафных санкций за каждый день просрочки окончания строительства объекта и выполнение работ или применения материалов, изделия и оборудования, не соответствующих установленным требованиям и спецификациям, описанным в конкурсной документации. Выплата штрафных санкций не освобождает подрядчика от исправления брака и замены несоответствующих материалов.

Схема определения обоснованной стоимости строительства представлена на рис. 2.1.

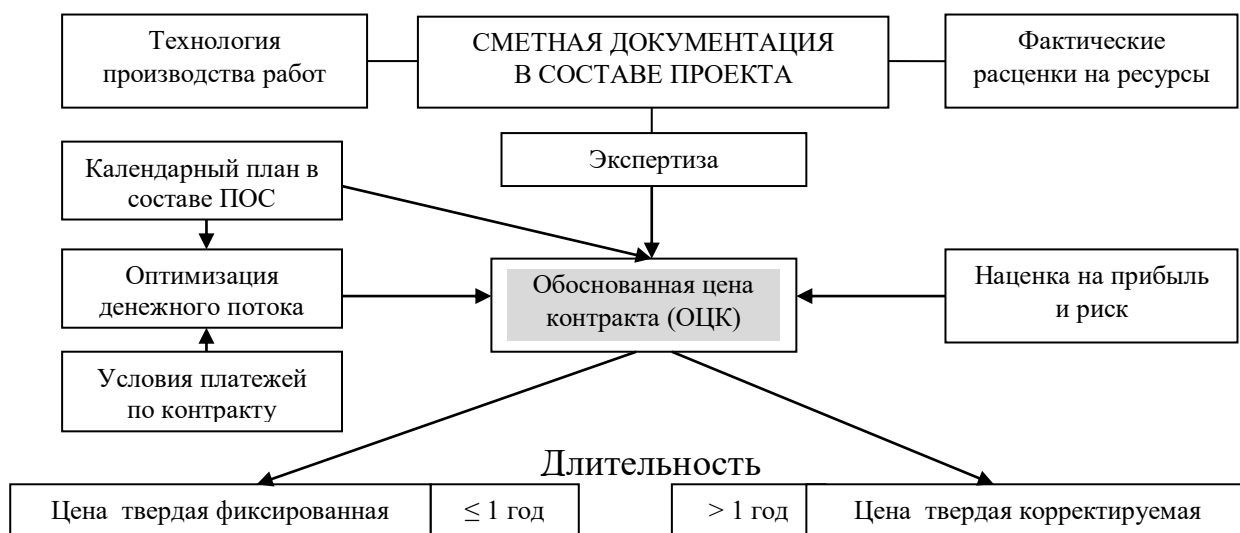


Рисунок 2.1 - Формирование обоснованной цены государственного контракта

В качестве критерия выбора победителя торгов используется максимальный показатель обеспечения исполнения контракта, указанный в процентах от цены контракта и оцениваемый в баллах. Выбор осуществляется из трех видов обеспечения, используемых в строительстве: внесение денежных средств, банковская гарантия и поручительство. Рекомендуется, чтобы заказчик предоставлял право выбора обеспечения претендентам на заключение государственного контракта.

Проведенное исследование показало неравнозначность различных видов обеспечения для государственных заказчиков. В связи с этим нами проведено ранжирование по значимости для заказчиков трех указанных видов обеспечения с применением методики многофакторной оценки с использованием матрицы парных сравнений. Результаты представлены в табл. 2.1.

Таблица 2.1 - Ранжированный список видов обеспечения государственного контракта

Ранг	Вид обеспечения	Коэфф. значимости
1	Внесение денежных средств	0,462
2	Банковская гарантия	0,297
3	Поручительство	0,251
	сумма	1,000

На основе полученных результатов ранжирования сформирована балльная шкала оценки предложений по критерию обеспечения контракта, представленная в табл. 2.2.

Нижние цифры означают минимальные обязательные требования, показатели которых не могут быть ниже величины аванса, предоставляемого подрядчику. Более 100% означает распространение обеспечения на гарантийный период. Использование изложенной методики целесообразно при закупках подрядных работ средней и низкой сложности. Представленная методика в ряде случаев может составить альтернативу аукционному способу выбора подрядчика.

Таблица 2 - Балльная шкала оценки предложений по критерию обеспечения контракта с учетом весовой значимости видов обеспечения

Внесение денежных средств		Поручительство		Банковская гарантия	
% от цены контракта	Показатели балльной оценки	% от цены контракта	Показатели балльной оценки	% от цены контракта	Показатели балльной оценки
50	20	Более 100	20	Более 100	20
48	19	100	19	100	19
46	18	96	18	95	18
44	17	92	17	90	17
42	16	88	16	85	16
40	15	84	15	80	15
38	14	80	14	75	14
36	13	76	13	70	13
34	12	72	12	65	12
32	11	68	11	60	11
30	10	64	10	55	10
28	9	60	9	50	9
26	8	56	8	45	8
24	7	52	7	40	7
22	6	48	6	35	6
20	5	44	5	30	5
18	4	40	4	25	4
15	3	36	3	20	3
13	2	32	2	15	2
<b>10</b>	<b>1</b>	<b>28</b>	<b>1</b>	<b>10</b>	<b>1</b>

**3) Использование механизма, позволяющего «отсечь» претендентов, заявивших необоснованно заниженные цены путем включения в конкурсную документацию требований снижения стоимости строительства не в целом по смете, а по каждому виду работ, и введения дополнительной функции для конкурсной комиссии по проверке обоснованности заявленной стоимости по видам работ.**

Для того, чтобы устранить негативные последствия от необоснованно занижаемых цен предложений подрядчиков, в конкурсную документацию подрядных торгов предлагается включать положение, содержащее требование и механизм снижения стоимости строительства подрядчиками исключительно по видам работ и статьям затрат, сумма коэффициентов снижения которых составит коэффициент снижения по смете в целом.

Коэффициент снижения ( $K_{\text{сниж}}$ ) начальной цены контракта предлагается рассчитывать по формуле:

$$K_{\text{сниж}} = A + D_1 \frac{C_1^{\text{предлож}}}{C_1^{\text{начальн}}} + D_2 \frac{C_2^{\text{предлож}}}{C_2^{\text{начальн}}} + D_n \frac{C_n^{\text{предлож}}}{C_n^{\text{начальн}}} \quad (2.3)$$

где:  $A$  - доля начальной цены контракта, не подвергнутая снижению (в долях единицы);

$D_1, D_2, D_n$  – доли в начальной цене контракта статей затрат, стоимость которых снижена подрядчиком (в долях единицы);

$C_1^{\text{предлож}}, C_2^{\text{предлож}}, C_n^{\text{предлож}}$  – стоимости статей затрат, предложенные подрядчиком (руб.);

$C_1^{\text{начальн}}, C_2^{\text{начальн}}, C_n^{\text{начальн}}$  - стоимости статей затрат, содержащиеся в сметном расчете заказчика (руб.).

Для обоснования снижения стоимости строительства, предлагаемого подрядчиком, и для упрощения проверки их обоснованности нами разработан документ нами разработан документ «Ведомость снижения стоимости строительства», который составляется подрядчиком и включается в состав его конкурсного предложения. Ведомость включает расшифровку статей затрат, подвергнутых снижению, в том числе по видам работ, и краткое обоснование их снижения. К ней прилагается пояснительная записка, которая содержит подробное обоснование снижения расценок, представленных в ведомости. Предлагаемая форма документа «Ведомость снижения стоимости строительства» представлена в табл. 2.3.

Таблица 2.3 - Пример заполненной формы документа «Ведомость снижения стоимости строительства», которая должна включаться в заявку участника подрядных торгов

№ пп	Наименование	Сметная стоимость, рассчитанная заказчиком, руб				Стоимость предложения подрядчика (руб)				Коэфф. снижения	Обоснование
		общая	в том числе			общая	в том числе				
			з/п	эк.маш	мат		з/п	эк.маш	мат		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	Кладка стен кирпичных наружных средней сложн.	6 926 967	926 601	301 871	5 774 387	<b>5 772 086</b>	926 601	301 871	<b>4 619 509</b>	0.8	п.1 поясн. зап.
4	Раствор готовый цементно-извест-	84 174			84 174	84 174			84 174	1	

	ковый марки: 100									
5	Кирпич силикатный, пустотелый 250x120x88 мм	513 174			513 175	513 174			513 175	1
6	Расшивка швов кладки из кирпича	30 133	30 133			30 133	30 133			1

Документ является основным источником информации при проверке конкурсной комиссией обоснованности снижения подрядчиком цены предложения. При необходимости конкурсная комиссия или привлеченные эксперты могут обращаться непосредственно к сметным расчетам, которые обязан предоставить подрядчик.

Конкурсной документацией может лимитироваться или полностью запрещаться снижение стоимости отдельных статей расходов, например фонда оплаты труда (полный запрет на снижение) или наценки на прибыль и риск (не менее 5%). Если в результате проверки комиссия устанавливает необоснованное занижение расценок по отдельным видам работ и статьям затрат объемом 30% и менее от общей суммы снижения, заниженные расценки считаются недействительными и предложенная цена контракта пересчитывается с использованием расценок заказчика. Если доля необоснованно заниженных расценок превышает 30% от суммы снижения, либо заявка содержит недопустимое снижение стоимости статей затрат, на которые установлен лимит, такая заявка снимается с рассмотрения.

Следует подчеркнуть, что условием успешной реализации вышеописанных методических подходов является включение в государственный контракт на строительство объекта положения о коррекции цены контракта в соответствии с фактическим изменением рыночных цен на основные ресурсы, что позволяет защитить подрядчика от ценовых рисков при реализации долгосрочных и ресурсоемких инвестиционно-строительных проектов. Условия такой коррекции должны включать следующие:

- корректируется не вся цена контракта, а отдельные статьи расходов (например, стоимость строительных материалов, ГСМ, инженерного

оборудования зданий, рабочей силы, услуг консультантов и т.д.), указанные в контракте в качестве корректируемых;

- в контракте может быть установлен нижний лимит изменения рыночных цен, превышение которого включает механизм коррекции (например, 10%);

- правила о коррекции вступают в силу, начиная со второго года строительства;

- коррекция может проводиться ежемесячно, ежеквартально, либо по иному графику, указанном в контракте;

- коррекция проводится с использованием коэффициентов, отражающих соотношение базовых цен (на дату заключения контракта) и текущих цен на отдельные ресурсы и элементы затрат, рассчитываемые как средневзвешенные цены за установленный период (месяц или квартал).

## **2.2. Развитие механизма рационального выбора подрядчика за счет учета уровня сложности и используемой схемы реализации инвестиционно-строительного проекта**

Ключевые отношения в рамках инвестиционно-строительного проекта (ИСП) формируются в звене заказчик-генподрядчик и составляют основу системы взаимоотношений, включающей большое количество участников проекта, связанных между собой договорами и выражающих разные компетенции, обеспечивающие достижение результата<sup>1</sup>. Объем обязательств, закрепленных за участниками проекта, и распределение рисков между ними зависят от специфики и уровня сложности объекта строительства, квалификации заказчика и других факторов, которые определяют выбор той или иной модели реализации инвестиционно-строительного проекта, оформленной системой контрактных отношений.

Цель настоящего анализа, результаты которого представлялась автором в

---

<sup>1</sup> Под «компетенцией» в данном контексте понимается предмет ведения, закрепление определенных полномочий, обеспеченных ресурсами.

четвертой главе монографии [145], в работе [149] и совместно с Филипповым А.С. в работе [147], – уточнить классификацию моделей реализации инвестиционно-строительных проектов, применяемых в современном строительстве, а также представить и обосновать предложения по учету специфики разных моделей в системе государственных закупок строительной продукции.

Изучению и сравнительному анализу применяющихся моделей реализации ИСП посвящены работы таких ученых и специалистов как Дж. Мастерман [153], С. Хендриксон [151], Е.Б. Смирнов [111], А.С. Филиппов [132], А.Е. Чурбанов [138], Ю.В. Яковлев [148], В.Н. Дубенок [36] и др. Моделированием инвестиционно-строительных процессов в интересах международных финансовых агентств (МБРР, ЕБРР) и правительств крупнейших европейских стран занимается Международная федерация инженеров-консультантов (ФИДИК), которая выделяет две основных модели реализации инвестиционно-строительных проектов:

- модель, основанную на дезинтегрированных закупках основных работ и услуг по проекту;

- модель, основанную на полной или частичной интеграции закупок основных работ и услуг по проекту [138].

Каждая из указанных моделей может быть реализована в нескольких схемах, определяющих конфигурацию конкретного инвестиционно-строительного проекта и состав его участников. ФИДИК разработала серию типовых условий международных строительных контрактов, учитывающих различные конфигурации инвестиционно-строительных проектов и широко применяющихся в строительстве по всему миру.

Дж. Мастерман в классической работе «An Introduction to Building Procurement Systems», наряду с двумя вышеуказанными моделями, рассматривает третью модель реализации инвестиционно-строительных проектов – управленческо-ориентированную, в основе которой лежит привлечение генерального подрядчика к управлению проектом [153].

Ряд российских исследователей (Чурбанов А.Е. [138], Яковлев Ю.В. [148])

выделяют четвертую модель реализации инвестиционно-строительного проекта: «концессионную», охватывающую широкий спектр проектов, выполняемых на условиях концессии и в других формах государственно-частного партнерства.

Представленные классификации имеют несколько существенных недостатков. Прежде всего, они основаны на анализе различных видов работ и услуг, выполняемых (оказываемых) в рамках ИСП, но не учитывают их привязку к стадиям и этапам проекта. Кроме того, управленческо-ориентированная модель основана на одной единственной схеме привлечения подрядчика к управлению проектом и не описывает другие варианты взаимодействия, сторон, в том числе формирование партнерских отношений между заказчиком и генподрядчиком в ходе выполнения инвестиционно-строительного проекта.

С целью устранения указанных недостатков мы предлагаем, отталкиваясь от классификации Дж. Мастермана, классифицировать инвестиционно-строительные проекты по двум признакам:

- уровню комплексности работ и услуг, выполняемых генподрядчиком по договору – на основе их привязки к стадиям и этапам выполнения ИСП;
- распределению функций управления проектом между заказчиком и подрядчиком – с учетом нескольких вариантов реализации.

В основу для классификации положим стандартный инвестиционный проект, предусматривающий инвестирование в строительство объекта и включающий четыре стадии: предпроектную, проектную, строительную, эксплуатационную. Первые три стадии в совокупности составляют инвестиционно-строительный проект (ИСП) [148] и включают следующие этапы:

1. Предпроектная стадия:
  - 1.1. Разработка концепции.
  - 1.2. Предпроектные проработки и ТЭО .
2. Стадия проектирования:
  - 2.1. Разработка и утверждение проекта.
  - 2.2. Разработка рабочей документации.
3. Стадия строительства и ввода в эксплуатацию:

3.1. Строительство и передача объекта заказчику.

3.2. Вывод объекта на проектную мощность.

По критерию «Уровень комплексности работ и услуг, выполняемых подрядчиком по договору» мы выделили две модели:

1) Модель реализации инвестиционно-строительного проекта, основанная на распределении ответственности за выполнение работ на разных стадиях между разными исполнителями по принципу: одна стадия – один исполнитель. Прежде всего, это касается распределения проектных и строительных работ.

2) Модель реализации инвестиционно-строительного проекта, в основу которой положен комплексный подрядный договор на выполнение работ и оказание услуг в рамках нескольких стадий инвестиционно-строительного проекта, включая интеграцию в одних руках проектирования и строительства.

Рассмотрим указанные модели подробнее.

Модель, предусматривающая распределение ответственности между разными исполнителями, в целом соответствует дезинтегрированной модели по классификации Дж. Мастермана [153]. Схему организации инвестиционно-строительного проекта, реализуемую в рамках данной модели, можно назвать «распределенной». Ее называют еще «традиционной» ввиду длительной истории и большого опыта применения в строительстве [137,148,138]. Следует подчеркнуть важность обеспечения эффективной интеграции проекта, как правило, возлагаемой на заказчика, который может управлять проектом самостоятельно, либо с привлечением специализированных инжиниринговых и управленческих компаний, выполняющих роль консультантов и действующих по договорам возмездного оказания услуг

Наиболее ярким примером реализации распределенной схемы является система взаимоотношений, формируемая на основе «Типового контракта на строительство» («Красной книги»), разработанного Международной федерацией инженеров-консультантов. В соответствии с этим документом, заказчик организует проектирование и строительство объекта последовательно по отдельным договорам. Частичная интеграция функций может достигаться за счет

привлечения подрядчика к выполнению работ второго этапа проектирования (разработке рабочей документации). Общая интеграция проекта возлагается на инженера, нанимаемого заказчиком и осуществляющего контроль за проектированием и строительством, а также выполняющего функцию независимого арбитра при разрешении споров между заказчиком и подрядчиком на доарбитражном уровне.

Главным достоинством распределенной схемы является ее «прозрачность» и высокая контролируемость стоимостных, временных и качественных параметров в ходе выполнения проекта, что позволяет причислить эту схему к категории наименее затратных для заказчика. Обратной стороной глубокого вовлечения заказчика в текущее управление проектом являются высокие требования к уровню управленческой и инжиниринговой компетенций заказчика, недостаток которых вызывает потребность в аутсорсинге профессиональных инжиниринговых и управленческих услуг.

Считается, что распределенную схему целесообразно использовать при выполнении проектов, где главную и наиболее сложную часть проекта составляют собственно строительные работы [148]. Если наиболее сложной и затратной частью является технологическое оборудование объекта, то при наличии других показаний целесообразно рассмотреть возможность использования альтернативных схем, описанных ниже.

Вторая модель, в основу которой положен комплексный подрядный договор, предусматривает формирование сквозной ответственности подрядчика за результаты работ, что способствует возникновению положительного системного эффекта в связи с объединением процессов, выполняемых на различных стадиях инвестиционно-строительного проекта.

Комплексным мы предлагаем считать любой подрядный договор, закрепляющий за подрядчиком ответственность за выполнение работ в рамках двух и более стадий инвестиционно-строительного проекта. Вторая модель включает следующие схемы реализации инвестиционно-строительных проектов:

- 1) Схема, в основе которой лежит проектно-строительный подряд (ПСП),

обеспечивающий интеграцию работ по проектированию и строительству объекта;

2) Схема реализации проекта на условиях выполнения работ «под ключ»;

3) Схема реализации проекта на условиях «инжиниринг-поставки-строительство» (ИПС);

4) Схема реализации проекта на условиях концессии или государственно частного, муниципально-частного партнерства (ГЧП-МЧП).

Схема проектно-строительного подряда используется в тех случаях, когда имеется возможность стандартизировать требования к объекту и сформировать конкретные измеряемые критерии оценки результата работы в целом. В качестве примеров наиболее приемлемых объектов называют гостиницы определенных классов, технические требования к которым установлены международными стандартами. Зарубежный опыт показывает также высокую эффективность применения указанной схемы при сооружении общественных и административных зданий, что позволяет использовать ее в строительстве для государственных и муниципальных нужд [153,151].

В отличие от проектов, выполняемых по схеме проектно-строительного подряда, в проектах, выполняемых на условиях ИПС и «под ключ» подрядчику вменяется полная ответственность за разработку концепции, проектирование и строительство объекта, включая его вывод на проектную мощность. Это означает, что подрядчик выполняет комплекс работ, охватывающий все три стадии инвестиционно-строительного проекта. Схемы реализации инвестиционно-строительных проектов на условиях ИПС и на условиях «под ключ» очень близки. Первая используется, преимущественно, при строительстве промышленных объектов; вторая – коммерческих. ФИДИК разработала для выполнения проектов по этим двум схемам единую типовую форму контракта («Серебряную книгу»), в соответствии с которой ответственность подрядчика включает, в том числе, разработку концепции проекта и составление задания на проектирование объекта.

И, наконец, схема реализации проекта на условиях государственно- частного партнерства различных типов, предусматривает привлечение подрядчика к

софинансированию проекта с последующим получением им коммерческой выгоды за счет эксплуатации построенного объекта. В 2008 году ФИДИК опубликовала специальную типовую форму контракта для выполнения международных проектов такого типа («Золотую книгу»),

Распределение ответственности между сторонами подрядного договора за выполнение стадий и этапов инвестиционно-строительного проекта в различных схемах реализации ИСП представлено в таблице 2.4.

Таблица 2.4 - Уровни ответственности подрядчика за выполнение стадий и этапов инвестиционно-строительного проекта в различных схемах реализации ИСП

Стадии и этапы ИСП		Схемы реализации ИСП				
Стадия	Этап	Распределенная	ПСП	Под ключ	ИПС	Концессия, ГЧП-МЧП
1	2	3	4	5	6	7
Предпроектная стадия	Концепция, техническое задание					
	Предпроектные проработки, ТЭО					
Стадия проектирования	Проект					
	Рабочая документация					
Стадия строительства	Строительство					
	Вывод на рабочую мощность					
Стадия эксплуатации						

Выполнение
  Участие

Составлено автором совместно с Филипповым А.С. [31]

Рассмотрим классификацию инвестиционно-строительных проектов по признаку распределения функций управления между заказчиком и подрядчиком. По данному признаку нами выделены две модели:

1) Модель, основанная на организации управления инвестиционно-строительным проектом собственными и привлеченными за счет аутсорсинга силами и средствами заказчика.

2) Модель, основанная на привлечении генерального подрядчика к управлению инвестиционно-строительным проектом

Выбор модели зависит, прежде всего, от типа заказчика и наличия у него необходимых управленческих компетенций. Согласно известной классификации Р. Ньюмена [154] заказчики строительства делятся на первичных и вторичных.

Первичный заказчик обладает компетенциями, позволяющими заниматься реализацией строительных проектов на профессиональной основе, и эта деятельность является основным или единственным источником его дохода. Вторичный заказчик, как правило, представляет из себя инвестора, не обладающего компетенциями, необходимыми для самостоятельной реализации инвестиционно-строительных проектов и прибегающих с этой целью к услугам первичных заказчиков.

Дж. Мастерман делит всех заказчиков строительства на квалифицированных и неквалифицированных, которые могут быть как первичными так и вторичными [153]. Главным критерием отнесения заказчика к квалифицированным является его активность в сфере реализации инвестиционно-строительных проектов, которая в этом случае должна осуществляться на регулярной или профессиональной основе. Квалифицированный первичный заказчик обладает необходимыми профессиональными компетенциями для самостоятельной реализации инвестиционно-строительных проектов и является профессионалом в этой области, оказывая возмездные услуги заказчикам первых двух типов и тем самым восполняя отсутствующие у них компетенции.

Большинство заказчиков, занимающихся инвестициями в форме капитальных вложений, являются вторичными заказчиками, то есть для них строительство является не более чем средством достижения иных (коммерческих, общественных) целей и для реализации проекта они вынуждены прибегать к услугам первичных (профессиональных) заказчиков, к которым относятся:

- инженер;
- управляющий проектом;
- технический заказчик.

Рассмотрим теперь вторую модель, в которой управление частично или полностью передается подрядчику. Анализ показывает, что подрядчика целесообразно привлекать к управлению проектом в следующих случаях:

- объект является инновационным для страны или отрасли, которую представляет заказчик, подрядчик владеет необходимыми управленческими

компетенциями и выполняет работы по комплексному контракту;

- подрядчик является владельцем (разработчиком) применяемой строительной или производственной технологии, либо владельцем или производителем технологического и иного оборудования, причем стоимость оборудования превосходит стоимость собственно строительно-монтажных работ

- подрядчик является соинвестором проекта.

В первом случае подрядчик полностью или частично отвечает за управление проектными и строительными работами и закупки по проекту. Во втором случае используется вариант схемы реализации проекта на условиях ИПС с добавлением функции управления: «инжиниринг-поставки-строительство-управление» - ИПСУ («engineering-procurement-construction-management» - EPCM), которая применяется при строительстве высокотехнологичных производственных комплексов. с привлечением инновационных, часто иностранных, технологий (в России используется в добывающих и других высокотехнологичных отраслях). Подрядчик в этом случае является не строительной, а инжиниринговой компанией, берущей ответственность за весь цикл инвестиционно-строительного проекта и отдающий все работы, включая работы по строительству объекта, на субподряд. Как справедливо отмечает В.И. Малахов, ИПСУ-подрядчик – это генеральный подрядчик, совмещающий задачи технического заказчика и, при этом, полностью выполняющий инвестиционный проект, принимающий на себя риски по управлению проектом с момента проектирования и до момента передачи готового объекта заказчику (включая выполнение гарантийных обязательств) [52]. Третий случай относится к проектам, выполняемым на условиях государственно-частного партнерства с привлечением подрядчика к финансированию строительства объекта.

В зарубежной практике строительства и организации управления комплексными инвестиционно-строительными проектами часто используется механизм партнерства между заказчиком и подрядчиком, обеспечивающий солидарную ответственность и предусматривающий совместное управление проектом. Такое партнерство в ходе реализации инвестиционно-строительного

проекта реализуется на условиях «открытой книги» («Open Book»), которые предусматривают согласование сторонами подрядного договора бюджетов, смет, накладных и прочих расходов, порядка оплаты работ, а также привлекаемых ресурсов [52]. С этой целью между заказчиком и подрядчиком заключается партнерское соглашение, которое может быть, как двухсторонним так и многосторонним. К участию с многосторонним соглашением могут привлекаться, наряду с подрядчиком, проектная организация, инженер-консультант, поставщик основного технологического оборудования и при необходимости другие участники проекта. Для координации действий партнеров при многостороннем партнерском соглашении создается орган управления, в который входят по одному представителю от каждой организации-партнера. Партнерское соглашение охватывает все этапы реализации проекта, от разработки концепции до ввода в действие завершеного строительством объекта, а в случае использования механизма государственно-частного партнерства – охватывает также стадию эксплуатации построенного объекта. В качестве примера такого партнерского соглашения можно привести «Типовое партнерское соглашение на один проект 2000» («Project Partnering Contract 2000»), выпущенное в 2000 году Британской национальной ассоциацией инженеров-консультантов и широко используемое в Великобритании и США.[111].

К сожалению партнерский подход к организации управления инвестиционно-строительными проектами является новым для Российской Федерации и практически не используется в проектах строительства для государственных нужд, хотя, как показано зарубежными и российскими специалистами, такой подход не противоречит ни духу, ни букве действующего законодательства в сфере государственных закупок строительных работ и может быть использован как в контрактной системе РФ, так и в сфере корпоративного строительства [111,151].

Распределение управленческих функций в зависимости от организации управления инвестиционно-строительным проектом представлено в таблице 2.5.

Рассмотрим предложенную классификацию моделей и схем реализации

инвестиционно-строительных проектов в контексте действующего законодательства о государственных закупках в Российской Федерации. В соответствии с российским законодательством существуют две категории заказчиков, уполномоченных распоряжаться государственными инвестициями в форме капитальных вложений:

Таблица 2.5 - Распределение управленческих функций в зависимости от организации управления инвестиционно-строительным проектом

Области (этапы) управления	Участники, осуществляющие управление					
	Когда управление возлагается на заказчика			Когда к управлению привлекается подрядчик		
	Инженер	Управляющий проектом	Тех заказчик	Подрядчик (ИПСУ, «под ключ»)	Партнерство	Концессионер
1	2	3	4	5	6	7
Разработка ТЗ и ТЭО						
Закупки работ и услуг						
Управление проектированием						
Строительный контроль						
Управление проектом в целом						
Посредничество						
Управление эксплуатацией						



Выполнение



Участие

Составлено автором совместно с Филипповым А.С. [31]

- государственные (муниципальные) органы, органы управления государственными внебюджетными фондами, государственные (муниципальные) казенные учреждения, уполномоченные принимать бюджетные обязательства - далее «государственные бюджетные заказчики» (закупочная деятельность регулируется Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» - далее ФЗ № 44) [131].

- государственные компании и корпорации, государственные и муниципальные унитарные предприятия, автономные учреждения, хозяйственные общества с

долей участия РФ в уставном капитале, превышающей пятьдесят процентов – далее «государственные корпоративные заказчики» (закупочная деятельность регулируется Федеральным законом от 18.07.2011 N 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» - далее ФЗ № 223) [129].

Нетрудно заметить, что подавляющее большинство государственных бюджетных заказчиков следует относить к категории *вторичных неквалифицированных*, которым для успешной реализации инвестиционно-строительного проекта необходимо добавление управленческой и инжиниринговой компетенций. В связи с этим Госстроем РФ поставлена задача создания сети первичных квалифицированных заказчиков, обеспечивающих проекты строительства для государственных нужд путем развития института единых технических заказчиков на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Как отмечалось выше, введение Федеральным законом № 337-ФЗ в 2011 году поправки в Градостроительный кодекс РФ сделало технического заказчика ключевой фигурой ИСП, фактически подменяющей государственного заказчика во взаимоотношениях с контрагентами и полностью отвечающей за выполнение проекта и качество строительства. Мы полагаем, что наличие у технического заказчика надлежащей управленческой компетенции позволит, наряду с использованием распределенной схемы реализации ИСП в системе государственных закупок, производить закупки простых комплексных работ по схеме проектно-строительного подряда (например, когда у подрядчика имеются пакеты проектов повторного применения), а также использовать другие комплексные модели и схемы реализации инвестиционно-строительных проектов.

Государственных корпоративных заказчиков также следует относить к категории *вторичных* заказчиков, однако, как показывает анализ, уровень их управленческой квалификации, в целом, существенно выше, чем у бюджетных учреждений. Квалифицированным вторичным заказчикам, каковыми в большинстве своем являются государственные корпорации, как правило, требуется добавление инжиниринговой компетенции, что легко решается за счет аутсорсинга.

Важнейшую роль в системе государственных закупок строительной продукции играет классификация объектов строительства, так она определяет правила выбора способов закупок, применяющихся к различным объектам.

Существующая система классификации объектов подрядных торгов, лежащая в основе выбора способов определения подрядчиков на строительство, реконструкцию, капитальный и текущий ремонт объектов для государственных нужд, представленная в ФЗ № 44, рассматривает всего два вида объектов строительства (см. таблицу 2.6).

*Обычные объекты* – весь спектр объектов строительства, за исключением особо сложных и технически опасных объектов.

*Особо сложные и технически опасные объекты* - объекты из перечня, представленного в статье 48.1 ГСК РФ (относящиеся к ядерной энергетике), а также искусственные дорожные сооружения, включенные в состав автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального, местного значения.

Таблица 2.6 – Классификация объектов строительства, реконструкции, капитального и текущего ремонта в соответствии с ФЗ № 44

<i>Вид объекта (работы)</i>	<i>Ценовой порог (руб)</i>	<i>Способ определения подрядчика (курсивом выделены способы проведения подрядных торгов)</i>
Обычные объекты	≤ 10 млн	<b>Электронный аукцион без дополнительных требований.</b> Единственный подрядчик. Запрос котировок. Запрос предложений.
	> 10 ≤ 150 (50) млн	<b>Электронный аукцион с дополнительными требованиями.</b> Запрос предложений.
	> 150 (50) млн	<b>Электронный аукцион с дополнительными требованиями.</b> <b>Открытый конкурс без дополнительных требований.</b> Запрос предложений.
Особо опасные, технически сложные объекты	≤ 10 млн	<b>Электронный аукцион без дополнительных требований.</b> <b>Открытый конкурс без дополнительных требований.</b> Единственный подрядчик. Запрос котировок. Запрос предложений.
	> 10 ≤ 150 (50) млн	<b>Электронный аукцион с дополнительными требованиями.</b> <b>Открытый конкурс без дополнительных требований.</b> Запрос предложений.
	> 150 (50) млн	<b>Конкурс с ограниченным участием с дополнительными требованиями.</b> <b>Аукцион с дополнительными требованиями.</b>

Как видно из таблицы 2.6, существующая классификация объектов торгов при закупках строительной продукции использует как количественные, так и качественные критерии. Для каждого вида объектов предлагаются свои способы и правила определения подрядчиков, диапазон выбора которых зависит от расчетной стоимости работ (инвесторской сметы), представленной в виде начальной (максимальной) цены контракта (НМЦК). Таким образом, количественные критерии учитывают, по существу, один единственный фактор: объем принимаемой подрядчиком ответственности за расходование бюджетных средств. Существующая классификация не учитывает возможности применения в государственных закупках различных моделей и схем реализации инвестиционно-строительных проектов, ограничивая выбор одной единственной схемой – распределенной («классической»). Как показано выше, это вступает в противоречие с потребностями государственных бюджетных заказчиков и не учитывает существующие тенденции развития государственных закупок, а именно:

- тенденцию унификации законодательства в сферах государственных бюджетных закупок (ФЗ № 44) и государственных корпоративных закупок (ФЗ № 223), неизбежно влекущую за собой, наряду с ужесточением правил для корпораций, расширение прав бюджетных заказчиков по выбору способов определения подрядчиков и организации инвестиционно-строительного процесса;

- повышение уровня управленческой компетенции государственных заказчиков строительства за счет введения института единых технических заказчиков, что позволит эффективно применять более сложные схемы реализации инвестиционно-строительных проектов, например схему проектно-строительного подряда;

- потребность в ограничении электронных процедур в закупках строительных работ типовыми и простыми объектами.

Решение указанных проблем лежит в русле создания новой классификации

объектов строительства в системе государственных закупок на основе универсального критерия, в качестве которого мы предлагаем использовать критерий «сложности» объекта, которая определяется:

- объемом инвестиций в проект;
- схемой реализации проекта (классической или комплексной);
- уровнем инновационности технологий, применяемых при строительстве;
- уровнем опасности объекта;
- особенностью географических и геологических условий, удаленностью объекта строительства;
- условиями проектирования (индивидуальный проект или проект повторного применения).

В соответствии с предлагаемым подходом все объекты строительства разделены по уровню сложности на четыре категории, для каждой из которых установлены к применению определенные способы закупок.

1) Объекты высокого уровня сложности, которые, наряду с объектами из перечня, представленного в статье 48.1 ГСК РФ, включают:

- объекты, сооружаемые по классической схеме с использованием технологий, признанных инновационными для данного региона, отрасли, а также в сложных геологических и (или) географических условиях и в отдаленной местности (независимо от стоимости);
- объекты, сооружаемые по комплексным схемам, а также с частичной или полной передачей функций управления проектом подрядчику (при НМЦК более 100 млн. руб.);
- реставрационные и иные работы на объектах исторического и культурного наследия (независимо от стоимости).

2) Объекты среднего уровня сложности, включающие:

- объекты, сооружаемые по классической схеме на основе индивидуального проектирования, за исключением относящихся к другим категориям (при НМЦК более 100 млн. руб.);
- объекты, сооружаемые по комплексным схемам, а также с частичной

или полной передачей функций управления проектом подрядчику (при НМЦК менее 100 млн. руб.).

3) Объекты низкого уровня сложности, включающие объекты, сооружаемые по классической схеме на основе индивидуального проектирования (при НМЦК менее 100 млн. руб.), а также любые объекты, строящиеся по проектам повторного применения (ППП).

4) Простые и повторяющиеся работы, включающие работы по капитальному и текущему ремонту зданий и сооружений, ремонту дорог и аналогичные, за исключением относящихся к другим категориям (при НМЦК менее 50 млн. руб.).

Закупка строительной продукции первой категории сложности производится исключительно на открытых конкурсах с ограниченным участием, приводящихся по традиционной (не электронной) процедуре и предусматривающих отдельный этап предварительной квалификации подрядчиков.

Закупка строительной продукции второй категории сложности производится на конкурсах с ограниченным участием, (в традиционной или в электронной форме на усмотрение заказчика), предусматривающих отдельный этап предварительной квалификации подрядчиков..

Закупка строительной продукции третьей категории сложности производится с использованием процедуры конкурса (в том числе электронного), либо электронного аукциона, на усмотрение заказчика.

Закупка строительной продукции четвертой категории сложности производится исключительно с использованием процедуры электронного аукциона.

Предлагаемая автором новая классификация объектов закупок в строительстве в привязке к способу определения поставщика представлена в табл. 2.7.

Предложенная классификация характеризуется следующими особенностями, обеспечивающими повышение эффективности подрядных торгов в системе

государственных закупок строительной продукции:

1. Использует в качестве основы универсальный критерий «сложности» объекта строительства, имеющий четыре уровня проявления признака и обеспечивающий возможность рационального выбора подрядчика с учетом особенностей организации инвестиционно-строительного проекта и специфики объекта строительства.

Таблица 2.7 – Классификация объектов закупок в строительстве в привязке к способу определения поставщика

<i>Уровень сложности</i>	<i>Тип объекта, вид работ</i>	<i>НМЦК</i>	<i>Предлагаемый способ определения поставщика</i>
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
Высокий	Объекты из перечня, представленного в статье 48.1 ГСК РФ.	Независимо от стоимости	Открытый конкурс с ограниченным участием (не электронный) с отдельным этапом предварительной квалификации подрядчиков
	Объекты, сооружаемые по распределенной схеме с использованием технологий, признанных инновационными для данного региона, отрасли, а также в сложных геологических и (или) географических условиях и в отдаленной местности.	.	
	Объекты, сооружаемые по комплексным схемам, а также с частичной или полной передачей функций управления проектом подрядчику .	Более 100 млн. руб	
	Реставрационные и иные работы на объектах исторического и культурного наследия.	Независимо от стоимости	
Средний	Объекты, сооружаемые по классической схеме на основе индивидуального проектирования, за исключением относящихся к другим категориям.	НМЦК более 100 млн. руб.	Конкурс с ограниченным участием, в том числе электронный, с отдельным этапом предварительной квалификации подрядчиков
	Объекты, сооружаемые по комплексным схемам	НМЦК менее 100 млн. руб	
Низкий	Объекты, сооружаемые по распределенной схеме на основе индивидуального проектирования	НМЦК менее 100 млн. руб.	Электронный конкурс или электронный аукцион
	Объекты, строящиеся по проектам повторного применения (ППП).	Независимо от стоимости	
Простые и повторяющиеся работы	Работы по капитальному ремонту зданий и сооружений, ремонту дорог и аналогичные	НМЦК менее 50 млн. руб.	Только электронный аукцион

Предложенная классификация характеризуется следующими особенностями, обеспечивающими повышение эффективности подрядных торгов в системе

государственных закупок строительной продукции:

2. Использует в качестве основы универсальный критерий «сложности» объекта строительства, имеющий четыре уровня проявления признака и обеспечивающий возможность рационального выбора подрядчика с учетом особенностей организации инвестиционно-строительного проекта и специфики объекта строительства.

3. Является универсальной для закупок строительной продукции и предназначена для применения в системах закупок подрядных работ государственными бюджетными и государственными корпоративными заказчиками.

4. Предусматривает возможность выбора широкого спектра моделей и схем реализации инвестиционно-строительных проектов.

5. Предусматривает возможность использования государственными заказчиками традиционных (не электронных) процедур при закупках подрядных работ для любых категорий объектов нового строительства.

6. Ограничивает использование электронного аукциона в качестве обязательного способа определения поставщиков только простыми и повторяющимися работами к которым отнесены работы по капитальному и текущему ремонту зданий и сооружений, ремонту дорог и аналогичные стоимостью менее 50 млн. руб.

### **2.3 Развитие механизма квалификационного отбора участников подрядных торгов.**

Уровень квалификации подрядных организаций является важнейшим фактором обеспечения качества и безопасности строительной продукции. Проблемы, связанные с квалификационным отбором подрядчиков подробно анализировались автором в работах [28,29]. Квалификация - это комплексное понятие. Она включает несколько групп показателей, характеризующих способность и готовность компании выполнить работы в соответствии с

государственным контрактом:

- ресурсы, в том числе применяемые технологии, материальные, финансовые, профессиональные и прочие ресурсы, имеющиеся у подрядчика, а также ресурсы его партнеров и материнской компании;

- опыт выполнения подобных проектов подрядной организацией, а также опыт привлекаемых субподрядчиков и поставщиков, технического и управленческого персонала;

- текущее состояние и деловая репутация подрядчика, оцениваемые на основе данных о его финансовом положении, степени удовлетворенности предыдущих заказчиков, выявленных нарушениях законодательства и регламентов закупок, участии в арбитражных разбирательствах и другой информации, в том числе о включении претендента в перечни недобросовестных поставщиков.

Квалификационные требования различаются в разных системах закупок. Так, в системе государственных закупок Швеции в качестве одного из критериев квалификации поставщика рассматривается соответствие его деятельности экологическим нормам и требованиям.

Квалификация претендентов на заключение государственного строительного контракта определяется в ходе квалификационной процедуры, которая может быть реализована в разных формах и на различных стадиях закупки:

- 1) В форме предварительной квалификации, организуемой до начала конкурсных торгов, в результате которой для участия в торгах отбираются только претенденты, полностью соответствующие квалификационным требованиям государственного заказчика – квалификационные критерии носят отборочный характер.

- 2) В форме последующей квалификации в ходе конкурсных торгов, проводимой при отсутствии предварительного квалификационного отбора, либо в дополнение к нему, с целью допуска к этапу оценки заявок только претендентов, соответствующих квалификационным требованиям государственного заказчика – квалификационные критерии также носят отборочный характер.

- 3) Как часть процедуры конкурсных торгов с включением показателей

квалификации претендентов в состав критериев выбора подрядчика – квалификационные критерии носят оценочный характер [23,50,51].

Процедуры предварительного и последующего квалификационного отбора широко применяются в отечественной и международной практике. Они обязательны при реализации инвестиционно-строительных проектов по правилам ЮНСИТРАЛ, Всемирного банка, ФИДИК и Европейского Союза [34,37,44,130]. Однако в системе государственных закупок Российской Федерации процедуры квалификационного отбора применяются в урезанном виде и лишь для отдельных видов закупок, ввиду, как полагает законодатель, широких возможностей для злоупотреблений. В качестве альтернативы формальной квалификационной процедуре Федеральной антимонопольной службой России рекомендуется система допуска к торгам через механизм регистрации на электронных торговых площадках в рамках системы организации закупок путем проведения аукционов в электронной форме. Отсутствие или ограничение предварительной квалификации, по мнению законодателя, компенсируется косвенными гарантиями, такими как:

- механизм обеспечения (гарантия) исполнения контракта;
- страхование ответственности;
- отказ от авансирования подрядчика [135].

Указанные гарантии и методы защиты давно известны и используются в российской и международной договорной практике, но они являются дополнительными к предварительной квалификации мерами обеспечения интересов заказчика и не могут заменить полноценного квалификационного отбора. В Великобритании и других европейских странах применяются механизмы регистрации подрядчиков, в результате которой создаются пулы надежных поставщиков, допущенных к участию в государственных и муниципальных закупках. Однако этот механизм используется только при закупках небольших по объему и повторяющихся работ в сфере капитального ремонта, обслуживания и эксплуатации, и не используется в сколько-нибудь значимых проектах нового строительства. Снижение злоупотреблений в связи

квалификационным отбором может быть достигнуто за счет введения исчерпывающего перечня квалификационных требований, обязательных для всех участников закупок, унифицированных требований к составу подтверждающих документов и обеспечения контроля над прохождением процедуры.

Предварительный квалификационный отбор дает государственному заказчику следующие преимущества:

- обеспечивает допуск только тех претендентов, квалификация которых позволяет выполнить контракт;
- сокращает количество претендентов до трех-шести (за счет составления короткого списка допущенных к торгам) и тем самым снижает объем работы по рассмотрению и оценке поступивших заявок;
- позволяет до проведения закупочной процедуры оценить интерес к закупке участников рынка строительства.

Последний фактор представляется особенно важным. Практика проведения государственных закупок подрядных работ в рамках контрактной системы свидетельствует о том, что выбор подрядчика часто осуществляется на основании единственной поданной заявки, в результате чего снижается уровень конкуренции и, соответственно, страдает качество выполнения контрактов. Причина может лежать в низкой квалификации заказчика, низком качестве конкурсной документации, неправильном разделении объекта на лоты, неточной оценке начальной цены контракта и т.д. Предварительная квалификация позволит до начала формальной закупочной процедуры установить количество и уровни квалификации потенциальных участников и внести, при необходимости, изменения в условия закупок.

В действующем законодательстве Российской Федерации [129,131] включение в процедуру закупок более или менее полноценного предварительного квалификационного отбора предусматривается при закупках подрядных работ для государственных нужд в следующих случаях:

- 2) Выполнение работ, оказание услуг, которые по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или

специализированного характера способны осуществить только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации.

3) Выполнение работ по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

Отдельные элементы квалификационного отбора применяются при закупках строительных работ стоимостью более 10 млн. руб.

Предварительный квалификационный отбор в указанных случаях проводится в рамках конкурса с ограниченным участием и в процедурном плане соответствует международной практике оценки квалификации подрядчиков. Извещение о проведении конкурса с ограниченным участием и конкурсная документация должны содержать указание на квалификационные требования к участникам закупки. Соответственно, и заявка на участие в конкурсе с ограниченным участием должна содержать документы, подтверждающие соответствие участников закупки квалификационным требованиям. При этом законодатель дает государственному заказчику право выбора, осуществлять ли закупку путем проведения конкурса с ограниченным участием (с предварительным квалификационным отбором), либо использовать другие способы закупок, такие как электронный аукцион, закрытый аукцион, запрос котировок, запрос предложений, а также у единственного поставщика [131].

При проведении конкурсов с ограниченным участием стандартные квалификационные требования государственного заказчика к подрядчику (опыт, ресурсы, текущее состояние) распределяются между «единными» требованиями, соответствие которым обязательно при любом способе государственных закупок, и «дополнительными» требованиями, составляющими содержание собственно предварительного квалификационного отбора (см. табл. 2.8).

К единым квалификационным требованиям относятся требования к институциональному, правовому и финансовому состоянию претендента (пункты 1-9 части 1 статьи 56 Закона №44 ФЗ [131]). Дополнительные требования, которые могут устанавливаться для отдельных видов закупок, указаны в части 2 статьи 31 Закона №44 ФЗ [131] и включают следующие:

- 1) требования к финансовым ресурсам;
- 2) требования к материальным ресурсам;
- 3) требования к опыту и деловой репутации;
- 4) требования к профессиональным человеческим ресурсам.

Таблица 2.8 -Дополнительные квалификационные требования к подрядчикам при закупках строительных работ для государственных нужд в соответствии с постановлением Правительства РФ № 99 от 4.02.2015 г.

<b>Дополнительные требования к участникам закупок, осуществляющихся путем проведения конкурсов с ограниченным участием, двухэтапных конкурсов, закрытых конкурсов с ограниченным участием, закрытых двухэтапных конкурсов или аукционов</b>	
Выполнение работ по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры)	Опыт: выполнение подобных контрактов в последние три года общей стоимостью не менее 20% от начальной цены.
	Ресурсы: наличие на законном основании на срок исполнения контракта недвижимого имущества, оборудования, технических средств в объеме, установленном документацией.
Выполнение строительных работ, когда начальная цена контракта превышает 10 млн. рублей	Опыт: выполнение подобных контрактов в последние три года общей стоимостью не менее 20% от начальной цены, указанной в конкурсной документации
<b>Дополнительные требования к участникам закупок путем проведения конкурсов с ограниченным участием в случае отнесения товаров, работ, услуг к товарам, работам, услугам, которые по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера способны поставить, выполнить, оказать только поставщики, имеющие необходимый уровень квалификации,</b>	
Выполнение работ по проектированию, сооружению и выводу из эксплуатации объектов использования атомной энергии; по обращению с ядерными материалами, отработавшим ядерным топливом; по конструированию и изготовлению оборудования, применяемого на объектах использования атомной энергии. Выполнение работ по ремонту вооружения и военной техники ядерного оружейного комплекса.	Опыт: выполнение подобных контрактов в последние три года общей стоимостью не менее 20% от начальной цены, указанной в конкурсной документации. Ресурсы: наличие на законном основании на срок исполнения контракта недвижимого имущества, оборудования, технических средств в объеме, установленном документацией о закупке.
Выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту особо опасных, технически сложных объектов капитального строительства, а также искусственных дорожных сооружений, когда начальная цена контракта для госуд. нужд превышает 150 млн. рублей, для муниципальных нужд - превышает 50 млн. рублей.	

*Составлено автором по материалам [95]*

Перечень дополнительных квалификационных требований, из числа указанных в ФЗ 44, которые могут и должны применяться государственными заказчиками при проведении конкурсов с ограниченным участием, а также перечень документов, подтверждающих соответствие участников закупок дополнительным требованиям, устанавливается Правительством Российской Федерации. В настоящее время действует постановление №99 Правительства РФ от 4 февраля 2015 г, которым введены в действие следующие требования из перечня:

- опыт: выполнение подобных контрактов в последние три года общей стоимостью не менее 20% от начальной цены, указанной в конкурсной документации;

- материальные ресурсы: наличие на законном основании на срок исполнения контракта недвижимого имущества, оборудования, технических средств в объеме, установленном документацией о закупке [95].

Как видно из вышеуказанного, закон №44 в части определения дополнительных квалификационных требований не носит прямого действия и не позволяет заказчикам выбирать дополнительные требования из установленного перечня по своему усмотрению, оставляя это право за Правительством РФ. С другой стороны, требования, установленные Правительством РФ, носят императивный характер, то есть являются обязательными для применения государственными заказчиками.

В качестве документов, подтверждающих соответствие участников закупки дополнительным требованиям, Правительством РФ установлены:

- копии ранее исполненных контрактов и актов выполненных работ, подписанных не ранее, чем за три года до срока подачи заявок (при оценке опыта);

- выписка из единого государственного реестра или копия договора аренды недвижимого имущества, заключенного на срок не менее 2 лет; перечень технологического и иного оборудования, с указанием мощности; копии инвентарных карточек учета и (или) копии иных документов, подтверждающих факт наличия оборудования у участника закупки на законном основании (при оценке материальных ресурсов) [95].

В случаях, когда закупки подрядных работ выполняются путем проведения аукциона, квалификационный отбор производится комбинированным способом. Сведения об институциональном статусе подрядчика включаются претендентами в первую часть заявки и оцениваются до начала торгов. Результаты такой оценки носят «отсекающий» характер и представляют собой крайне усеченный вариант предварительной квалификации. Дополнительные квалификационные требования

в соответствии с постановлением Правительства РФ включаются во вторую часть заявки и оцениваются в ходе проведения торгов, т.е. в рамках процедуры последующей квалификации.

Следует отметить, что необходимость соблюдения дополнительных требований, перечисленных в постановлении Правительства РФ №99, в закупках, проводящихся в иных формах, чем конкурс с ограниченным участием, не очевидна. В связи с этим Минобрнауки распространило письмо от 24 июня 2015 г, в котором разъясняется такая необходимость со ссылкой на пункт 2 части 5 статьи 66 Закона N 44-ФЗ [95,131].

Анализ существующей системы квалификационного отбора претендентов на заключение государственных контрактов показал, что она не в полной мере учитывает специфику подрядных торгов как самостоятельного объекта закупок. Нами выделены ее следующие системные недостатки:

*1. Законодательное ограничение использования механизма предварительного квалификационного отбора в процедурах выбора строительных подрядчиков, что приводит к снижению качества строительной продукции.*

По оценке Национального объединения строителей (НОСТРОЙ) более девяноста процентов государственных контрактов на выполнение подрядных работ заключается без проведения отдельной, предшествующей конкурсу, процедуры квалификационного отбора подрядчиков, что формирует проблемное поле в ходе выполнения государственного контракта [99].

Необходимость проведения отдельной процедуры квалификационного отбора при закупках строительных работ подчеркивается такими авторитетными исследователями как Асаул А.Н. и Кошечев В.А, [5,6], Шахов В.А. [142], Панибратов Ю.П. и Смирнов Е.Б. [83], Чурбанов А.Е. [138] и др. Квалификационные процедуры обязательны к применению при проведении закупок, приводящихся по типовому закону ЮНСИТРАЛ [124], правилам закупок Всемирного банка (Руководство. Закупки по займам МБРР и кредитам МАР, 2014 [108]) и ЕБРР (Руководство по проведению предварительного квалификационного отбора участников торгов [107]). С другой стороны, специалисты отмечают, что

проведение полноценных процедур квалификационного отбора удлинит сроки выбора поставщиков [14,115], и в ходе предварительной квалификации наблюдается значительное число злоупотреблений со стороны государственных заказчиков, снижающих или полностью нивелирующих конкурентный характер отбора поставщиков (см. материалы ФАС [127]).

В правилах закупок государственных компаний, регулирующихся ФЗ – № 223, предварительный квалификационный отбор предусмотрен, но не является обязательным. Решение о его необходимости, процедурном оформлении и содержании квалификационных требований возлагается на заказчика, что, как отмечают специалисты, также не способствует эффективности закупок и поддержанию их конкурентного характера [117, 4].

Решение проблем, связанных с полноценным внедрением предварительного квалификационного отбора в систему подрядных торгов, является важной предпосылкой повышения качества строительной продукции для государственных нужд и достижения более высоких показателей эффективности реализующихся инвестиционно-строительных проектов.

*2. Превалирование оценочных квалификационных критериев над отборочными (отсекающими), что приводит к участию в торгах претендентов с ненадлежащей квалификацией.*

В действующей контрактной системе в сфере государственных закупок квалификационный отбор проводится по двум группам критериев:

1) Критерии правомочности претендентов (отборочные), включающие:

- институциональный статус;
- текущую дееспособность;
- право на выполнение работ по контракту;
- права на интеллектуальную собственность.

2) Общие квалификационные требования (оценочные), охватывающие такие разделы как: финансовое положение, опыт, ресурсы, репутация (см. рис. 2.1 ниже).

Как показано выше, первая группа критериев является отборочной, т.е.

несоответствие хотя бы одному из них влечет недопуск претендента к торгам или снятие его с торгов.

Вторая группа включает требования, соответствие которым определяется по оценочным критериям, и претендент, имеющий наилучшие показатели, получает наибольшее количество баллов и шанс выиграть торги. В этом случае претендент с более низкими показателями квалификации может оказаться победителем торгов, если покажет лучшие результаты по другим критериям закупки (цене, срокам и т.д.), что, следует рассматривать как негативный фактор, так как относительно низкая цена заявки вкупе с относительно низкими показателями квалификации поставщика – это верный путь к снижению качества строительной продукции.

Кроме того использование квалификационных требований в качестве критериев оценки конкурсных заявок влечет снижение конкуренции и развитие монополизма в различных областях строительства. Возьмем для примера стандартный критерий оценки опыта претендента: выполнение подобных контрактов в последние три года со следующими оценочными показателями:

- до 3 контрактов - 10 баллов;
- от 3 до 5 контрактов - 30 баллов;
- от 5 до 15 контрактов - 50 баллов;
- более 15 контрактов - 100 баллов.

Анализ закупок показал, что участие в торгах крупной компании, имеющей в активе более пятнадцати подобных контрактов, практически выводит из конкурентного поля по данному критерию квалифицированных подрядчиков с меньшим количеством контрактов, при том, что для большинства заказчиков, по опросам, не имеет большого значения при оценке опыта, выполнено ли потенциальным подрядчиком пять или пятнадцать проектов такого типа. Интересно мнение по данному вопросу руководителя ФАС И. Ю. Артемьева, который на пресс-конференции в марте 2016 года привел пример строительного конкурса со стартовой ценой 100 млрд рублей, на котором при оценке заявок одному участнику дали 40 баллов за компетенцию в сфере строительства, а

другим участником существенно меньше. Для того, чтобы конкурировать с первым участником другие должны были снизить первоначально объявленную цену в 2-3 раза, но даже в этом случае они не имели шансов победить, так как по закону против них должно быть инициировано антидемпинговое расследование [4]. Еще одним фактором, снижающим, по мнению исследователей, объективность оценки квалификации, является широкое привлечение экспертов (на долю субъективных критериев приходится 40% баллов в совокупной оценке заявок), при том, что статья 58 «Привлечение экспертов, экспертных организаций при проведении конкурсов» Федерального закона № 44 не раскрывает требования к привлекаемым экспертам [2].

Приведенные факты и примеры говорят о том, что существующий порядок оценки квалификации претендентов нуждается в глубокой переработке.

*3. Недостаточный учет специфики квалификационных требований к подрядным организациям, выступающим в качестве претендентов на участие в торгах.*

Специфика строительства, как указывалось в параграфе 1.1, заключается в большой длительности производственного цикла строительных работ, высокой капиталоемкости и трудоемкости строительного производства, что диктует необходимость привлечения к производству работ, в том числе критических, большого количества субподрядных организаций, а к технологическому обеспечению и финансированию строительных проектов – финансовых агентств и материнских компаний. Существующая система оценки квалификации претендентов не распространяется на субподрядчиков и материнские компании, а также не позволяет выделять и оценивать ресурсы, которые претендент может и готов выделить на конкретный проект. Как отмечает НОСТРОЙ, вопрос привлечения субподрядчиков недостаточно отрегулирован действующим законодательством о государственных закупках, что привлекает к торгам фирмы-однодневки, осуществляющие перепродажу работ, полученных в результате победы по генподряду [99].

*4. Законодательство о контрактной системе в сфере государственных*

*закупок в части определения квалификационных требований к поставщикам не носит прямого действия и не позволяет заказчикам выбирать дополнительные требования из установленного перечня по своему усмотрению, оставляя это право за Правительством РФ. При этом требования, установленные Правительством РФ, носят императивный характер, то есть являются обязательными для применения государственными заказчиками.*

С целью устранения описанных недостатков в действующей системе квалификационного отбора поставщиков и повышения эффективности подрядных торгов нами предлагается принятие следующих системных мер:

1. Предквалификация по отдельной процедуре в обязательном порядке должна проводиться для объектов первого и второго уровней сложности согласно классификации, представленной в табл. 2.4. В этом случае предквалификация проводится до объявления подрядных торгов и имеет на выходе короткий список из трех-шести допущенных к торгам квалифицированных подрядчиков. Снижение «коррупционного потенциала» предварительного квалификационного отбора обеспечивается путем формирования исчерпывающего перечня квалификационных требований, использования единых правил и критериев их оценки, а также открытостью и гласностью процедуры. Не приемлемы субъективные квалификационные критерии, которые можно сейчас увидеть в положениях о закупках государственных компаний, работающих по Федеральному закону № 223. В качестве примера можно привести критерий «Отрицательный опыт работ (услуг) с ГУП «Петербургский метрополитен», содержащийся в конкурсной документации этой организации [97]. Представляется очевидным, что соответствующие риски полностью снимаются путем применения критерия «Отсутствие в реестрах недобросовестных поставщиков», предусмотренного действующим законодательством.

2. Все квалификационные требования должны носить отборочный (отсекающий) характер в соответствии со сформулированным в первой главе диссертации принципом предварительной оценки всех показателей квалификации поставщика и допуска к торгам только квалифицированных подрядчиков.

Критерии оценки конкурсных заявок не должны включать квалификационных требований.

3. Полное содержание квалификационных требований предлагается рассматривать в составе трех групп, которые могут рассматриваться и как этапы оценки квалификации претендентов:

- критерии правомочности претендентов;
- общие квалификационные требования к претендентам;
- частные квалификационные требования к претендентам (см. рис. 2.1).

Новым элементом в данной классификации являются частные квалификационные требования к претендентам, представляющие собой авторскую разработку, в которой учтен изученный российский опыт организации подрядных торгов, а также опыт и наработки Международной Федерации инженеров-консультантов (ФИДИК), используемые Всемирным банком и Европейским банком реконструкции и развития, учтенные в системах государственных закупок подрядных работ ведущих стран Европы.

Как видно из рис. 2.2, частные квалификационные требования включают три группы:

*1. Ресурсы, выделяемые под проект*

Наличие и полнота материально-технической базы подрядной организации, претендующей на заключение государственного контракта, не всегда являются гарантией полного ресурсного обеспечения подрядчикам искомого проекта. Неблагоприятными факторами, влияющими на материально-техническое обеспечение проекта, могут являться: большой объем текущих подрядов, выполняемых претендентом, отдаленное местонахождение или плохое техническое состояние критически важных для реализации проекта машин и механизмов, ограничение возможностей их аренды, занятость ключевого управленческого персонала на других объектах и т.д.

Рисунок 2.2 - Полное содержание требований предварительного квалификационного отбора при проведении подрядных торгов (с учетом предложения автора)



Распространение системы государственных закупок на проекты комплексного типа, выполняемые по схеме проектно-строительного подряда, диктуют необходимость наличия у подрядчика профессиональных ресурсов в области проектирования. Дж. Мастерман, анализируя британский опыт организации прокьюрмента, выделяет три типа проектно-строительных подрядчиков:

- подрядная организация, имеющая в своем составе проектное бюро;
- подрядная организация, заключающая под конкретный проект договор с проектной организацией;
- инжиниринговая компания, имеющая на субподрядах подрядную и проектную организации [153].

В любом случае ресурсы проектирования должны стать предметом отдельного анализа при предквалификационном отборе проектно-строительного подрядчика.

## *2. Требования к материнской компании*

Современная практика формирования и функционирования региональных инвестиционно-строительных комплексов демонстрирует повышение значимости (в том числе и в выполнении государственного заказа) холдинговых и других интегрированных структур, включающих подрядные и субподрядные организации, которые при выполнении государственных контрактов используют ресурсы материнских и сестринских организаций. К таким ресурсам, как правило, относятся: технологии и ноу-хау, ресурсы по проектированию и управлению проектами, машины и механизмы, финансовые ресурсы, административные, имидживые и репетиционные ресурсы.

Международная федерация инженеров-консультантов включает во все свои контракты требование о предоставлении материнской компанией подрядчика гарантии предоставления необходимых для проекта ресурсов. Эта гарантия может быть в форме безотзывной банковской гарантии, либо в форме поручительства [120]. Последнее предполагает, что в случае нарушения подрядчиком своих обязательств материнская организация самостоятельно и собственными силами достроит объект и (или) устранит в нем выявленные недостатки.

В связи с вышеуказанным подрядчику в рамках предквалификации должно

быть вменено указание тех ресурсов, которые он будет привлекать для выполнения проекта от материнской компании. Кроме того в предквалификационной документации должно содержаться требование предоставления документа, подтверждающего намерение и возможность предоставления материнской компанией необходимых для реализации проекта ресурсов.

### *3. Требования к основным субподрядчикам*

Подрядчик, претендующий на заключение государственного контракта, должен указать субподрядчиков, которых планируется привлечь для выполнения работ, превышающих по стоимости 20% от расчетной цены контракта. Эти субподрядчики должны предоставить данные о своей квалификации по формам, аналогичным тем, что используются генеральным подрядчиком.

## **Выводы по Главе 2**

1. Исследованием установлено, что существующий в системе государственных закупок подход к определению цены государственного контракта имеет существенные недостатки:

- использование индексов-дефляторов на весь срок реализации подрядного договора не позволяет обеспечить надлежащую точность расчета стоимости строительства;

- механизм не предусматривает проверки конкурсной комиссией расчетов подрядчика, что ведет к необоснованному занижению цен их предложений;

- использование единого коэффициента снижения НМЦК при формировании цены государственного контракта не позволяет определить обоснованность снижения стоимости работ подрядчиком и конкретные статьи затрат, подвергнутые снижению.

Для решения указанных проблем предложены следующие меры :

1) Использование методического подхода к выбору победителя подрядных торгов по критерию максимального обеспечения исполнения контракта, в основе которого лежит обоснованная стоимость строительства, рассчитанная с высокой

точностью за счет включения в методику расчета элементов расчетно-аналитического метода, используемого подрядчиками при подготовке заявок, и не подлежащая изменению в результате торгов. Для оценки заявок по критерию максимального обеспечения исполнения контракта создана оценочная балльная система, основанная на ранжированном по значимости перечне допустимых вариантов обеспечения, включающем банковскую гарантию, внесение денежных средств и поручительство.

2) Внедрение механизма, предназначенного для использования в подрядных торгах, позволяющий «отсечь» претендентов, заявивших необоснованно заниженные цены путем введения в конкурсную документацию требований снижения стоимости строительства не в целом по смете, а по каждому виду работ, включая стоимость материалов и изделий, с одной стороны, и введением дополнительной функции для конкурсной комиссии по проверке обоснованности заявленной стоимости по видам работ с другой стороны.

2. Существующая классификация инвестиционно-строительных проектов как предмета государственных закупок не учитывает возможности применения в государственных закупках различных моделей и схем реализации инвестиционно-строительных проектов, ограничивая выбор одной единственной схемой – распределенной, что вступает в противоречие с потребностями государственных бюджетных заказчиков и не учитывает существующие тенденции развития государственных закупок, а именно:

Для решения данной проблемы предложена усовершенствованная классификации объектов торгов использующая в качестве основы универсальный критерий «сложности» объекта строительства, имеющий четыре уровня проявления признака и обеспечивающий возможность рационального выбора подрядчика с учетом особенностей организации инвестиционно-строительного проекта и специфики объекта строительства. Данная классификация:

- является универсальной для закупок строительной продукции и предназначена для применения в системах закупок подрядных работ государственными бюджетными и государственными корпоративными

заказчиками.

- предусматривает возможность выбора широкого спектра моделей и схем реализации инвестиционно-строительных проектов.

- предусматривает возможность использования государственными заказчиками традиционных (не электронных) процедур при закупках подрядных работ для любых категорий объектов нового строительства.

- ограничивает использование электронного аукциона в качестве обязательного способа определения поставщиков только простыми и повторяющимися работами к которым отнесены работы по капитальному и текущему ремонту зданий и сооружений, ремонту дорог и аналогичные стоимостью менее 50 млн. руб.

3. В соответствии со сформулированным автором принципом предварительной оценки всех показателей квалификации поставщика и допуска к торгам только квалифицированных подрядчиков разработан усовершенствованный механизм квалификационного отбора подрядчиков предусматривающий обязательное использование процедуры предварительной квалификации при организации любых государственных закупок в сфере строительства за исключением закупок малых и повторяющихся работ и исключение квалификационных требований из критериев оценки заявок и перевод их в категорию отборочных требований, носящих «отсекающий» характер.

Новым элементом в данной классификации являются частные квалификационные требования к претендентам, представляющие собой авторскую разработку, в которой учтен изученный российский опыт организации подрядных торгов, а также опыт и наработки Международной Федерации инженеров-консультантов (ФИДИК), используемые Всемирным банком и Европейским банком реконструкции и развития, учтенные в системах государственных закупках подрядных работ ведущих стран Европы.

Расширение состава квалификационных показателей осуществлено за счет включения дополнительных требований 1) к составу и объему ресурсного обеспечения конкретного проекта, на выполнение которого претендует подрядчик 2) к материнской компании подрядчика о предоставлении гарантии обеспечения

ресурсами или поручительства за выполнение государственного контракта; 3) к квалификации и ресурсам основных привлекаемых субподрядчиков. Предлагаемый механизм обеспечит повышение качества строительства для государственных нужд и эффективности расходования бюджетных средств.

## **ГЛАВА 3. Оценка эффективности государственных закупок в сфере строительства**

### **3.1. Изучение методов и инструментов, применяющихся для оценки эффективности государственных закупок**

Главной целью и магистральным направлением развития института государственных закупок в Российской Федерации в новейшее время является повышение эффективности расходования бюджетных средств. Как показано выше в диссертационном исследовании, развитие законодательства в сфере государственных закупок в значительной мере сфокусировано на решении этой задачи, и, по мнению многих исследователей, формирование контрактной системы в сфере государственных закупок, которое началось с принятием Федерального закона №44 и завершается введением в действие в 2017 году последних отсроченных законодательных норм, является важнейшим этапом на этом пути [10,42]. Вопросам методического обеспечения оценки эффективности закупок в рамках контрактной системы посвящено большое количество исследований, из которых назовем работу научного коллектива ИЭ РАН во главе с Смотрицкой И.И. [115], исследования Якобсона Л.И. [146], Гущина А.Ю. [25], Перова К. А. [85], Киселевой О. В. и Антонова В. И. [42], Юрченко Е.В. [144,145], а также методические разработки Минфина, Минэкономразвития, ФАС [87,73] и профессиональных сообществ в лице Национального объединения строителей НОСТРОЙ [99].

Анализ публикаций показал, что среди исследователей пока не сформировалась единой точки зрения на то, что именно понимать под эффективностью применительно к сфере государственных закупок. Дискуссия ведется между приверженцами двух противоположных точек зрения, описанных ниже.

1) Понятие эффективности рассматривается в классическом узкоэкономическом контексте как связь между достигнутым результатом и использованными ресурсами [20] и, в частности, как отношение эффектов к

стоимости их получения. Критерием эффективности при оценке государственных закупок в этом случае выступает экономия государственных средств.

Критики такой трактовки эффективности указывают на ее отрыв от цели оцениваемой деятельности и недостаточное внимание достижению соответствия получаемых эффектов целевым показателям. При чисто экономической оценке эффективности один и тот же уровень эффективности может быть продемонстрирован как при высоких, так и при низких результатах деятельности, т.е. деятельность, результат которой с точки зрения целеполагания менее значим, может быть оценена как более эффективная [38].

2) Понятие эффективности толкуется расширительно через перечень количественно измеримых показателей, отражающих степень достижения поставленной цели. Противники этой точки зрения утверждают, что в этом случае понятие «эффективность» необоснованно используется для обозначения результативности деятельности, понимаемой как степень достижения запланированных результатов [20]. Тем не менее, этот подход нашел отражение и в нормативно-методических документах, в частности в «Методических рекомендациях по оценке эффективности инвестиционных проектов (ИП)» (утв. Минэкономки РФ, Минфином РФ, Госстроем РФ 21.06.1999), где содержится следующее определение: «Эффективность ИП - категория, отражающая соответствие проекта, порождающего данный ИП, целям и интересам его участников» [69 С84]. Экономический интерес (экономическая и бюджетная эффективность как отношение эффектов к стоимости) в этом случае рассматривается как частный случай в более широком контексте, характеризуемым «общественной эффективностью» [69С5].

На практике широко используется конвергентный подход, объединяющий две указанных точки зрения [85,87,26]. Пример определения: содержание эффективности как управленческой категории определяется результатами действия, соотнесенными с целью и затратами [26]. Конвергентный подход в определенной степени инициирован рассмотренными «Методическими рекомендациями...», в которых сформулирован принцип положительности и

максимума эффекта, гласящий: «для того чтобы ИП, с точки зрения инвестора, был признан эффективным, необходимо, чтобы эффект реализации порождающего его проекта был положительным; при сравнении альтернативных ИП предпочтение должно отдаваться проекту с наибольшим значением эффекта [69 С88].

Интересно проследить развитие конвергентного подхода к определению эффективности в бюджетной сфере на примере содержания поправок в Бюджетный кодекс РФ, внесенных в последние годы.

Статья 34 БК в редакции Федерального закона от 26.04.2007 года № 63-ФЗ называлась и звучала так:

«Статья 34. Принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств. Принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств» [11 С 28].

Как видно из определения, понятия «результативность» и «эффективность» расходования бюджетных средств разделены, а значит соответствующие показатели также должны оцениваться отдельно в рамках разных процедур.

Статья 34 БК в редакции Федерального закона от 07.05.2013 года № 104-ФЗ называется и звучит так:

«Статья 34. Принцип эффективности использования бюджетных средств. Принцип эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности) [11 С 28].

Как видно из ныне действующего определения, понятие «результативность» расходования бюджетных средств поглощено понятием «эффективность», а это значит, что соотнесение показателей полученных результатов с целевыми показателями в рамках установленных бюджетных лимитов следует включать в оценку эффективности расходования бюджетных средств.

Указанный подход также рекомендован к применению при проведении аудита государственных закупок в рамках контрактной системы в соответствии со статьей 98 ФЗ №44. В Методических рекомендациях по проведению аудита в сфере закупок по данному закону, утвержденных коллегией Счетной палаты Российской Федерации, под эффективностью расходов на закупки понимается эффективное применение имеющихся ресурсов, а также обеспечение с учетом соблюдения принципов контрактной системы в сфере закупок лучших условий исполнения контракта (по сравнению с другими участниками закупок) на основе критериев, указанных в документации о закупке, при одновременном достижении запланированных целей осуществления закупок [71 С4].

Описанный подход близок к методам оценки эффективности государственных закупок, применяющимся в зарубежных странах. Как отмечают Панков В.В. и Кожухов В.Л. в работе «Методология аудита государственных закупок: международный аспект», в основу оценки эффективности государственных закупок за рубежом положен принцип «value for money», который дословно переводится как «ценность за деньги» [84] или более описательно «оптимальная стоимость» (еще вариант: ««эффективного расходования средств») [81]. Этот принцип положен во главу угла оценки эффективности закупок в Великобритании, Канаде, США и Европейском Союзе. Как отмечают специалисты, использование принципа «оптимальной стоимости» знаменует отход от «бухгалтерского» подхода к аудиту эффективности в пользу учета более широкого круга показателей, характеризующих экономичность, эффективность и результативность бюджетных расходов [81,84]. Содержание принципа оценки эффективности закупок на основе принципа «оптимальной стоимости» представлено в табл. 3.1.

Таблица 3.1 – Оценка эффективности государственных закупок с использованием принципа «эффективного расходования средств» (value for money)

Предмет оценки	Содержание предмета оценки	Нацеленность аудита
Экономичность (Economy)	Закупка по наилучшей цене	Начальная цена Конкурентность процедуры
Эффективность (Efficiency).	Соотношение затрат и полученного эффекта	Сравнение разных вариантов реализации закупки
Результативность (Effectiveness).	Достижение намеченных целей	Степень достижения целевых показателей

Составлено автором на основе источников[81,84]

Таким образом, аудит эффективности закупок в соответствии с современной зарубежной практикой производится на основе комплексных оценок результатов закупочной деятельности и может охватывать различные уровни управления закупками.

Изучение нормативно-правой и методической документации в сфере государственных закупок в Российской Федерации показало, что в качестве объектов оценки эффективности закупок могут рассматриваться:

1) *Отдельная закупка.* Оценка проводится в рамках самоконтроля заказчика и контрольных мероприятий со стороны органа исполнительной власти - распорядителя бюджетных средств.

2) *Закупки, совершенные одним заказчиком за определенный период времени.* Оценка может проводиться в рамках контрольных мероприятий со стороны органа исполнительной власти - распорядителя бюджетных средств и в рамках аудита Счетной палаты.

3) *Закупки, совершенные на отдельной электронной площадке* - аудит Счетной палаты, сбор и анализ статистических данных.

4) *Закупки, совершенные в сфере ответственности определенного органа исполнительной власти - распорядителя бюджетных средств* – аудит Счетной палаты, сбор и анализ статистических данных.

5) *Закупки в разрезе по видам деятельности, отраслям и регионам* – аудит

Счетной палаты, сбор и анализ статистических данных.

Как отмечают многие исследователи, в настоящее время отсутствует единая законодательно закреплённая методика оценки эффективности государственных закупок, которая могла бы применяться для оценки закупочной деятельности в контрактной системе [144,42]. Ряд методических положений применительно к контрактной системе (носящих «рамочный» характер) содержится в документе «Методические рекомендации по проведению аудита в сфере закупок», утвержденном Коллегией Счетной палаты Российской Федерации в 2014 году [71].

В то же время в реальной практике для оценки эффективности государственных закупок используются методические рекомендации, разработанные в разные годы различными ведомствами: Минфином [16], Минэкономразвития [87], Федеральной службой статистики. Эти ведомственные разработки положены в основу региональных и муниципальных методик оценки эффективности [85,51,66,79]. Указанные нормативно-методические документы регламентируют оценку эффективности государственных закупок в Российской Федерации, прежде всего, в региональном разрезе и имеют целью обеспечить контроль эффективности расходования бюджетных средств региональными и муниципальными органами исполнительной власти.

Рассмотрим методические подходы, используемые в данных документах.

1) «Методические рекомендации по оценке эффективности проведения конкурсов на размещение заказов на поставки товаров для государственных нужд» (Минэкономразвития РФ, 2003 год) [87].

Данный документ содержит методику оценки разовой закупки, проведенной в форме конкурса, и не касается оценки эффективности системы государственных закупок в целом. Оценка эффективности закупки осуществляется с использованием двух показателей:

- экономия бюджетных расходов (абсолютная, оцениваемая в тыс. руб.. и относительная, оцениваемая в %);
- сравнительная эффективность.

*Показатель экономии бюджетных расходов* рассчитывается как разница между начальной (максимальной) ценой и суммой показателей договорной цены заключенного контракта и затрат на организацию и проведение конкурса, либо как отношение между этими величинами. Следует учесть, что данные методические рекомендации вышли в свет до введения в действие контрактной системы в сфере государственных закупок, поэтому в расходную часть включены только затраты заказчика на организацию и проведение конкурса и не предусмотрен учет затрат на управление строительством на этапе выполнения контракта.

*Показатель сравнительной эффективности* представляет собой результат сопоставления договорной цены государственного контракта, заключённого по результату конкурса, с рыночными ценами на аналогичный товар или договорными ценами на закупку аналогичного товара по результатам других конкурсов. При оценке показателя сравнительной эффективности закупки работ (а не товаров) методикой рекомендуется учитывать способ формирования договорной цены и в качестве объекта для сравнения выбирать сходную по данному критерию закупку. Методикой выделяются три способа формирования цены:

- фиксированная (твердая без права корректировки) цена;
- твердая цена с правом корректировки на уровень инфляции;
- приблизительная цена, рассчитываемая на основе фактически объемов произведённых работ.

Указанный подход свидетельствует о рудиментарной попытке учёта специфики закупки строительной продукции при проведении сравнительной оценки эффективности, имеющей целью обеспечить сравнимость предметов и условий анализируемых закупок. Однако подрядные торги как объект оценки не выделяется. Как справедливо отмечают исследователи [42,144], рассматриваемая методика оценки эффективности основывается исключительно на ценовых показателях и не учитывает результативность закупки.

2) Методические рекомендации по осуществлению государственных и муниципальных закупок для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (Минфин РФ, 2003 год) [16].

Данный документ содержит методику многофакторной оценки эффективности деятельности государственных заказчиков, которая может применяться для оценки деятельности муниципальных и региональных органов исполнительной власти – распорядителей бюджетных средств. Методика оценки эффективности основывается на оценке двадцати показателей, характеризующих не только финансовые эффекты и бюджетную эффективность государственных закупок за определенный период, но и их результативность, а также степень соответствия специальным требованиям, таким как привлечение субъектов малого предпринимательства и пр.

Оценка, в частности, предусматривает подробный анализ закупочных процедур, на основе таких индикаторов как доли различных форм закупок в их общем количестве, уровни конкурентности процедур определения поставщиков, а также ряда качественных параметров выполнения государственных контрактов. Перечень показателей эффективности государственных закупок в соответствии с методикой Минфина РФ представлен в табл. 3.2.

Таблица 3.2 - Показатели оценки эффективности государственных и муниципальных закупок для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (Минфин РФ) [16]

№п/п	Показатель
<i>Ценовые показатели</i>	
1	Экономия бюджетных средств (на 1 рубль затрат на организацию конкурсов)
2	Затраты на 1 рубль экономии бюджетных средств
3	Затраты на организацию конкурса (на 1 рубль контрактной цены)
4	Эффективность планирования расходной части бюджета
5	Эффективность использования бюджетных средств
<i>Показатели оценки закупочной системы в целом</i>	
6	Среднее количество поставщиков, участвующих в одном конкурсе
7	Количество поставщиков, участвующих в закупках методом запроса котировок
8	Доля конкурсов в общем объеме закупок
9	Доля открытых конкурсов в общем объеме закупок
10	Доля открытых конкурсов в общем количестве проведенных конкурсов
11	Доля закрытых конкурсов в общем объеме закупок
12	Доля закупок у единственного источника в общем объеме закупок
13	Доля закупок методом запроса котировок в общем объеме закупок
14	Отношение внеконкурсных способов закупок к общему количеству конкурсов

Таблица 3.2 - Показатели оценки эффективности государственных и муниципальных закупок для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (Минфин РФ) [16]

№п/п	Показатель
15	Удельный вес поставщиков-субъектов малого предпринимательства
16	Доля контрактов, заключенных с субъектами малого предпринимательства,
17	Доля обжалований в общем количестве проведенных контрактов
18	Удельный вес расторгнутых контрактов в общем числе заключённых контрактов
<i>Показатели результативности исполнения контракта</i>	
19	Исполнение условий контракта по поставке
20	Исполнение условий контракта по качеству продукции

В соответствии с методикой при проведении оценки фактические значения показателей, полученные в результате анализа закупочной деятельности, сравниваются с референсными значениями, которые могут представлять собой:

- максимальные значения оцениваемого показателя;
- плановые значения оцениваемого показателя;
- нормативные значения оцениваемого показателя, полученные эмпирическим путем, либо с использованием метода экспертных оценок (формула 3.1).

$$E_i = \frac{K_i^{fact}}{K_i^{plan}(K_i^{total})} \times 100 \quad (3.1),$$

где:

$K_i^{fact}$  – фактическое значение *i*-того показателя;

$K_i^{plan}$  - плановое (нормативное) значение *i*-того показателя;

$K_i^{total}$  максимальное значение *i*-того показателя.

Показатель *комплексной оценки* рассчитывается как сумма значений всех показателей в баллах с учетом весовых коэффициентов, характеризующих их сравнительную значимость (формула 3.2)

$$E = \sum_{i=1}^N E_i P_i \quad (3.2),$$

где:

$E_i$  – значение *i*-того показателя;

$P_i$  – весовое значение значимости *i*-того показателя;

*N* – количество показателей.

Аналогичный комплексный индикативный подход используется в системах оценки эффективности государственных закупок в муниципальных образованиях и субъектах Федерации. Как правило, применяется комбинированный подход, включающий как ценовые показатели, так и индикаторы результативности закупочной деятельности. Оценка происходит в два этапа. На первом этапе оценивается эффективность расходования бюджетных средств в результате каждой из произведенных закупок в соответствии с рассмотренными выше методическими рекомендациями Минэкономразвития РФ [87]. В таблице 3.3 представлен пример балльной оценки показателей эффективности расходования бюджетных средств (снижения цены контракта в ходе закупочной процедуры) с последующим вербальным оформлением результатов и рекомендациями контрольным и управляющим органам [85]. Подобная методика используется в подавляющем большинстве муниципальных образований и во многих регионах [85,51,66]. Могут незначительно различаться только граничные значения показателей эффективности и балльной оценки.

Таблица 3.3 - Оценка закупки по значения показателя эффективности расходования бюджетных средств

Значение показателя эффективности (%)	Кол-во баллов	Вербальная оценка закупки	Необходимые действия
0 (единственный участник, отсутствие участников, закупка вне конкурсных процедур)	30	Неэффективная	Изучение рынка. Привлечение поставщиков. Анализ и мониторинг рыночных цен и объектов-аналогов .
< 5	50	Низко эффективная	Изучение рынка. Привлечение поставщиков.
5 - 12	80	Нормативно эффективная	Не нуждается в особых действиях. Возможно, очень точно определена начальная цена контракта.
>12	100	Высоко эффективная	Особый контроль за исполнением контракта поставщиком

*Источник [85,66]*

На втором этапе производится комплексная оценка закупочной деятельности по установленной системе показателей. Например, в Мурманской области используется система оценки, включающая пять основных показателей, часть из которых является групповыми, включающими показатели второго уровня:

1. Соответствие закупки законодательству.
2. Конкурентность процедуры (доля конкурентных закупок в их общем числе).
3. Привлечение малого бизнеса (доля закупок, размещенных среди субъектов малого предпринимательства).
4. Качество планирования (отклонения количества фактически проведенных закупок от плана, наличие незапланированных закупок, непроведение плановых закупок, нарушение сроков проведения, частота внесения изменений в документацию и пр.).
5. Дисциплина исполнения контрактов (соблюдение сроков исполнения, количество дополнительных соглашений и пр.) [66].

В Санкт-Петербурге в настоящее время действует методика оценки эффективности закупок, утвержденная постановлением Правительства СПб от 22 апреля 2015 года. Оценка эффективности производится по восемнадцати показателям, и по ее результатам каждому заказчику и исполнительному органу присваивается соответствующий рейтинг, на основании которого делается вывод об уровне эффективности его деятельности в сфере государственных закупок.

Наиболее полно специфика и требования контрактной системы в сфере государственных закупок учтены в «Методических рекомендациях по проведению аудита в сфере закупок», разработанных Счетной палатой Российской Федерации [71]. Однако, как указано выше, данные рекомендации – применительно к оценке эффективности закупок - носят рамочный характер и потому сами по себе имеют невысокую методическую ценность. Тем не менее, их целесообразно использовать как основу для дальнейших методических разработок.

Прежде всего, в методических рекомендациях Счетной палаты впервые в полной мере учтен многоэтапный характер закупки, проводимой в рамках контрактной системы. Предметами оценки в ходе аудита в соответствии с рекомендациями являются:

- 1) Планирование закупки – от обоснования ее потребности для конкретного государственного заказчика до официального размещения информации о закупке

в информационной системе. Аудит на этом этапе имеет целью обеспечение соответствия планов закупок реальным потребностям заказчиков, контроль качества разрабатываемой документации и правильности стоимостных расчетов, в результате которых формируется инвесторская смета (НМЦК).

2) Определение поставщика.

3) Выполнение контракта.

Такой методический подход создает хорошую основу для учета специфики закупок строительной продукции для государственных нужд.

Рассматриваемые методические рекомендации выделяют два поля оценочных критериев:

- показатели эффективности расходов на закупки, включающие экономичность, которая, в отличие от метода оценки на основе принципа «value for money», не выделена в отдельный предмет оценки;

- показатели результативности закупки, характеризующие степень соответствия полученных эффектов поставленным целям и включающие, наряду с другими, показатели социальных эффектов (в терминологии Методических рекомендаций по оценке эффективности инвестиционных проектов – «общественной эффективности»).

Проверка, анализ и оценка эффективности расходов на закупки осуществляются в отношении как отдельной закупки, так и закупающего органа, являющегося объектом аудита. При этом используются следующие показатели:

- потенциальная экономия бюджетных средств (сравнение инвесторских смет с ценами аналогичных предложений и среднерыночными ценами);

- экономия бюджетных средств в ходе процедуры определения поставщика за счет снижения цены, а также экономия бюджетных средств в качестве дополнительной выгоды за счет дополнительных сервисных услуг, более высоких качественных характеристик продукции, экономии на эксплуатационных расходах и др.;

- экономия бюджетных средств при исполнении контрактов (снижение цены контракта без изменения количества и качества товара, объема работы или услуги

за счет применения методик функционально-стоимостного анализа (ФСА).

В рамках оценки эффективности расходов на закупки рекомендуется рассчитать общую экономию бюджетных средств на всех этапах закупки, начиная с планирования и заканчивая исполнением контрактов путем суммирования указанных показателей [71].

Оценка результативности расходов на закупки в соответствии с описываемой методикой включает в себя как определение экономической результативности, так и достигнутого социально-экономического эффекта. Экономическая результативность определяется путем сравнения достигнутых и запланированных экономических результатов использования бюджетных средств, которые выступают в виде конкретных товаров, работ, услуг. Социально-экономический эффект использования бюджетных средств определяется на основе анализа степени удовлетворения государственных нужд и достижения установленных целей осуществления закупок, на которые были использованы бюджетные средства [71].

Из проведенного анализа можно сделать вывод о том, что в настоящее время в Российской Федерации отсутствует методика оценки эффективности государственных закупок, учитывающая специфику подрядных работ как предмета закупки в рамках контрактной системы. Методические рекомендации по проведению аудита контрактной системы носят рамочный характер и не содержат исчерпывающего перечня оцениваемых показателей, а также методики определения и интерпретации их значений. В связи с этим в настоящем диссертационном исследовании предлагается авторская методика оценки эффективности государственных закупок в сфере строительства, которая призвана заполнить имеющуюся брешь в методическом обеспечении и может быть положена в основу дальнейших методических разработок в этой области.

### **3.2. Разработка методики оценки эффективности государственных закупок в сфере строительства.**

Предлагаемая методика оценки эффективности государственных закупок в сфере строительства разработана с учетом особенностей подрядных торгов как главного способа закупки строительной продукции, с одной стороны, и требований к предмету и содержанию оценки эффективности государственных закупок в рамках контрактной системы, содержащихся в Федеральном законе № 44 и разъясняющих документах, с другой стороны.

Как показано выше в настоящем исследовании, существующие методики оценки эффективности закупок не учитывают особенности понятия «закупка», как она сформулирована в Федеральном законе № 44, применительно к строительству для государственных и муниципальных нужд. Прочитируем соответствующие формулировки, характеризующие разницу между закупкой и процедурой определения поставщика:

«Определение поставщика начинается с размещения извещения об осуществлении закупки и завершается заключением контракта» [131 С4].

«Закупка начинается с определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершается исполнением обязательств сторонами контракта» [131 С4].

Применительно к строительству это означает, что оценка эффективности государственной закупки должна включать, наряду с показателем эффективности самой процедуры определения поставщика (в нашем случае конкурсных торгов), также и эффективность инвестиционно-строительного проекта по сооружению объекта, являющегося предметом закупки, отражающую, как указано в «Методических рекомендациях по оценке эффективности инвестиционных проектов [69], соответствие проекта интересам государственного заказчика.

Таким образом, методика оценки эффективности государственных закупок в сфере строительства должна базироваться на следующих предпосылках:

1. Эффективность расходования бюджетных средств следует определять путем сравнения начальной цены контракта с фактической стоимостью завершеного строительством и принятого заказчиком объекта (а не с договорной

ценой заключенного государственного контракта, как делается сейчас). Это, возможно, потребует отказа от использования применительно к закупке строительной продукции понятия «экономии» в пользу понятия «рационализации» использования бюджетных средств, так как условия подрядных договоров на строительство крупных и сложных объектов (в частности, типовые формы международных строительных контрактов, разработанные ФИДИК) ориентированы на качество строительства объектов и предусматривают распределение рисков, влияющих на цену и сроки производства работ, между заказчиком и подрядчиком.

2. Большое значение в определении эффективности закупки строительной продукции имеет оценка временных параметров проекта, так как нарушение сроков строительства, являющееся, к сожалению, больше нормой, чем исключением, влечет существенные издержки государственного заказчика в финансовом, политическом и репутационном планах.

3. Одной из наиболее актуальных проблем, стоящих на повестке дня в связи с развитием контрактной системы в сфере государственных закупок, является обеспечение качества строительства объектов для государственных нужд. Указанные вопросы рассмотрены автором выше в диссертационном исследовании. Здесь же мы отметим необходимость включения в состав показателей оценки эффективности закупок строительной продукции показателей, характеризующих качество завершенных строительством объектов.

4. Управление строительством объекта требует значительно больших затрат, чем организация проведения подрядных торгов. Также высоки требования к управленческим компетенциям государственных заказчиков и привлекаемых инжиниринговых организаций. Несмотря на то, что эффективность управления строительством объекта является предметом оценки в рамках дисциплины «управление проектами», этот показатель должен учитываться и при оценке эффективности государственных закупок в сфере строительства.

В связи с вышеуказанным мы предлагаем систему показателей эффективности государственных закупок, учитывающую специфику закупок

строительной продукции в соответствии с контрактной системой и позволяющую решить указанные выше проблемы, включающую четыре основных показателя:

1) Эффективность расходования бюджетных средств, как указано в п. 1 выше.

2) Соблюдение сроков реализации закупки.

3) Качество предмета закупки (завершенного строительством объекта)

4) Эффективность управления закупкой

Предлагаемая система показателей, характеризующих эффективность государственных закупок в сфере строительства, представлена в табл. 3.4.

Таблица 3.4 - Система показателей, характеризующих эффективность государственных закупок в сфере строительства (предложение автора)

<i>№п/п</i>	<i>Основной показатель</i>	<i>Объект оценки /показатель второго уровня</i>	
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	
1	Эффективность расходования бюджетных средств	Оценка по закупке в целом	
		Оценка по этапам	Подрядные торги
			Выполнение подряда
2	Соблюдение сроков реализации закупки	Оценка по закупке в целом	
		Оценка по этапам	Подрядные торги
			Выполнение подряда
3	Качество предмета закупки (завершенного строительством объекта)	Соответствие объекта проекту и спецификациям	
		Полнота выполнения работ	
		Устранение недоделок и дефектов	
4	Эффективность управления закупкой	Оценка по закупке в целом	
		Оценка по этапам	Подрядные торги
			Управление строительным проектом

Итоговый показатель эффективности закупки рассчитывается путем суммирования результатов оценки по четырем основным показателям. Оценка по отдельным этапам играет вспомогательную роль и имеет целью определение «узких мест», являющихся источниками проблем, оказывающих влияние на показатель оценки эффективности закупки в целом.

Для проверки и демонстрации использования предлагаемой методики нами выбраны четыре завершенных закупки подрядных работ, выполненных в соответствии с ФЗ №44 и ФЗ № 223, по которым имелась относительно полная

информация на официальном сайте государственных закупок (см. табл. 3.5).

Таблица 3.5 - Данные по завершённым закупкам строительной продукции для проверки методики оценки эффективности закупок

Показатели закупки		Закупка 1	Закупка 2	Закупка 3	Закупка 4	
		Завершение реконструкции здания ГДОУ детский сад №116 Центрального района для нужд СПб	Комплекс работ «под ключ» по прокладке кабельных линий с поставкой оборудования для АО «Петербургские электросети»	Восстановление и ремонт автомобильных дорог общего пользования федерального значения в СЗФО	Строительство и реконструкция объектов аэродрома «Энгельс», Саратовская область	
ФЗ / Способ опр. поставщика		ФЗ-44 / ЭУ*	ФЗ 223 / ОК**	ФЗ-44 / ОК	ФЗ 223 / ОК	
Подрядные торги	Срок	Извещение	12.09.2014	26.10.2012	24.09.2014	27.12.2012
		Заключение контракта	29.10.2014	28.11.2012	29.10.2014	25.06.2013
	Цена	НМЦК (млн.руб.)	127, 35	1 550,00	1 897,33	1 206, 14
		Цена контракта (млн. руб.)	125, 44 минус 1,6%	1 433,47 минус 7,6%	1 897,33 минус 0%	1 206,14 минус 0%
Выполнение контракта	Факт стоимость работ		125,44	1345,14	1 897,33	1 312,00
	Срок	План	15.12.2014	31.10.2013	21.12.2016	01.10.14
		Факт	31.12.2015 Превышение более, чем в 10 раз	22.12.2013 Превышение на 16,8%	05.02.2017 Превышение на 3,8%	01.10.14 Превышение на 38,9%
Качество		Серьёзные претензии к качеству	Рекламаций нет	Рекламации на недоделки	Рекламации на недоделки	

\*электронный аукцион \*\* открытый конкурс

Источник: информационная система государственных закупок

Рассмотрим методику оценки эффективности государственных закупок в сфере строительства с использованием каждого из указанных показателей подробно.

### 1. Оценка эффективности расходования бюджетных средств

Оценка эффективности расходования бюджетных средств по закупке в целом основывается на сравнении начальной цены контракта (НМЦК, инвесторской сметы) с фактической стоимостью строительства объекта. Таким образом, договорная цена контракта, полученная в результате проведения подрядных торгов, становится лишь промежуточным показателем и имеет значение только для оценки этапа определения поставщика, но не закупки в целом.

Большое значение для оценки эффективности закупки строительной продукции имеет формирование фактической стоимости строительства объекта-предмета подрядных торгов, которое зависит от:

- условий заключенного государственного контракта;
- выполнения условий контракта его сторонами;
- воздействия внешних факторов.

Аналізу формирования фактических цен строительных контрактов посвящены исследования и методические разработки Международной Федерации инженеров-консультантов (ФИДИК) [150]. В России указанные проблемы изучались А.Е. Чурбановым [138], Ю.В. Яковлевым [148] и рядом других исследователей.

Рассмотрим механизм формирования фактической цены контракта подробнее. Фактическая цена строительного контракта  $C_{fact}$  формируется из платежей заказчика подрядчику в соответствии с договорными условиями, которые могут включать:

- авансовый платеж, подлежащий постепенному погашению путем пропорциональных вычетов из промежуточных платежей подрядчику;
- промежуточные платежи, привязанные к этапам работ или осуществляемые по установленному графику;
- платеж по завершению строительства (см. формулу 3.3).

$$C_{fact} = A + \sum_i^N P_i + P_{fin} \quad (3.3),$$

где:

$P_i$  - промежуточный платеж подрядчику за  $i$ -тый отчетный период;

$P_{fin}$  – заключительный платеж подрядчику после приемки объекта;

$A$  – авансовый платеж подрядчику;

$N$  – количество промежуточных платежей.

ФИДИК еще отдельно выделяет «окончательный расчет», имеющий место по завершению гарантийного периода, но мы его не будем учитывать в анализе ввиду ограничения рассматриваемой модели [150].

Таким образом, фактическая цена контракта будет равна сумме платежей подрядчику по контракту с учетом действия всех факторов, влияющих на цену в ходе выполнения проекта. К этим факторам следует относить:

- уточнение объемов работ без внесения изменений в проект и (или) изменение объемов работ с внесением изменений в проект, в результате которых возникают дополнительные работы подрядчика, подлежащие оплате заказчиком;
- изменение стоимости элементов затрат подрядчика в связи с инфляцией, если коррекция стоимости предусмотрена договором;
- компенсации подрядчику в соответствии с контрактом (в связи с задержками по вине заказчика, действием внешних факторов и другими условиями, которые могут содержаться в компенсационных статьях контракта);
- неустойки, пени, штрафы, уплачиваемые заказчиком в связи с нарушением условий контракта.

Формула 3.4 показывает элементный состав промежуточного платежа, в котором перечисленные факторы, обозначенные как  $C_2^i$ ,  $C_3^i$ ,  $C_4^i$ ,  $F_1^i$ , влияют на конечную сумму, выплачиваемую заказчиком по государственному контракту (фактическую цену контракта).

$$P_i = C_1^i + C_2^i + C_3^i + C_4^i + F_1^i - F_2^i - \frac{A}{N} \quad (3.4),$$

где:

$C_1^i$  - стоимость плановых работ к оплате за  $i$ -тый отчетный период;

$C_2^i$  - стоимость дополнительных работ к оплате за  $i$ -тый отчетный период;

$C_3^i$  - стоимость компенсационных выплат подрядчику за  $i$ -тый отчетный период;

$C_4^i$  - дополнительные затраты заказчика в связи со стоимостной коррекцией за  $i$ -тый отчетный период;

$F_1^i$  – сумма пеней и неустоек к уплате заказчиком подрядчику за  $i$ -тый отчетный период;

$F_2^i$  - сумма пеней и неустоек к уплате подрядчиком заказчику за  $i$ -тый отчетный период;

$\frac{A}{N}$  – сумма, удерживаемая в счет погашения авансового платежа в  $i$ -тый отчетный период.

Анализ договорной практики при реализации проектов строительства для государственных нужд в Российской Федерации, показывает, что доля заключённых государственных договоров на строительство объектов, в которые вносятся изменения в ходе производства работ, влияющие на цену контракта и сроки производства работ, составляет от 10% [138] до 40% [36]. Указанные факторы учтены автором в балльной оценке показателей эффективности расходования бюджетных средств и соблюдения сроков закупок, представленных ниже в таблицах 3.6 и 3.8.

Рассмотрим основные формулы расчета значений показатели оценки эффективности расходования бюджетных средств по закупке в целом и по ее отдельным этапам, разработанные в рамках предлагаемой методики.

1) Оценка эффективности расходования бюджетных средств *по закупке в целом* ( $E_{full}$ ) производится по следующим формулам:

1.1) Если фактическая стоимость ( $C_{fact}$ ) работ ниже начальной цены контракта ( $C_{plan}$ ):

$$E_{full} = \frac{C_{plan} - C_{fact}}{C_{plan}} \times 100 \quad (3.5)$$

1.2) Если фактическая стоимость работ выше начальной цены контракта:

$$E_{full} = \frac{C_{fact} - C_{plan}}{C_{fact}} \times 100 \quad (3.6)$$

2) Расчет эффективности расходования бюджетных средств по результату подрядных торгов производится по формуле

$$E_{tender} = \frac{C_{plan} - C_{cont}}{C_{plan}} \times 100 \quad (3.7),$$

где  $C_{cont}$  – договорная цена

3) Расчет эффективности расходования бюджетных средств по результату выполнения подряда производится по формулам:

3.1) Если фактическая стоимость работ выше договорной цены:

$$E_{contract} = \frac{C_{fact} - C_{cont}}{C_{fact}} \times 100 \quad (3.8)$$

3.2) Если фактическая стоимость работ ниже договорной цены:

$$E_{contract} = \frac{C_{cont} - C_{fact}}{C_{cont}} \times 100 \quad (3.9)$$

Показатели эффективности оценены в баллах и им дана вербальная оценка, как показано в табл. 3.6.

Таблица 3.6 - Оценка по критерию «Эффективность расходования бюджетных средств»

Объект оценки								
Подрядные торги			Выполнение контракта			Закупка в целом		
Значение показателя экономии	Балл	Вербальная оценка	Значение показателя экономии	Балл	Вербальная оценка	Значение показателя экономии	Балл	Вербальная оценка
1	2	3	4	5	6	7	8	9
> 10%	4	Высокая эффективность	> 10%	6	Очень высокая эффективность	> 10%	6	Очень высокая эффективность
6-10%	3	Нормативная эффективность 1	6-10%	5	Высокая эффективность	6-10%	5	Высокая эффективность
1-5%	1-2	Нормативная эффективность 2	1-5%	4	Нормативная эффективность 1	1-5%	4	Нормативная эффективность 1
0%	0	Низкая эффективность	0%	3	Нормативная эффективность 2	0%	3	Нормативная эффективность 2
			минус 1-5%	2	Низкая эффективность	минус 1-3%	2	Низкая эффективность
			минус 6-10%	1		минус 3-7%	1	
			> минус 10%	0		Очень низкая эффективность	> минус 7%	

Результаты применения методики оценки эффективности расходования бюджетных средств для оценки четырех референсных закупок описанных в табл. 3.5, представлены в табл. 3.7.

Вербальная оценка закупок:

Закупка 1 – нормативная эффективность 1.

Закупка 2 – высокая эффективность.

Закупка 3 - нормативная эффективность 2.

Закупка 4 – очень низкая эффективность.

Таблица 3.7 - Применение методики оценки эффективности расходования бюджетных средств для оценки четырех референсных закупок

Эффективность расходования бюджетных средств									
Объект оценки	Подрядные торги			Выполнение подряда			Закупка в целом		
	Формула	Экономность	Значение балльного показателя эффективности	Формула	Экономность	Значение балльного показателя эффективности	Формула	Экономность	Значение балльного показателя эффективности
Закупка 1	3,7	1,6%	1	3,9	0,0%	3	3,5	1,6%	4
Закупка 2	3,7	7,6%	3	3,9	2,6%	4	3,5	10,2%	5
Закупка 3	3,7	0,0%	0	3,9	0,0%	3	3,5	0,0%	3
Закупка 4	3,7	0,0%	0	3,8	- 8,1%	1	3,6	- 8,1%	0

Как видно из таблицы, показатель «нормативная эффективность» имеет два уровня оценки: 1 и 2, отражающих достаточно широкий диапазон нормативных требований, учитывающих разные объемы работ, применяемые схемы и способы цены контракта.

## **2. Оценка соблюдения сроков реализации закупки**

Срок реализации закупки подрядных работ составляет сумму показателей длительностей следующих стадий, рассчитанных в календарных днях:

1) Стадия подрядных торгов ( $T_{1+2}$ ) - от плановой даты начала торгов до даты заключения государственного контракта с подрядчиком-победителем торгов.

Стадия подрядных торгов включает два этапа:

1.1) Этап до начала торгов ( $T_1$ ) - от плановой до фактической дат размещения информации о торгах.

1.2. Этап проведения торгов ( $T_2$ ) - от фактической даты размещения информации о торгах до даты заключения контракта с подрядчиком-победителем торгов).

2) Стадия выполнения контракта ( $T_3$ ) - от даты заключения государственного контракта до даты приемки объекта государственным заказчиком.

Временная шкала закупки представлена на рис. 3.2.

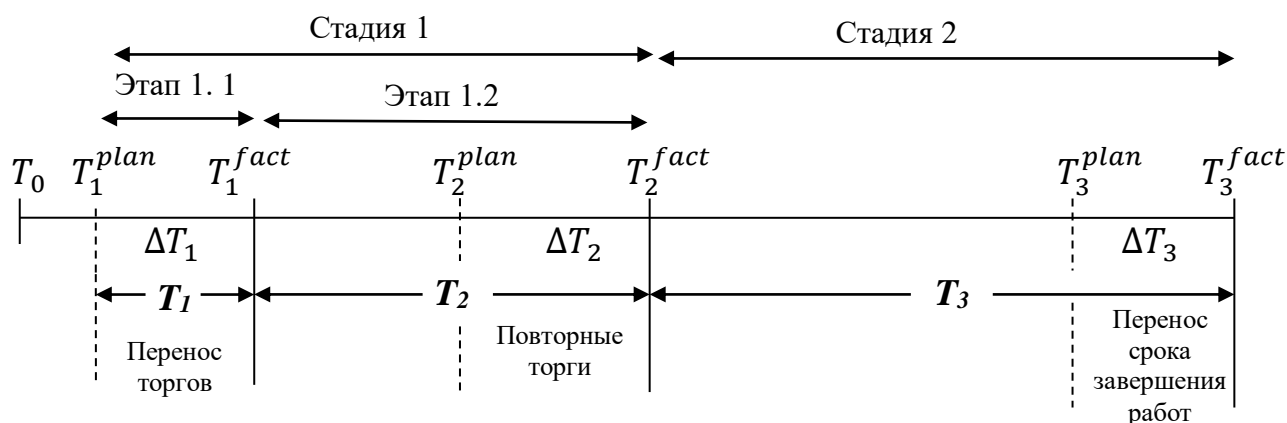


Рисунок 3.2 - Временная шкала закупки подрядных работ

Точки  $T_1^{plan}$ ,  $T_2^{plan}$ ,  $T_3^{plan}$  обозначают, соответственно, плановый срок размещения информации о торгах, плановый срок заключения государственного контракта с подрядчиком-победителем торгов и плановый срок приемки законченного строительством объекта государственным заказчиком.

Точки  $T_1^{fact}$ ,  $T_2^{fact}$ ,  $T_3^{fact}$  обозначают, соответственно, фактический срок размещения информации о торгах, фактический срок заключения государственного контракта с подрядчиком-победителем торгов и фактический срок приемки законченного строительством объекта государственным заказчиком.

Временные промежутки  $\Delta T_1, \Delta T_2, \Delta T_3$  отражают длительности переноса сроков соответствующих процедур.

Оценка по критерию «срок выполнения закупки в целом» производится по формуле:

$$T_{tender} = \frac{(T_1^{fact} + T_2^{fact} + T_3^{fact}) - (T_1^{plan} + T_2^{plan} + T_3^{plan})}{T_1^{fact} + T_2^{fact} + T_3^{fact}} \times 100 \quad (3.10)$$

Как видно из представленной формулы, оценка по критерию «срок выполнения закупки в целом» базируется на сравнении суммарной длительности всех задержек при выполнении закупки и фактической полной длительности закупки от плановой даты размещения информации о торгах  $T_1^{plan}$  до фактической даты

приемки построенного объекта государственным заказчиком  $T_3^{fact}$ . Полученный показатель измеряется в процентах.

Оценка по критерию «срок выполнения закупки в целом» позволяет установить соотношение между плановой и фактической длительностями закупки, но не показывает, за счет каких именно этапов произошло нарушение плановых сроков, а значит не позволяет определить, какие конкретно проблемы в управлении вызвали установленные задержки. Для решения указанной задачи проводится оценка по отдельным стадиям и этапам закупки в соответствии с формулами, представленными ниже.

1) Стадия подрядных торгов (этапы 1 и 2) оценивается по формуле, аналогичной формуле 3.10, на основе сравнения плановых и фактических сроков ее начала и окончания:

$$T_{1+2} = \frac{(T_1^{fact} + T_2^{fact}) - (T_1^{plan} + T_2^{plan})}{T_1^{fact} + T_2^{fact}} \times 100 \quad (3.11)$$

2) Этап 1 стадии подрядных торгов (эффективность планирования закупки) оценивается через сравнение планового срока размещения уведомления с фактическим сроком размещения в пределах одного финансового года по формуле:

$$T_1 = \frac{T_1^{fact} - T_1^{plan}}{365} \times 100 \quad (3.12)$$

Например, задержка на 28 дней составит:  $28 : 365 \times 100 = 6,6\%$

3) Этап 2 стадии подрядных торгов, характеризуемый показателем превышения длительности процедуры подрядных торгов, оценивается путем сравнения нормативной длительности торгов с их фактической длительностью по формуле:

$$T_1 = \frac{T_2^{fact} - T_2^{norm}}{T_2^{fact}} \times 100 \quad (3.13),$$

где  $T_2^{norm}$  - нормативная длительность процедуры определения поставщика

Так, при нормативной длительности процедуры проведения открытого конкурса 35 дней и фактической длительности 43 дня, показатель,

характеризующий превышение длительности процедуры составит 18,6%.

4. Стадия выполнения контракта оценивается по формуле:

$$T_1 = \frac{T_3^{fact} - T_3^{plan}}{T_3^{fact}} \times 100 \quad (3.14),$$

Предлагаемые значения балльных показателей для каждого из трех предметов оценки, а также формулировки вербальной оценки, представлены в табл. 3.8.

Таблица 3.8 - Оценка по критерию «срок выполнения закупки»

Предмет оценки по критерию «срок выполнения закупки»						Вербальная оценка
Длительность подрядных торгов		Длительность выполнения подряда		Длительность закупки в целом		
Значение показателя превышения	Балл	Значение показателя превышения	Балл	Значение показателя превышения	Балл	
1	2	3	4	5	6	7
< 0	6	< 0	6	< 0	6	Опережение срока
0-5%	5	0-5%	5	0-5%	5	Нормативный срок
6-10%	3-4	6-12%	3-4	6-15%	3-4	Умеренное нарушение срока
11-15%	1-2	13-20%	1-2	16-25%	1-2	Сильное нарушение срока
> 15%	0	> 20%	0	> 25%	0	Критическое нарушение срока

Как видно из таблицы, наибольшее количество баллов присваивается при досрочном успешном завершении закупки, а процедуры, набравшие наименьшее количество баллов, характеризуются критическим нарушением сроков, под которым понимается такое нарушение, которое влечёт существенные издержки государственного заказчика в финансовой, социальной, организационно-управленческой и других областях.

Нами проведен анализ временных показателей четырех референсных закупок, представленных в табл. 3.5, и осуществлена их оценка по критерию «срок выполнения». Результаты анализа и оценки представлены в табл. 3.9.

### 3. Оценка качества строительства

Оценку качества строительства предлагается проводить по трем показателям:

1. Соответствие объекта проекту и спецификациям.
2. Полнота выполнения работ.
3. Устранение недоделок и дефектов.

Таблица 3.9 - Результаты оценки трех референсных закупок по критерию «срок выполнения» с использованием предлагаемой методики

Объект оценки	Предмет оценки								
	Длительность подрядных торгов			Длительность выполнения подряда			Длительность закупки в целом		
	Превышение	Балл	Вербальная оценка	Превышение	Балл	Вербальная оценка	Превышение	Балл	Вербальная оценка
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Закупка 1	0%	5	Нормативный срок	1100%	0	Критическое нарушение срока	1093%	0	Критическое нарушение срока
Закупка 2	0%	5	Нормативный срок	16,8%	2	Сильное нарушение срока	15,9%	2	Сильное нарушение срока
Закупка 3	0%	5	Нормативный срок	3,8%	5	Нормативный срок	3,6%	5	Нормативный срок
Закупка 4	0%	5	Нормативный срок	38,9%	0	Критическое нарушение срока	38,2%	0	Критическое нарушение срока

Для каждого показателя устанавливаются три степени проявления признака:

*Соответствие объекта проекту и спецификациям*

- 1) Объект соответствует проекту и спецификациям;
- 2) Имеются незначительные отклонения от проекта и спецификаций, не влияющие на функционирование объекта;
- 3) Выявлены отклонения от проекта и спецификаций, оказывающие негативное влияние на функционирование объекта.

*Полнота выполнения работ*

- 1) Работы выполнены полностью;
- 2) Имеются недоделки, не влияющие на функционирование объекта;
- 3) Выявлены недоделки, оказывающие негативное влияние на
  - 1) Выявленные недоделки и дефекты полностью устранены;
  - 2) Выявленные недоделки и дефекты частично устранены;
  - 3) Выявленные недоделки и дефекты не устранены или не устранимы.

Оценка производится с использованием балльной системы, как показано в табл. 3.10

Таблица 3.10 - Оценка качества строительства

№	Наименование показателя	Характеристика показателя (степени проявления признака)	Шкала оценки (баллы)	Оценка закупок 1-4			
				Зак. 1	Зак. 2	Зак. 3	Зак. 4
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Соответствие объекта проекту и спецификациям	Объект соответствует проекту и спецификациям	2		2		
		Имеются отклонения от проекта и спецификаций, не влияющие на функционирование объекта	1	0		1	1
		Выявлены отклонения от проекта и спецификаций, оказывающие негативное влияние на функционирование объекта	0				
2.	Полнота выполнения работ	Работы выполнены полностью	2				
		Имеются недоделки, не влияющие на функционирование объекта	1		1	1	1
		Выявлены недоделки, оказывающие негативное влияние на функционирование объекта	0	0			
3.	Устранение недоделок и дефектов	Выявленные недоделки и дефекты полностью устранены	2		2		2
		Выявленные недоделки и дефекты частично устранены	1			1	
		Выявленные недоделки и дефекты не устранены или не устранимы	0	0			
ВСЕГО БАЛЛОВ:				1	5	3	4

Как видно из таблицы, наивысший показатель качества строительства у объекта, выполненного в рамках закупки 2. Качество строительства у закупок 3 и 4 ниже и оценивается в 3 и 4 балла, соответственно. Это означает, что государственные заказчики, принявшие завершенные строительством объекты по результатам закупок 3 и 4, должны быть готовы обеспечить приведение объектов в соответствие требованиям договоров подряда в течение гарантийных сроков эксплуатации, а в случае с закупкой 1 неизбежен выход на арбитражный уровень.

#### **Оценка эффективности управления закупкой**

Показатель эффективности управления проектом строительства ( $E_{manage}$ ) представляет собой отношение затрат на инжиниринг ( $C_{tender}$ ) и управление проектом строительства ( $C_{pm}$ ) со стороны заказчика к фактической стоимости строительства объекта, являющегося предметом закупки.

Этот показатель предлагается рассчитывать по формуле:

$$E_{manage} = \frac{C_{tender} + C_{pm}}{C_{fact}} \times 100 \quad (3.15)$$

По оценке ФИДИК затраты на организацию и проведение подрядных торгов  $C_{tender}$  составляют не более 5-10 % от затрат на управление строительством объекта ( $C_{pm}$ ) со стороны заказчика, в то время как весь комплекс услуг по управлению проектом оценивается в 1-5% от цены подрядного договора [150,123]. Это означает, что для корректной оценки управленческих затрат государственного заказчика в связи с реализацией закупки необходимо, прежде всего, рассчитать его затраты на этапе выполнения контракта. К сожалению, в настоящее время сбор и анализ данных о стоимости управления закупками строительной продукции в рамках контрактной системы не ведется, и первичной информации, а тем более аналитики по этой теме нет в открытом доступе. Нормативные показатели, рассчитываемые в процентах от цены подрядного договора, как правило, не отражают реальных затрат и не могут служить исходными данными для оценки эффективности управления.

Положение усугубляется тем фактом, что, как показано в параграфе 2.1 диссертационного исследования, большинство государственных заказчиков относятся к категории неквалифицированных заказчиков. Это означает, что для эффективного управления строительством объекта в рамках закупки государственные заказчики должны привлекать сторонние профессиональные управленческие ресурсы, которые в современной российской практике предоставляются техническими заказчиками, и это приводит к «размыванию» источников финансирования управления строительством и приносит дополнительные трудности в расчет управленческих затрат с целью оценки эффективности управления закупками. В связи с вышеуказанным, методический подход к оценке эффективности управления закупкой в настоящем диссертационном исследовании представлен лишь формулой и не содержит предлагаемых показателей балльной оценки и вербальных оценочных формулировок. Это является задачей дальнейшего исследования.

Сводная таблица оценки показателей эффективности государственной закупки в сфере строительства представлена ниже (табл. 3.11). В нее не включены оценочные показатели, характеризующие эффективность управления закупкой, по причине, указанной выше.

Таблица 3.11 - Балльная и вербальная оценка эффективности закупки в целом и по ее основным показателям

Эффективность расходования бюджетных средств	Соблюдение сроков реализации закупки	Качество предмета закупки (завершенного строительством объекта)	Интегральный показатель эффективности	Вербальная оценка эффективности
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>6</i>
6	6	6	18	Наивысший уровень эффективности
5	5	5	15-17	Высокий уровень эффективности
4	4	4	12-14	Средний уровень эффективности 1
3	3	3	9-11	Средний уровень эффективности 2
1-2	2	2	5-8	Низкий уровень эффективности
0	0	0-1	< 5	Очень низкий уровень эффективности

В таблице 3.12 представлены результаты оценки четырех референсных закупок, представленных в табл. 3.5.

Таблица –3.12 - Результат оценки эффективности трех референсных закупок

Объект оценки	Эффективность расходования бюджетных средств	Соблюдение сроков реализации закупки	Качество предмета закупки (завершенного строительством объекта)	Интегральный показатель эффективности	Вербальная оценка эффективности закупки
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>6</i>	
Закупка 1	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>4</b>	Очень низкий уровень эффективности
Закупка 2	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>12</b>	Средний уровень эффективности 1
Закупка 3	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>12</b>	Средний уровень эффективности 1
Закупка 4	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	Очень низкий уровень эффективности

Как видно из таблицы 3.12, две закупки оценены как имеющие «очень низкий уровень эффективности». При этом проблемы у их государственных заказчиков лежат в разных плоскостях. Первая закупка характеризуется хорошим показателем эффективности этапа подрядных торгов и крайне низкими показателями выполнения строительных работ, что может указывать на недостатки в определении квалификации претендентов. Четвертая закупка характеризуется относительно высоким качеством работ при низких значениях стоимостных и временных показателей, что может свидетельствовать, прежде всего, о низкой точности расчета НМЦК, либо о недостаточном внимании заказчика к оценке рисков, что повлекло за собой нехватку средств и, как следствие, нарушение срока сдачи объекта.

#### *Ограничения предлагаемой методики*

1. Оценка эффективности государственных закупок строительной продукции по предлагаемой методике производится только по завершённым строительством и принятым заказчиком объектам. Оценка незавершенных объектов может производиться только по тем этапам, которые завершены.

2. Предлагаемая методика может быть использована как для проектов, выполняемых по «распределенной» схеме (подрядчик выполняет работы по проекту заказчика), так и по комплексным контрактам, когда подрядчику вменяется полное или частичное проектирование объекта (проектно-строительный подряд и другие схемы).

3. Балльная система оценки показателей в рамках предлагаемой методики рассчитана на использование в закупках, предусматривающих строительство объектов по индивидуальным проектам длительностью от двух лет и более, относящихся к высокому уровню сложности в соответствии с классификацией, представленной в табл. 2.4. Для проектов других категорий балльные показатели оценки должны быть скорректированы.

### **Выводы по Главе 3**

В настоящее время в Российской Федерации отсутствует единая методика оценки эффективности государственных закупок, учитывающая специфику подрядных работ как предмета закупки в рамках контрактной системы. Методические рекомендации по проведению аудита контрактной системы носят рамочный характер и не содержат исчерпывающего перечня оцениваемых показателей, а также методики определения и интерпретации их значений. В связи с этим предложена авторская методика оценки эффективности государственных закупок в сфере строительства, которая призвана заполнить имеющуюся брешь в методическом обеспечении и может быть положена в основу дальнейших методических разработок в этой области.

Авторская методика оценки эффективности государственных закупок в сфере строительства разработана с учетом особенностей подрядных торгов как главного способа закупки строительной продукции, с одной стороны, и требований к предмету и содержанию оценки эффективности государственных закупок в рамках контрактной системы, содержащихся в Федеральном законе № 44 и разъясняющих документах, с другой стороны.

Методика основывается на четырех группах оценочных показателей:

- 1) эффективность расходования бюджетных средств, определяемая путем сравнения начальной цены контракта с фактической стоимостью завершеного строительством и принятого заказчиком объекта (а не с договорной ценой заключенного государственного контракта, как делается сейчас);
- 2) соблюдение сроков реализации закупки;
- 3) качество завершеного строительством объекта;
- 4) эффективность управления закупкой.

Методика содержит математический аппарат для расчета значений предлагаемых показателей эффективности и вербальную оценку по установленным критериям, и готова к использованию в контрактной системе.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В диссертационном исследовании поставлена и решена задача развития методической базы и разработки практических предложений по совершенствованию механизма подрядных торгов как главного инструмента конкурентного отбора строительных подрядчиков в системе государственных закупок и направлено на повышение эффективности реализации инвестиционно-строительных проектов и качества построенных объектов для государственных нужд. В результате проведенного исследования получены следующие научные результаты:

1) Концепция развития организационно-экономического механизма подрядных торгов.

2) Методический подход к выбору победителя подрядных торгов по критерию максимального обеспечения исполнения контракта.

3) Механизм, предназначенный для использования в подрядных торгах, позволяющий «отсечь» претендентов, заявивших необоснованно заниженные цены.

4) Новая классификация инвестиционно-строительных проектов для использования в системе государственных закупок, позволяющая рационализировать сочетание традиционных и электронных форм проведения подрядных торгов.

5) Два дополнительных принципа, отражающих специфику строительства как объекта закупок, которые предлагается внести в существующую систему принципов государственных бюджетных и корпоративных закупок.

6) Новая методика оценки эффективности закупок строительной продукции для государственных нужд.

Предложенные методические разработки и рекомендации имеют высокую практическую значимость и характеризуются высокой степенью готовности к использованию в действующей контрактной системе в сфере государственных и муниципальных закупок Российской Федерации.

## Список литературы

1. Азрилиан А.Н. Большой экономический словарь М.: Институт новой экономики.1997.
2. Алексеенко Н.А. 48% госзакупок в России – это контракты на строительные работы. Ведомости № 3946 от 26.10.2015.
3. Анализ конкуренции в 2015. [Электронный ресурс] URL: <http://www.megapolis-consult.ru/articles/7097/> (дата обращения 06.05.2016).
4. Артемьев И.Ю. Система оценки квалификации 2016. [Электронный ресурс] URL: <http://www.megapolis-consult.ru/articles/6982/>. (Дата обращения 07.10.2016).
5. Асаул А.Н., Грахов В.П., Кощев В.А., Чибисов И.Е. Организация и проведение подрядных торгов в регионе Под ред. д.э.н., профессора А.Н. Асаула. СПб.: Гуманистика, 2004.
6. Асаул А.Н., Кощев В.А. Государственное предпринимательство в строительстве (государственный строительный заказ). СПб.: АНО ИПЭВ, 2009. 300 с.
7. Асаул Н. А. "Теория и методология институциональных взаимодействий субъектов регионального инвестиционно – строительного комплекса". Санкт-Петербург, Гуманистика, 2004.
8. Асташкевич А.И. Правовое регулирование и опыт применения законодательства о закупках в странах ЕС и Российской Федерации. Журнал Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство, право и управление март 2015.
9. Аукционный вестник. Всероссийский информационно-аналитический еженедельник. № 264 (10.214) пятница, 23 октября 2015 г.
10. Борисова Н. М. Комплексная оценка эффективности системы государственных и муниципальных заказов [Электронный ресурс] URL: [http://studydoc.ru/doc/764108/kompleksnoj-ocenki-e-ffektivnosti-deyatel.\\_nosti](http://studydoc.ru/doc/764108/kompleksnoj-ocenki-e-ffektivnosti-deyatel._nosti) Дата обращения 21.10.2016).

11. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 Ст. 34. [Электронный ресурс] URL: [www.consultant.ru/document /cons\\_doc\\_ LAW\\_19702/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/) (дата обращения 19.10.2016).
12. Варламов Н.В., Панибратов Ю.П., Яковлев В.А. Теоретические основы организации и проведения подрядных торгов в строительстве и городском хозяйстве. - М., 1999.
13. Веденеев Г.М., Гончаров Е.Ю., Кобзев Г.Н. Конкурсные торги в России: исторический опыт. М.: Издательство МЭИ. 2005.
14. Вершинина Е. С. Эффективность государственных закупок // Молодой ученый. — 2015. — №5. — С. 339-340.
15. Волков П., Анчишкина О. Проекты: издание обновленного Типового закона о публичных закупках (ЮНСИТРАЛ) [Электронный ресурс] URL: [http://naiz.org/proekty/pr\\_5\\_uncitral.php](http://naiz.org/proekty/pr_5_uncitral.php) (дата обращения 25.04.2016).
16. Временные методические рекомендации по осуществлению государственных и муниципальных закупок для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Москва, 2003 год [Электронный ресурс] URL: [http://minfin.ru/ru/document/?id\\_4=623&order\\_4=M\\_DATE&dir\\_4=DESC&page\\_4=77](http://minfin.ru/ru/document/?id_4=623&order_4=M_DATE&dir_4=DESC&page_4=77) (дата обращения 19.10.2016).
17. Герасимов Р. Достоинства и недостатки нового Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» Информационно-аналитический бюллетень “Конкурсные торги”, август 2005.
18. Герасимов, Р.А. Повышение эффективности размещения госзаказа на выполнение геологоразведочных работ: диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.05. - Москва, 2006. - 156 с.
19. Горовцева М.Я. Заявки на участие в закупке по 44-ФЗ: оцениваем по-новому! 5 февраля 2014. [Электронный ресурс] URL: [http://base.garant.ru/70520984/#block\\_1000](http://base.garant.ru/70520984/#block_1000) (дата обращения 18.12.2015).
20. ГОСТ ISO 9000-2011. Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь. [Электронный ресурс] URL: <http://docs.cntd.ru/document>

/gost-iso-9000-2011. (дата обращения 23.11.2016).

21. ГОСТ Р 56002 -2014 Оценка опыта и деловой репутации строительных организаций. Издание официальное Москва Стандартинформ. 2014.

22. Государственные закупки: направления развития. Обзор международных практик и анализ ситуации в Российской Федерации / сост. Е. Абрамова, Б. Ткаченко. – Москва : Сектор, 2015. – 124 с.

23. Градостроительный кодекс РФ, N 190 ФЗ. [Электронный ресурс] URL: <http://www.zakonrf.info/gradostroitelniy-kodeks/48.1/> (дата обращения 10.02.2016).

24. Гражданский Кодекс Российской Федерации, части 1 и 2 ). [Электронный ресурс] URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_5142/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/) / (дата обращения 19.09.2015).

25. Гушин А.Ю. Определение эффективности и способы ее оценки в системе государственного заказа. Фундаментальные исследования. – 2012. – № 9-1. – С. 204-208.

26. Данько Н. И., Довгаль Г. В. Обоснование хозяйственных решений и оценивание рисков: учеб. пособие для студентов высш. учеб. заведений, обучающихся по специальности 6.030504 - Экономика предприятия / Нар. укр. акад., [каф. экономики предприятия ; авт.-сост. Н. И. Данько, Г. В. Довгаль]. - Х. : Изд-во НУА, 2010. - 192 с.. 2010.

27. Демиденко М.В. Выбор способа закупок подрядных работ на основании критерия сложности объекта строительства. Вопросы и проблемы экономики и менеджмента в современном мире. / Сборник научных трудов по итогам международной III-й научно-практической конференции. ИЦРОН, г. Омск, 2016.

28. Демиденко М.В. Механизм квалификационного отбора подрядчиков при государственных закупках строительных работ. Вестник гражданских инженеров. 2015. № 6 (53).

29. Демиденко М.В. Основные проблемы развития закупок строительных работ в системе городского заказа и пути их решения. Вестник гражданских инженеров. 2016. № 2 (55).

30. Демиденко М.В. Развитие методов оценки эффективности государственных закупок строительной продукции в контексте требований контрактной системы. Вестник гражданских инженеров. 2017. № 2 (5)

31. Демиденко М.В. Филиппов А.С. Модели реализации инвестиционно-строительных проектов и их учет при выборе способа определения подрядчика в системе государственных закупок. Вестник гражданских инженеров. 2016. № 4 (57)

32. Дидковский В.М. «Организационное и экономическое обеспечение подготовки и проведения подрядных торгов» журнал «Конкурсные Торги» №5,6,8, 12 за 2002.

33. Директивы Европейского Совета и Европейского Парламента, последняя редакция которых была выпущена в 2014 году (Директивы 2014/23,24,25/EU)

34. Доклад о результатах мониторинга применения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в 2015 году [Электронный ресурс] URL: <http://www.fko.msk.ru/upload/iblock/2015.pdf> (дата обращения 15.03.2016).

35. Друкер П. Эффективное управление / Друкер П.; пер. с англ. – М: ВСТ-Астрель, 2004.

36. Дубенюк В.Н. Характеристика схем реализации инвестиционно-строительного проекта и критерии выбора / Вестник гражданских инженеров № 2 (31) 2012. - Санкт-Петербург: СПбГАСУ, 2012.

37. Евсташенков А. Н. Антидемпинговые меры при проведении закупок по закону о контрактной системе. Государственные и муниципальные закупки – 2013. Сборник докладов. – М. ИД «Юриспруденция», 2014. – 488.

38. Зайченко О.В. Эффективность оценки закупок в системе обращения [Электронный ресурс] URL: <http://eurekanet.ru/ewww/info/14238.html>. (дата обращения 19.10.2016).

39. Иванова О.В. Методика комплексной оценки эффективности

государственных закупок Орловской области // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. – Тула: ТулГУ. - Выпуск 3. – 2010. – С.10 - 14 (0,8 п.л.).

40. История экономических учений. Под ред. Автономова В. М.: ИНФРА-М. 2003.

41. Итоговый обзор сферы государственных закупок за 2014 год. [Электронный ресурс] URL: <http://agency.ua-tenders.com/news/246894/> (дата обращения 10.02.2016).

42. Киселева О. В. Антонов В. И. Эффективность размещения государственного и муниципального заказов: подходы к оценке и перспективы федеральной контрактной системы. Стратегия развития экономики №21 (162) – 2012.

43. Кичик К.В. Государственный (муниципальный) заказ России: правовые проблемы формирования, размещения, исполнения: монография. - Юстицинформ. – 2012.

44. Колье Д. Хезлетт Д. Каплан Л.М. Западные методы менеджмента в строительной индустрии. Публикация European Construction Ventures Ltd. -ССЕ, Санкт-Петербург, 1995.

45. Комитет по строительству Смольного предлагает изменить систему госзаказа [Электронный ресурс] URL: <http://sroportal.ru/news/regional/komitet-postroitelstvu-smolnogo-predlagaet-izmenit-sistemu-goszakaza/> (дата обращения 19.04.2016).

46. Крушвиц Л. Финансирование и инвестиции. Неоклассические основы теории финансов. — СПб: Питер, 2000. 140.

47. Кузнецов К. В. Закупки по проектам, финансируемым из средств займов Всемирного банка: часто задаваемые вопросы и ответы на них // Информационно-аналитический бюллетень “Конкурсные торги”, №12, 1998.

48. Кузнецов К. В. Настольная книга поставщика и закупщика: торги, тендеры, конкурсы. М.: «Альпина паблишерс», 2003.

49. Куркин К. Госзакупки: новая реальность. Эксперт онлайн 29 июня

2015. [Электронный ресурс] URL: <http://expert.ru/northwest/2015/27/goszakupki-povaaya-realnost/> (дата обращения 12.09.2015).

50. Лифиц И.М. Теория и практика оценки конкурентоспособности товаров и услуг. М.: ЮРАЙТ-М., 2001.

51. Методика комплексной оценки эффективности деятельности заказчиков в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Республики Саха (Якутия) [Электронный ресурс] URL: <https://gkgosz.sakha.gov.ru/uploads/ckfinder/userfiles/.../Методика%20оценки.docx> (дата обращения 19.10.2016).

52. Малахов В.И. Контрактное моделирование инвестиционно-строительных проектов. [Электронный ресурс] URL: [http://www.cfin.ru/itm/bpr/project\\_lifecycle\\_process.shtml](http://www.cfin.ru/itm/bpr/project_lifecycle_process.shtml). (дата обращения 19.01.2016).

53. Матевосян С.С. Принцип эффективности при осуществлении закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Финансовое право. – 2013. – N 8. – С. 8-11.

54. МДС 80-3.2000 «Методические рекомендации по оценке ofert и выбору лучшего предложения из представленных на подрядные торги/ Москва 1998. [Электронный ресурс] URL: <http://aquagroup.ru/normdocs/13878> (дата обращения 07.04.2015).

55. МДС 80-4.2000 «Методические рекомендации по подготовке тендерной документации при проведении подрядных торгов». Москва 1999. [Электронный ресурс] URL: <http://elima.ru/docs/index.php?id=3843> (дата обращения 07.04.2015).

56. МДС 80-5.2000 Методические рекомендации по проведению предварительной квалификации претендентов на участие в подрядных торгах. Москва 1999. [Электронный ресурс] URL: <http://aquagroup.ru/normdocs/13883> (дата обращения 07.04.2015).

57. МДС 80-6.2000 Методические рекомендации по процедуре торгов. Москва, 1997. [Электронный ресурс] URL: <http://aquagroup.ru/normdocs/13879> .

58. МДС 80-7.2000 «Методические рекомендации по разработке

коммерческой части тендерной документации и оферты претендента/ Москва 1997. [Электронный ресурс] URL: [http://ohranatruda.ru/ot\\_biblio/normativ/data\\_normativ/41/41359/](http://ohranatruda.ru/ot_biblio/normativ/data_normativ/41/41359/) (дата обращения 07.04.2015).

59. МДС 80-8.2000 Методические рекомендации по разработке технической части тендерной документации и оферты претендента/ Москва 1999. [Электронный ресурс] URL: [http://www.ohranatruda.ru/ot\\_biblio/normativ/data\\_normativ/10/10865/](http://www.ohranatruda.ru/ot_biblio/normativ/data_normativ/10/10865/) (дата обращения 07.04.2015).

60. МДС 81-11.2000 Методические рекомендации по определению стоимости затрат, связанных с проведением подрядных торгов в Российской Федерации. Москва 1999 (текст документа с изменениями и дополнениями на ноябрь 2014 года) [Электронный ресурс] URL: (<http://russian-realty.net/2014base/contractors2/mds6.htm>) (дата обращения 07.04.2015).

61. МДС 80-12.2000: Методические рекомендации по разработке условий (требований) инвестора (заказчика) при подготовке подрядных торгов.

62. Международный опыт функционирования контрактных систем [Электронный ресурс] URL: [economy.gov.ru/wps/wcm/connect/.../moa\\_270210.doc](http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/.../moa_270210.doc) (дата обращения 08.10.2015).

63. Мереминская Е. Госконтракты зря заключают. Газета «Ведомости» № 4183 от 17.10.2016.

64. Мерминская Е. Минэкономразвития предлагает бороться с демпингом строителей. «Ведомости» 30.11.2015 [Электронный ресурс] URL: <http://www.vedomosti.ru/realty/articles/2015/12/01/619003-minekonomrazvitiya-borotsya-stroitelei> (дата обращения 30.11.2015). (дата обращения 04.12.2015).

65. Методика комплексной оценки эффективности деятельности государственных заказчиков Чувашской Республики в сфере размещения заказов [Электронный ресурс] URL: [zakupki.cpr.ru/gz/GZDocFiles/2F946637-5E1D-40D2-A1BE-12DB205CB2C7.doc](http://zakupki.cpr.ru/gz/GZDocFiles/2F946637-5E1D-40D2-A1BE-12DB205CB2C7.doc). (дата обращения 19.10.2016).

66. Методика комплексной системы оценки эффективности деятельности заказчиков в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Мурманской области [Электронный ресурс] URL:

goszakaz.gov-murman.ru» Документы»nра224/metodika-2016.doc. (дата обращения 19.10.2016).

67. Методика оценки технико-коммерческих предложений на поставку материально-технических ресурсов, работ и услуг. СТО ГАЗПРОМ 2-1.12-064-2006.

68. Методика оценки эффективности проведенных процедур закупок в ГУП «Петербургский метрополитен. [Электронный ресурс] URL: [www.metro.spb.ru/uploads/img/sert/pril10\\_plgzakup.doc](http://www.metro.spb.ru/uploads/img/sert/pril10_plgzakup.doc). (Дата обращения 21.11.2015).

69. Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов (утв. Минэкономки РФ, Минфином РФ, Госстроем РФ 21.06.1999 N ВК 477). [Электронный ресурс] URL: [investrostov.ru/Upload/files/fed\\_podd/metod\\_rekomend\\_477\\_ot\\_21061999.doc](http://investrostov.ru/Upload/files/fed_podd/metod_rekomend_477_ot_21061999.doc). (дата обращения 19.10.2016).

70. Методические рекомендации по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) (утв. приказом Министерства экономического развития РФ от 2 октября 2013 . N 567) Система ГАРАНТ: [http://base.garant.ru/70473958/#p\\_114#ixzz41YueuIkC](http://base.garant.ru/70473958/#p_114#ixzz41YueuIkC).

71. Методические рекомендации по проведению аудита в сфере закупок утверждены Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 21 марта 2014 г. № 15К (961) Москва 2014 год. [Электронный ресурс] URL: [http://naiz.org/fz44/templates/metodika\\_audit\\_zakupok.pdf](http://naiz.org/fz44/templates/metodika_audit_zakupok.pdf) (дата обращения 19.10.2016).

72. Миниберг г., Куинн Дж. Б., Гошал С. Стратегический процесс. Концепции, проблемы, решения. - СПб.: Питер, 2001.

73. Минэкономразвития и ФАС публично заявили о реформировании системы закупок госкомпаний. [Электронный ресурс] URL: <http://www.megapolis-consult.ru/articles/6972/> (дата обращения 12.05.2016).

74. Настольная книга госзаказчика / А.А. Храшкин, О.М. Воробьева, А.Н.

Евсташенков [и др.]; отв. ред. А.А. Храшкин. – 10-е издание, дополненное. – М.: ИД «Юриспруденция», 2015. – 576 с.

75. Нестерович Н. В., Смирнов В. И. Конкурсные торги на закупку продукции для государственных нужд. М.: Инфра-М, 2000.

76. Нетреба П, Милюкова Я. Чиновники нашли способ борьбы с воровством при госзакупках. [Электронный ресурс] URL: <http://www.rbc.ru/economics/07/09/2015/55ec68229a79472b99ae6bda> (дата обращения 07.04.2016).

77. Новости закупок [Электронный ресурс] URL: [http://www.tendery.ru/?page\\_id=269&news\\_id=2037817](http://www.tendery.ru/?page_id=269&news_id=2037817) (дата обращения 07.04.2016).

78. О применении постановления Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2015 года N 99. Министерство экономического развития Российской Федерации. Письмо от 24 июня 2015 года N Д28и-1843. [Электронный ресурс] URL: <http://docs.cntd.ru/document/420299798> (дата обращения 19.10.2015).

79. Об утверждении Порядка проведения анализа эффективности деятельности заказчиков Санкт-Петербурга в 2014-2016 годах. [Электронный ресурс] URL: <http://docs.cntd.ru/document/822404765>. дата обращения 12.10.2015).

80. Основные положения порядка организации и проведения подрядных торгов (конкурсов) на строительство объектов (выполнение строительно-монтажных и проектных работ) для государственных нужд/ Москва 1997. [Электронный ресурс] URL: <http://www.zakonprost.ru/content/base/22227> (дата обращения 07.04.2015).

81. Отчет о научно-исследовательской работе «Разработка методики расчета экономической эффективности размещения заказов на поставки товаров и выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. Тема № 2.7.2. ЗАО «Институт конкурсных технологий». Москва 2006.

82. Отчет о работе в СПб в 2015 Комитета по государственному заказу Санкт-Петербурга [Электронный ресурс] URL: <http://www.megapolis-consult.ru/articles/6808/> (дата обращения 06.05.2016).

83. Панибратов Ю.П., Смирнов Е.Б. Развитие договорных отношений в

инвестиционно-строительном комплексе в России и за рубежом. Экономика строительства. 1998. № 4.

84. Панков В.В., Кожухов В.Л. Методология аудита государственных закупок: международный аспект // Журнал «Учет. Анализ. Аудит» №4, 2015.

85. Перов К. А. Оценка эффективности размещения заказов: общие подходы / К. А. Перов // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2007. – № 7. – Стр. 77 – 82.

86. Писенко К.А. Публичные и частные закупки: основания и проблемы дифференцированного подхода к регулированию // Финансовое право. 2013. N 12. С. 13 — 17.

87. Письмо Минэкономразвития РФ от 27.03.2003 N АШ-815/05 О «методических рекомендациях по оценке эффективности проведения конкурсов на размещение заказов на поставки товаров для государственных нужд». [Электронный ресурс] URL: [zakonbase.ru/content/part/318395](http://zakonbase.ru/content/part/318395) (дата обращения 19.10.2016).

88. Погонцев В. Бесконечные дороги госзаказа. [Электронный ресурс] URL: <http://www.fontanka.ru/2017/02/15/068/> (дата обращения 03.03.2017).

89. Положение о закупках товаров, работ, услуг ОАО «Газпром» и Компаний Группы Газпром (с изменениями, утвержденными решениями Совета директоров ОАО «Газпром» от 12 октября 2012 г. № 2063, от 26 декабря 2012 г. № 2104, от 28 марта 2013 г. № 2144).

90. Положение о закупочной деятельности ОАО «Территориальная генерирующая компания №2» Ярославль 2014 [Электронный ресурс] URL: <http://www.tgc-2.ru/procurements/activity/legal/> (дата обращения 19.11.2015).

91. Положение о подрядных торгах в Российской Федерации. (в ред. распоряжения Минстроя РФ N 18-23р, Госкомимущества РФ N 2532-р от 18.10.94) [Электронный ресурс] URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=10352;fld=134;dst=1000000001,0;rnd=0.8095466430510965> (дата обращения 21.09.2015).

92. Попков В. П., Семенов В. П. Организация и финансирование

инвестиций. — СПб: Питер, 2001.

93. Портер М. Конкуренция. Санкт – Петербург: Вильямс, 2003.

94. Постановление Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2015 г. № 1193 Москва. О мониторинге закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

95. Постановление Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2015 г. N 99 «Об установлении дополнительных требований к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг, случаев отнесения товаров, работ, услуг к товарам, работам, услугам, которые по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера способны поставить, выполнить, оказать только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации, а также документов, подтверждающих соответствие участников закупки указанным дополнительным требованиям». Российская газета, 9 февраля 2015 г.

96. Правительство Санкт-Петербурга разработало типовое положение о госзакупках. [Электронный ресурс] URL: <http://torg94.ru/> (дата обращения 25.04.2016).

97. Приложение № 16 к Положению о закупках ГУП «Петербургский метрополитен» [Электронный ресурс] URL: [www.metro.spb.ru/uploads/img/sert/polog\\_zkp2.doc](http://www.metro.spb.ru/uploads/img/sert/polog_zkp2.doc). (дата обращения 07.04.2016).

98. Принципы и правила закупок товаров, работ и услуг. Европейский банк реконструкции и развития. © Европейский банк реконструкции и развития Лондон, Соединенное Королевство, 2010.

99. Проблемные вопросы практики применения Федерального закона №44-ФЗ (справка НОСТРОЙ) [Электронный ресурс] URL: [sskural.ru/Tekhnicheskoe\\_regulirovaniye\\_i\\_SMK.../20141013/23.doc](http://sskural.ru/Tekhnicheskoe_regulirovaniye_i_SMK.../20141013/23.doc) (дата обращения 23.01.2017).

100. Проект “Национальный Рейтинг Прозрачности Закупок” [Электронный ресурс] URL: [http://www.nrpz.ru/raiting\\_2015.html#content-inner](http://www.nrpz.ru/raiting_2015.html#content-inner) (дата обращения 19.11.2015).

101. Пуденко Т.И., Богуславская Т.Н. К вопросу о критериях оценки эффективности деятельности дошкольных образовательных организаций. Управление образованием: теория и практика, 2015 №2 (18).

102. Развитие контрактной системы в сфере закупок в рамках перехода на электронные процедуры определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) [Электронный ресурс] URL: <http://www.fko.msk.ru/fko/docs/128/> (дата обращения 24.11.2015).

103. Раппопорт А.Н., Горюнов П.В., Антонова Е.М. и др. Практические рекомендации по оценке эффективности и разработке инвестиционных проектов и бизнес-планов в электроэнергетике: В 3 кн. М.: ЦНПИ, 1999.

104. Распоряжение Правительства РФ от 21.03.2016 N 471-р (ред. от 13.05.2016) <О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион). [Электронный ресурс] URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_195624/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_195624/) (дата обращения 19.05.2016).

105. Рейтинг прозрачности государственных закупок 2015 год НП «НАУЭТ» [Электронный ресурс] URL: [http://nrpz.ru/raiting\\_2015.html#content-inner](http://nrpz.ru/raiting_2015.html#content-inner) (дата обращения 21.05.2016).

106. Руководство по принятию Типового закона ЮНСИТРАЛ о публичных закупках. Организация Объединенных Наций. Нью-Йорк, 2014 год.

107. Руководство по проведению предварительного квалификационного отбора участников торгов (предварительной квалификации). Департамент закупок Европейский банк реконструкции и развития. One Exchange Square Лондон EC2A 2JN. Соединенное Королевство, июнь 2012.

108. Руководство. Закупки по займам МБРР и кредитам МАР. Всемирный банк. Нью-Йорк, 2010.

109. Серажетдинов Р.Р., Порядок оценки заявок, окончательных предложений участников закупки. ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение №37 [июль/сентябрь] 2014.

110. Скорняков С. М. О способе оценки конкурсных предложений при

размещении заказов на выполнение заданий геологического назначения // Информационно-аналитический бюллетень “Конкурсные торги”, май-июнь 2001.

111. Смирнов Е.Б. Механизмы формирования партнерских отношений между заказчиком и подрядчиком в инвестиционно-строительном проекте. Вестник гражданских инженеров № 1(31) 2012.

112. Смирнов Е.Б. Принципы обеспечения конкурентоспособности предложения подрядчика при подготовке к торгам. Вестник гражданских инженеров. 2013. № 3 (38).

113. Смирнов Е.Б. Чурбанов А.Е. «Типовые формы международных и национальных строительных контрактов и вопросы их адаптации к условиям России». Журнал конкурсные торги № 05-06 2002 г.

114. Смирнов Е.Б., Иванов С.Н., Иванов Н.Н., Демиденко М.В. Сохранение и развитие исторической жилой застройки крупных городов. Монография. Изд-во СПбГАСУ - СПб, 2016.

115. Смотрицкая И.И., Черных С.И., Шувалов С.С. Контрактная система закупок в российской экономике: перспективы и ограничения развития. Научный доклад. М.: ИЭ РАН, 2014.

116. Снигерев В.И., Дидковский В.М. Организация проведения конкурсов на закупку продукции и услуг для федеральных государственных нужд. Министерство труда и социального развития РФ и Государственный университет высшей школы экономики. - М., 2001.

117. Снисаренко П.И. Предквалификация и постквалификация участников закупок по 223-ФЗ [Электронный ресурс] URL: .  
[https://otc.ru/academy/articles/pred\\_i\\_postkvalifikacija](https://otc.ru/academy/articles/pred_i_postkvalifikacija) (Дата обращения 08.12.2015).

118. Совершенствование системы строительного ценообразования: «реформа» или «развитие»? Дидковская О.В., Ильина М.В., Мамаева О.А. [Электронный ресурс] URL: [http://sronossi.ru/novosti\\_sro/sovershenstvovanie\\_sistemy\\_stroitel'nogo\\_tsenoobrazovania\\_reforma\\_ili\\_razvitie](http://sronossi.ru/novosti_sro/sovershenstvovanie_sistemy_stroitel'nogo_tsenoobrazovania_reforma_ili_razvitie) (дата обращения 14.01.2016).

119. Сондерс М., Льюис Ф., Торнхилл Э. Методы проведения

экономических исследований. – М., 2006.

120. Способы подрядных работ по закону №44-ФЗ (проектирование, строительство, капитальный ремонт, текущий ремонт, реставрация) Институт госзакупок, 2015 г., [Электронный ресурс] URL: [www.roszakupki.ru](http://www.roszakupki.ru) (дата обращения 10.05.2016).

121. Станякин С.В. Стимулирование развития промышленного комплекса на основе формирования эффективной государственной контрактной системы. Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук, Орёл – 2014.

122. Сургутскова И. А. Порядок расчета начальной (максимальной) цены контракта. Государственные и муниципальные закупки – 2013. Сборник докладов. – М. ИД «Юриспруденция», 2014. – 488.

123. Тендерные процедуры. Международная федерация инженеров-консультантов, третье издание, Лозанна, 2008.

124. Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках. Организация Объединенных Наций. Нью-Йорк, 2014 год.

125. Указ Президента РФ от 08.04.1997 N 305 "О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд" (вместе с "Положением об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд") [Электронный ресурс] URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_14009](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14009) /(дата обращения 07.04.2016).

126. Фабочки Ф.Д. Управление инвестициями. М.: ИНФРА – М., 2000.

127. ФАС и Минэкономики спорят о рисках на торгах для типовых госстроек [Электронный ресурс] URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2927159> (дата обращения 23.05.2016).

128. ФАС и Минэкономики спорят о рисках на торгах для типовых госстроек [Электронный ресурс] URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2927159> (дата обращения 23.05.2016).

129. Федеральный закон от 18.07.2011 N 223-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». [Электронный ресурс] URL: <http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/document/view.html>. (дата обращения 19.05.2016).

130. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

131. Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. [Электронный ресурс] URL: <http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/document/view.html>. (дата обращения 19.10.2015).

132. Филиппов А.С. Классификация участников инвестиционно-строительного проекта на основе компетенций. Вопросы и проблемы экономики и менеджмента в современном мире. / Сборник научных трудов по итогам международной III-й научно-практической конференции. ИЦРОН, г. Омск, 2016.

133. Филиппов А.С. Роль и место технического заказчика в инвестиционно-строительном проекте. // Вестник гражданских инженеров. 2016. № 2 (55).

134. Цапко К.А. Особенности и проблемы государственных закупок в инвестиционно-строительном комплексе // Интернет-журнал «Науковедение» Том 7, №4 (2015). [Электронный ресурс] URL: <http://naukovedenie.ru/PDF/41EVN415.pdf> (дата обращения 19.11.2015).

135. Цель оправдывает средства. Интервью Евраева М.Я. и Шаккума М.Л. журналу «Профиль» [Электронный ресурс] URL: <http://buryatia.fas.gov.ru/analytic/6817>(дата обращения 19.10.2015).

136. Что такое переторжка. Портал «Тендеры ру. [Электронный ресурс] URL: <http://www.tendery.ru/wiki/index.php/%D0%9F%D0%B5%D1%80%D0%B5%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B6%D0%BA%D0%B0> (дата обращения 10.02.2016).

137. Чурбанов А.Е. Схемы реализации концессионных проектов, применяющиеся в мировой практике, и возможность их использования в России. Вестник ИНЖЭКОНа.: СПб.: СПбГИЭУ, Вып. 3 (12), 2006.

138. Чурбанов А.Е. Формирование механизма подрядных договорных отношений в строительстве. Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук, Санкт-Петербург, 2006.

139. Шавылина Ю. А. Централизация закупок по закону о контрактной системе. Государственные и муниципальные закупки – 2013. Сборник докладов. – М. ИД «Юриспруденция», 2014. – 488.

140. Шакиров Р.Б «Теория и практика проведения подрядных торгов в строительстве» М. Издательство Ассоциации строительных вузов, 2002.

141. Шакиров Р.Б. Терминологический словарь участникам инвестиционной деятельности. - М.: Издательство МГУ, 2002.

142. Шахов В. «Отсечь от госзаказа недобросовестных подрядчиков может система предквалификационного отбора» [Электронный ресурс] URL: <http://sroportal.ru/news/partners/vladimir-shahov-otsech-ot-goszakaza-edobrosovestnyx-podryadchikov-mozhet-sistema-predkvalifikacionnogo-otbora> (дата обращения 12.03.2016).

143. Шумпетер Й. Теория экономического развития. М.: Прогресс, 1983. С. 159.

144. Юрченко Е.В. Методика оценки эффективности контрактной системы российской федерации. Научно-образовательный центр исследования эффективности и результативности управления, Москва, 2014. [Электронный ресурс] URL: <http://www.econf.rae.ru/pdf/2014/11/3845.pdf> (дата обращения 8.08.2016).

145. Юрченко Е.В. Система оценки эффективности управления в организациях, созданных органами государственной власти и органами местного самоуправления в Российской Федерации // Материалы I Межрегиональной научно-практической конференции научно-педагогических работников. – Ярославль: ЯФМФЮА, 2014. – С. 57-63.

146. Якобсон Л.И. Эффективность государственных закупок, части I и II, журнал «Конкурсные торги», июль—август 2000 и июль—август 2001.

147. Яковенко В.В. Государственный заказ как инструмент повышения эффективности бюджетных расходов : дис. ... канд. экон. наук. Волгоград, 2010.

148. Яковлев Ю.В. Формирование организационно-экономического механизма управления сложными инвестиционно-строительным проектами: монография / Ю.В. Яковлев. – СПб.: СПбГИЭУ. 2009.

149. Federal Acquisition Regulation (This edition includes the consolidation of all Federal Acquisition Circulars through 2001-27). Issued March 2005 by the General Services Administration. Wash DC 2005.

150. Guide to the New Contracts 1999 Edition. FIDIC Publication, Geneva 2001.

151. Hendrickson C. «Project Management for Construction» Carnegie Mellon University, Pittsburgh, 1999.

152. Margaret M. Worthington, Louis P. Goldsman, Frank M. contra Alston. Contracting with the Federal Government, 4th Edition. John Wiley & Sons, 1998.

153. Masterman J.W. An Introduction to Building Procurement Systems. E&FN SPON, London 1999.

154. Newman, R., Jenks, M., Bacon, V., Dawson, S. (1981) Brief, Formulation and the Design of Buildings (Summary Report), Oxford Polytechnic.