

АППАРАТ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

"27" сентября 2010 г.

№ 179-33924

г.Москва

НОСТРОЙ



№01-2852 10

от 04.10.10

Общероссийская негосударственная
некоммерческая организация
«Национальное объединение строителей»

Направляется для сведения информация Минэкономразвития России о результатах рассмотрения предложений Общероссийской негосударственной некоммерческой организации «Национальное объединение строителей» по совершенствованию законодательства в области закупок для государственных и муниципальных нужд, подготовленная в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации (протокол от 16.08.2010г. № ВП-П9-43пр).

Приложение: копия вх. 2-74987 от 15.09.2010 г. на 1. с приложением на 8 л.
(копия).

Заместитель директора Департамента
промышленности и инфраструктуры
Правительства Российской Федерации

Р. Старовойт



**МИНИСТЕРСТВО
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ)**

Правительство
Российской Федерации

ЗАМЕСТИТЕЛЬ МИНИСТРА

ул. 1-я Тверская-Ямская, д. 1,3, Москва,
ГСП-3, А-47, 125993
Тел. (495) 694-03-53, Факс (495) 251-69-65
E-mail: mineconom@economy.gov.ru
<http://www.economy.gov.ru>

14.09.2010 № 16866-ПА/222

На № _____ от _____

О предложениях по
совершенствованию законодательства
о закупках для государственных и
муниципальных нужд

Поручение Правительства Российской
Федерации от 16 августа 2010 г.
№ ВП-П9-43пр (пункт 6)

В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации
Минэкономразвития России совместно с ФАС России (А.Ю. Цариковский)
представляет доклад о предложениях по совершенствованию законодательства в
области закупок для государственных и муниципальных нужд.

Позиция Минрегиона России по данному вопросу будет сообщена
дополнительно.

Приложение: на 15 л. в 1 экз.

А.Е. Лихачев

В.П. Челюскина
(499) 795 64 66
Департамент развития конкуренции

93044

2010 г.



ДОКЛАД

о предложениях по совершенствованию законодательства в области закупок для государственных и муниципальных нужд

Минэкономразвития России совместно с Минрегионом России и ФАС России рассмотрело проект федерального закона «О внесении изменений в 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 – проект Закона), а также проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2009 г. № 722 (далее – проект постановления), разработанные Общероссийской негосударственной некоммерческой организацией «Нострой», и докладывает.

В соответствии с проектом Закона предлагается внести изменения, которые предусматривают право, а не обязанность заказчика осуществлять размещение заказа на выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту путем проведения открытого аукциона в электронной форме, а также право заказчика запросить у саморегулируемой организации сведения о проводимом контроле, выписку из реестра саморегулируемой организации, правил саморегулирования.

Согласно пояснительной записке к проекту Закона необходимость внесения поправок в Закон обусловлена тем, что в аукционах принимают участие строительные компании, которые не обладают необходимым опытом строительства, наличием производственных мощностей, трудовых, финансовых и других ресурсов.

В этой связи необходимо отметить следующее.

Одним из главных результатов принятия Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон) стало обеспечение равного, беспрепятственного доступа к получению государственного заказа всех предпринимателей, которые способны удовлетворить качественные и количественные требования заказчика по экономически выгодной цене, в связи с чем основным принципом Закона стала замена субъективных, произвольных требований к участникам размещения заказа (административная предквалификация) на финансовые гарантии обеспечения

исполнения контракта (экономическая предквалификация). Таким образом, предусмотренная в Законе предквалификация основывается не на субъективных критериях, которые заказчик может установить по своему усмотрению, а на экономической возможности участника размещения заказа исполнить контракт.

Указанная экономическая предквалификация реализуется следующим образом:

1) в документации о торгах заказчик устанавливает требования к качеству, техническим характеристикам товаров (работ, услуг), а также иные характеристики соответствия товаров (работ, услуг) потребностям заказчика. То есть заказчик в документации о торгах устанавливает, «что купить», а «не у кого купить»;

2) в документации о торгах заказчик устанавливает требование к участникам на соответствие их требованиям, устанавливаемым в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Учитывая, что положения Градостроительного кодекса Российской Федерации предусматривают, что виды работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, должны выполняться только лицами, имеющими выданные саморегулируемой организацией свидетельства о допуске к таким видам работ, заказчик в документации о торгах должен установить требование к участникам о предоставлении необходимых свидетельств о допуске, выданных саморегулируемой организацией;

3) участник размещения заказа описывает в заявке на участие в торгах качество товаров, работ, услуг, соответствующее требованиям заказчика, а также представляет свидетельства о допуске, выданные саморегулируемой организацией. Если участник размещения заказа предлагает в заявке товары (работы, услуги), не отвечающие требованиям заказчика, или не представил указанные свидетельства о допуске, то такой участник размещения заказа в соответствии с положениями Закона не допускается к участию в торгах;

4) все допущенные к участию в торгах участники (предложившие к поставке/выполнению товары (работы, услуги), соответствующие потребностям заказчика) конкурируют по цене, и победителем определяется участник, предложивший наименьшую стоимость товаров (работ, услуг).

Таким образом, участвуют в торгах только те участники, предложение которых полностью соответствует требованиям заказчика, а по итогам торгов определяется победитель, предложивший наименьшую стоимость контракта.

При этом Законом предусмотрены экономические механизмы защиты от недобросовестных действий участников размещения заказа (в том числе от демпинга):

1) к участию в торгах допускаются только те участники, которые внесли денежные средства в качестве обеспечения своей заявки в размере до 5 процентов от начальной (максимальной) цены контракта. Таким образом, если участник откажется от подписания контракта, то он теряет указанные денежные средства, а контракт заключается с участником, занявшим второе место. При этом проведения новой процедуры торгов не требуется;

2) до подписания контракта победитель торгов должен представить заказчику обеспечение исполнения контракта в виде внесения денежных средств либо финансового обязательства третьей стороны, которая поручится за исполнение контракта победителем торгов (банк, крупный поручитель). При этом в случае неисполнения обязательств по контракту поставщик (подрядчик) теряет до 30 процентов от стоимости контракта.

Таким образом, Законом предусмотрена жесткая экономическая мотивация исполнителей контракта выполнять обязательства по государственным и муниципальным контрактам добросовестно.

Принятие федеральных законов от 17 июля 2009 г. №164-ФЗ и от 27 июля 2010 г. № 240-ФЗ позволило заказчикам не применять страхование ответственности в качестве финансового обеспечения исполнения контрактов, так как страхование как вид обеспечения обязательств не эффективно работал для целей обеспечения исполнения государственных и муниципальных контрактов. Одновременно введение нового вида финансовых гарантий – поручительства, с ужесточением требований к поручителям (Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 240-ФЗ), позволит заказчикам обеспечить надежность финансовых гарантий исполнения обязательств и, как следствие, качество выполняемых работ.

Кроме того, для крупных строительных объектов (стоимостью свыше 50 млн. рублей) в Законе предусмотрена возможность проведения прозрачного предварительного квалификационного отбора участников аукциона. Участник допускается к аукциону только в том случае, если он располагает опытом в проведении соответствующего строительства за последние 5 лет и документально способен подтвердить, что выполнял не менее 20 процентов объема работ, относящихся к той же группе, подгруппе или одной из нескольких групп, подгрупп работ, на выполнение которых размещается заказ. Данная норма обеспечивает

единство требования заказчика и, соответственно, допуска на основании данных о фактически построенных и сданных объектах, относящихся к конкретной категории строительства (группе, подгруппе). В указанных случаях есть объективное подтверждение возможностей подрядчика в полном объеме исполнить свои обязательства по контракту (в подтверждение опыта представляются копия разрешения на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию, копия акта приемки объекта капитального строительства). Соответствующие разъяснения о применении части 2.1 статьи 11 Закона были направлены 25 декабря 2007 г. совместным письмом Минэкономразвития России, Росстроя, ФАС России и Росавтодора № 20320-АП/Д04/АП/25728/01-24/11859/ВБ-4731/01.

Предлагаемые проектом Закона поправки в части подтверждения опыта работы исключительно на «аналогичных» объектах капитального строительства без конкретизации данного понятия (предлагается исключить привязку к конкретным группам или подгруппам) создают необоснованные ограничения для участников размещения заказа, а также правовую неопределенность в понятии «аналогичный объект капитального строительства», а, следовательно, и возможность для злоупотреблений заказчика.

Следует отметить, что предусмотренные Законом аукционы, и особенно аукционы в электронной форме, являются способом размещения заказа, который в наибольшей степени соответствует принципам и идеологии Закона, поскольку при проведении аукционов отсутствует субъективизм при оценке со стороны заказчиков предложений участников торгов.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 апреля 2007 г. указывалось на то, что *«надо навести порядок и с заключением государственных контрактов. Полностью перейти на такую систему договоров, при которой стоимость государственного заказа не менялась бы в течение всего периода его исполнения. При распределении государственных заказов - в подавляющем большинстве случаев перейти на аукционную систему»*.

Предусмотренное в ранее действующей редакции Закона право заказчиков самостоятельно определять способ торгов, между конкурсом и аукционом, привело к злоупотреблениям, в том числе при размещении заказов на выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства.

В отличие от аукционов при проведении конкурсов определение победителей осуществляется не только по наименьшей цене контракта, но и с учетом других предусмотренных критериев оценки, в том числе субъективных (балльных) и неадминистрируемых.

Несмотря на то, что Законом ограничено предельное весовое значение субъективных критериев оценки заявок на участие в конкурсе, в условиях рыночного ценообразования возможность использования субъективных оценок при отборе контрагентов позволяет заказчику предоставлять соответствующее преимущество «аффилированным» с заказчиком организациям.

Так, чтобы одержать победу в конкурсе над «аффилированной» с заказчиком организацией, которая по субъективному критерию получила в весовом выражении максимальную 20-процентную оценку и при этом не предложила снижения цены контракта, другому предпринимателю необходимо снизить цену контракта существенно более, чем на 20 процентов. Таким образом, в условиях равной конкурентной борьбы подобное 20-процентное преимущество является определяющим.

С учетом вышеизложенного при проведении конкурсов за счет применения субъективной оценки предложений участников возможны указанные коррупционные проявления, при этом в аукционе, прежде всего в электронной форме, риски указанных проявлений минимизированы.

В связи с этим на уровне Правительства Российской Федерации принято решение о необходимости распространения открытых аукционов в электронной форме на весь перечень товаров, работ, услуг, размещение заказов на поставки (выполнение, оказание) которых осуществляется путем проведения аукциона, в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2008 г. № 236-р как обязанности, а не права государственных заказчиков. Соответствующие поправки в Закон внесены Федеральным законом от 25 ноября 2009 г. № 273-ФЗ «О внесении изменений в статью 3.2 Федерального закона «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Учитывая изложенное, возврат к административной предквалификации (вместо экономической), в том числе и в виде неадминистрируемого требования обоснования снижения цены контракта, может привести к установлению государственными заказчиками требований, описывающих «аффилированную» с заказчиком компанию, что исключит возможность участия в торгах других

компаний. Это, в свою очередь, исключит применение открытых аукционов в электронной форме, поскольку будет означать возможность прямого давления заказчиков на поставщиков (подрядчиков), что приведет к коррупции, резкому ограничению конкуренции и неэффективному расходованию бюджетных средств.

В отношении предлагаемых изменений в Закон в части предоставления заказчику возможности запрашивать у саморегулируемой организации сведения о сроках и результатах контроля соблюдения требований к выдаче свидетельств о допуске, требований стандартов саморегулируемой организации, правил саморегулирования, требований технических регламентов, выписку из реестра членов саморегулируемой организации Минэкономразвития России считает, что вопросы выдачи или изъятия, достоверности и актуальности указанных документов должны быть в полной мере урегулированы в рамках Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях», так как свидетельства о допуске, выдаваемые саморегулируемой организацией, являются для заказчика подтверждением квалификации участника размещения заказа, его способности выполнить предлагаемый заказ. В этой связи свидетельства о допуске являются для заказчика гарантией качественного исполнения контракта.

В отношении предлагаемых поправок в Закон в части установления пороговых минимальных значений по критерию «цена контракта» с представлением участником размещения заказа необходимых обоснований необходимо отметить.

Согласно Конституции Российской Федерации каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (часть 1 статьи 34). Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (часть 3 статьи 55).

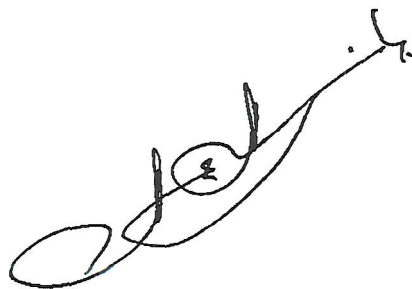
В соответствии с положениями Гражданского кодекса Российской Федерации при исполнении договоров на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, в том числе для государственных и муниципальных нужд, исполнитель по такому договору по общему правилу не ограничен в возможностях по применению различных конструктивных форм и методов решений, использования организационных решений, новых современных материалов и т.д., позволяющих снижать затраты при исполнении заказов, за исключением случаев,

предусмотренных Гражданским кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами.

Основанный на положениях Гражданского кодекса Российской Федерации Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» не предусматривает ограничения для исполнителя снижения затрат при выполнении заказа, т.е. цены контракта. Реальные возможности для исполнителя качественно и наиболее эффективно для государства исполнить заказ реализуются посредством обеспечения конкуренции при проведении торгов за получение заказа. Установление для всех исполнителей единого минимального порогового значения приведет к снижению конкуренции и не позволит обеспечить реальную экономию бюджетных средств. Кроме того, вопрос обоснования снижения цены контракта не является администрируемым.

Дополнительно следует отметить, что Общероссийской негосударственной некоммерческой организацией «Нострой» не представлено подтверждений того факта, что снижение цены контракта более чем на 15 процентов отражается на качестве строительных работ. Вместе с тем анализ федеральных контрактов, проведенный Минэкономразвития России, показал существенное снижение цены контракта (20-30%) на аукционах в результате конкуренции между известными и давно работающими на рынке крупными строительными компаниями.

Учитывая изложенное, Минэкономразвития России считает, что вопросы качественного исполнения контракта в полной мере урегулированы в Законе, и не поддерживает проект Закона. Его принятие будет нарушать принятые Правительством Российской Федерации решения о полномасштабном переводе основной части закупок на открытые аукционы в электронной форме и приведет к злоупотреблениям со стороны заказчиков.





ФЕДЕРАЛЬНАЯ
АНТИМОНОПОЛЬНАЯ
СЛУЖБА
(ФАС России)

СТАТС-СЕКРЕТАРЬ –
ЗАМЕСТИТЕЛЬ
РУКОВОДИТЕЛЯ

Садовая Кудринская, 11
Москва, Д-242, ГСП-5, 123995
тел. (499) 795-76-52, факс (495) 254-83-00
delo@fas.gov.ru http://www.fas.gov.ru

13.09.2010

№ АИ/3980-ПР

На № _____ от _____

О согласовании проекта доклада

Протокол совещания у Председателя Правительства
Российской Федерации В.В. Путина от 16.08.2010
№ ВП-П9-43пр (пункт 6)

Министерство экономического
развития Российской Федерации

1-я Тверская-Ямская ул, д. 1,3
г. Москва, 125993

Федеральная антимонопольная служба рассмотрела проект доклада о предложениях Национального объединения строителей, направленных на совершенствование законодательства в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд, направленный на согласование письмом Минэкономразвития России от 08.09.2010 № 16290-ЛА/Д22, и сообщает, что согласовывает данный проект доклада в представленной редакции.

Дополнительно ФАС России сообщает, что предложения Национального объединения строителей приведут к срыву планов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по переходу на электронные аукционы и по снижению стоимости строительства, а также к ограничению конкуренции в отрасли и росту коррупции.

Приложение: завизированный проект доклада о предложениях по совершенствованию законодательства в области закупок для государственных и муниципальных нужд на 7 л. в 1 экз.

А.Ю. Цариковский