

УДК 69.003.12

UDC 69.003.12

**ОСНОВНЫЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПРОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В СФЕРЕ СТРОИТЕЛЬНЫХ РАБОТ В РОССИИ ЗА РУБЕЖОМ**

**MAIN ORGANIZATIONAL AND LEGAL ASPECTS OF PUBLIC PROCUREMENT IN CONSTRUCTION SPHERE IN RUSSIA AND ABROAD**

Старкова Надежда Олеговна  
к.э.н., доцент кафедры мировой экономики и менеджмента

Starkova Nadezhda Olegovna,  
Cand.Econ.Sci., associate professor of the World economy and management department

Мирзоян Айкуги Романовна  
магистрант кафедры мировой экономики и менеджмента  
*Кубанский государственный университет, Краснодар, Россия*

Mirzozian Aikugi Romanovna  
undergraduate of the World economy and management department  
*Kuban State University, Krasnodar, Russia*

Оценены современное состояние отечественной строительной отрасли и особенности системы заказов на осуществление строительных работ за счет бюджетных средств в РФ. Проведено исследование организационно-правовых аспектов осуществления государственных закупок в мировой практике. Охарактеризованы основные зарубежные и российские законодательные акты, регламентирующие правила и описывающие конкурсный механизм государственных закупок, оценены их достоинства и недостатки

Current state of domestic construction industry and especially system of orders for implementation of construction works at the expense of budget funds in the Russian Federation has been evaluated in the article. Organizational and legal aspects of implementation of public procurement in the world have been researched. Main Russian and foreign legislation governing rules and descriptions of competitive mechanism of public procurement have been characterized and estimated.

Ключевые слова: ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ, КОНКУРС, КОНКУРСНЫЙ МЕХАНИЗМ, СТРОИТЕЛЬСТВО, СТРОИТЕЛЬНАЯ ОТРАСЛЬ, ЗАКАЗ, ЗАПРОС ПРЕДЛОЖЕНИЙ, КОНТРАКТ

Keywords: PUBLIC PROCUREMENT, COMPETITION, COMPETITIVE MECHANISM, CONSTRUCTION, CONSTRUCTION INDUSTRY, ORDER, REQUEST FOR PROPOSALS, CONTRACT

Функционирование и развития системы государственных закупок в настоящее время привлекает большое внимание со стороны исследователей и практиков, а проблемы размещения государственного заказа регулярно поднимаются Президентом и представителями правительства РФ, глав региональных и муниципальных образований. Сегодня актуальность данных вопросов вызвана, прежде всего, тем, что эффективное функционирование системы государственных закупок оказывает существенное воздействие на социально-экономическое

положение, как всей страны, так и на состояние и развитие ее субъектов и отраслей.

Применение в РФ государственных закупок в строительстве является наиболее обсуждаемой темой, в силу стратегической важности данной отрасли для российской экономики. Строительная отрасль является одной из важнейших в экономике Российской Федерации. В последнее время эта отрасль стабильно развивается, доходность строительной отрасли в период за 2002-2013 гг. постоянно увеличивалась – в среднем на 22% в год. По итогам первого квартала 2014 года объем работ по виду деятельности «Строительство» составил 903 млрд. руб., что на 0,2% превышает уровень аналогичного периода 2013 года в действующих ценах. Объем строительства в России по итогам апреля 2014 года по сравнению с аналогичным периодом 2013 года вырос на 1,6% и составил 392,2 млрд. руб. [3].

Средняя обеспеченность заказами в I квартале 2014 года по сравнению с IV кварталом 2013г. не изменилась и составила 6 месяцев. Крупные строительные фирмы обеспечены заказами на более длительный срок (8 месяцев), чем организации с численностью до 50 человек (4 месяца). По итогам первого квартала 2014 года в России было введено 21,6 млн. кв. метров жилых и нежилых зданий и помещений, что более чем на 28% превышает аналогичные показатели 2012 года. По мнению экспертов [1] такой интенсивный рост ввода недвижимости является следствием завершения проектов, инициированных в 2012 году и не позволяет делать выводы о продолжении роста строительной отрасли. Вполне возможно, что по завершении всех проектов,

находящихся на финальных стадиях реализации строительный рынок России, скорее всего, ожидает инвестиционная пауза, а также спад объемов строительных работ и ввода недвижимости.

В сложившихся обстоятельствах одним из способов адаптации строительных организаций внешним изменениям [6] может явиться максимальная ориентация на получение государственных заказов, способных обеспечить их текущую стабильность на рынке и перспективы развития. России основным заказчиком в строительной отрасли, как и в странах Евросоюза, является государственные и муниципальные органы [5]. В среднем, около 25% всех строительных заказов в России приходится на долю государства [2]. В настоящее время в РФ действует система государственных контрактов, обеспечивающая отношения Государственных заказчиков и исполнителей – строительных организаций в процессе реализации строительных работ, осуществляемых за счет расходов бюджета. Типовой контракт регламентирует условия относительно, стоимости, объема, сроках выполнения работ, размере и порядке финансирования, способе обеспечения исполнения обязательств. Государственным заказчиком выступает государственный орган или бюджетное учреждение, предоставляющее право получения заказа по виду деятельности «Строительство» на конкурсной основе. Поэтому одной из основ успешного ведения бизнеса строительной отрасли является формализация отношений с государством и муниципальными образованиями в процессе проведения таких конкурсов. Для определения характера и механизма взаимодействия сторон конкурсной

системы закупок, а также формирования эффективной модели отношений целесообразно проанализировать существующую мировую законодательную базу и организационную систему закупок на конкурсной основе.

Существование конкурсной системы закупок в различных странах мира во многом определяется законодательством, характеризующим экономические отношения между участниками рынка. Соответственно законодательные акты каждого государства определены поставленными в ней приоритетами экономической политики. Помимо этого существенное влияние на указанную сферу деятельности оказывает степень централизации национальной экономики.

Опыт стран Запада с развитой рыночной инфраструктурой свидетельствует, что система государственных закупок закономерно стала составной частью сферы внутреннего товарного обмена определенными видами продукции и услуг и одним из механизмов поддержания конкуренции и либерального способа хозяйствования. Объективной основой существования и поступательного развития системы госзакупок в национальной экономике многих стран является то, что в процессе выполнения своих целевых функций отдельные государственные ведомства и организационные структуры вынужденно сталкиваются с проблемой материально-технического обеспечения как для реализации государственных и муниципальных программ, так и для осуществления своей текущей деятельности. Как правило, она решается путем приобретения необходимых материальных и нематериальных ресурсов, товаров, работ и услуг через закупки, именуемые государственными, в процессе специально организуемых конкурсных торгов.

Конкурсный механизм, особенно при объемных закупках, позволяет достичь нескольких решений – снизить стоимость необходимой заказчику продукции, обеспечить более высокий уровень прозрачности и подконтрольности процесса купли-продажи и в конечном итоге противостоять коррупции.

Основным документом, который регламентирует главные параметры всей закупочной деятельности в мире, является Типовой закон ЮНСИТРАЛ «О закупках товаров (работ) и услуг», принятый в 1994 году на 27-й сессии Комиссии ООН по праву международной торговли [7].

Основными целями данного Типового закона являются максимальное развитие конкуренции, обеспечение справедливого отношения к поставщикам и повышение уровня открытости и объективности при проведении закупок. Закон не рекомендуется применять при государственных закупках, которые связаны с обеспечением национальной обороны и безопасности. В основе действующих нормативных актов в сфере закупок в Российской Федерации, Казахстане, Киргизии и других стран СНГ и Восточной Европы лежат принципы, заложенные именно в данном законе.

Кроме вышеуказанного нормативного акта существует многостороннее Соглашение по правительственным закупкам (Agreement on Government Procurement), которое является одним из элементов Генерального соглашения по торговле и тарифам (ГАТТ) и заключается странами в рамках участия во Всемирной торговой организации (ВТО)[4].

Соглашение было принято по результатам Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров в 1994 году, и его подписание не является обязательным условием для вступления страны в ВТО, однако в последнее время появилась тенденция, что участницы ВТО (США, страны Евросоюза, Канада, Израиль, Япония, Швейцария) считают подписание

Соглашения непрямым условием.

Основными целями данного Соглашения являются развитие международной торговли, запрет на дискриминацию иностранных поставщиков, обеспечение прозрачности законодательства и применяемых процедур закупок. Подписание Соглашения должно способствовать открытию национальных рынков госзакупок и предоставлению поставщикам из стран, подписавших данный документ, равных с национальными поставщиками условий участия.

Исходя из вышеназванных основополагающих документов, в каждой из стран построена своя законодательная база по закупочной деятельности. Так, основой государственного строительства и всего законодательства США является обеспечение свободы добросовестной конкуренции. Соответственно законы, правила, регулирующие организацию и проведение конкурсных отборов, направлены, в первую очередь, на обеспечение равных прав всех участников торгов, защиту от монополизации рынка.

Закупки в США проводятся на основании свода правил государственных закупок (Federal Acquisition Regulation, FAR1), который был разработан еще в 1984 году и описывает все этапы проведения закупок, начиная с планирования и заканчивая вопросами управления заключенными государственными контрактами вплоть до их завершения. Целью FAR является соблюдение всеми агентствами, проводящими закупки для федеральных государственных нужд, единой закупочной политики и использование единых закупочных правил.

В странах Европейского союза сегодня размещение государственных заказов регламентируется, в зависимости от объемов и других условий, тремя уровнями законодательного регулирования: международным, законодательством Евросоюза и национальным.

К международному регулированию закупок Евросоюза в первую очередь относятся требования ранее упомянутого Соглашения о правительственных закупках Всемирной торговой организации. Закупки стран, входящих в Евросоюз, по-прежнему осуществляются органами государственного управления согласно национальному законодательству. Однако при этом во внимание принимаются не только национальные правила закупок, но и законодательство и рекомендации Европейского сообщества, установленные в упоминаемых директивах.

Современная зарубежная практика в области госзакупок свидетельствует, что необходимые приобретения государством через госзаказ осуществляются главным образом для решения задач по удовлетворению текущих государственных потребностей в определенных видах товаров, работ и услуг. Кроме того, в целях пополнения государственного продовольственного резерва через госзаказ и реализации отдельных инвестиционных проектов используются средства международных финансовых организаций (МБРР, ЕБРР), а также зарубежных региональных банков развития.

В целом, расходы на госзакупки в большинстве развитых стран покрываются из средств государственного или территориального бюджетов, специальных правительственных и внебюджетных фондов, формируемых за счет налоговых и иных видов поступлений, включая доходы от деятельности самих госструктур. Между тем одной из проблем в части реальной оценки объемов национальных госзакупок является отсутствие в составе расходной части госбюджета большинства стран отдельной статьи учета их финансирования. В международной практике общий объем госзакупок принято оценивать исходя из стоимости услуг, произведенных в госсекторе, то есть на основе затрат, понесенных в связи с выполнением госструктурами

своих целевых функций, в том числе по приобретению необходимых для этого товарно-материальных ценностей. Их совокупный размер, как правило, рассчитывается на основе данных о государственном промежуточном или конечном потреблении.

Проблема усугубляется и отсутствием единой методологии определения стоимостных объемов госзакупок, типовой классификации товарной номенклатуры, а главное – информационной базы по достоверным показателям о состоянии сферы госзакупок в разрезе отдельных стран [8].

Так, в настоящий момент существуют три источника статистической информации о стоимости национальных госзаказов. Это – данные международных экономических организаций (МВФ, ООН, ОЭСР, ВТО, Всемирного и Европейского банков развития), специальных уполномоченных государственных органов, а также коммерческих компаний-поставщиков товаров, работ и услуг по линии госзакупок. С разной степенью детализации и репрезентативности они отражают объемы и структуру национальных госзакупок. Однако оценки показывают, что их информационная база часто оказывается несопоставимой как по номенклатуре, так и совокупному объему закупок, что обусловлено рядом причин.

Во-первых, из-за того, что понимание госзакупок в зарубежной практике неоднозначно, например, в странах ЕС они связаны с приобретением продукции и услуг для общественных целей (public procurement), а в других странах сюда включают закупки для государственных нужд (government procurement). Причем первое из них гораздо шире, так как включает обеспечение потребностей не только госпредприятий и учреждений, но и коммунальных служб, и наиболее реально отражает финансовые затраты государства на эти цели. Именно поэтому стоимостные объемы рынка госзакупок в европейских странах по



версии Комиссии Европейского Сообщества (КЭС), как правило, выше, чем оценки ОЭСР, поскольку они включают только бюджетные расходы на закупки продукции и услуг для государственных нужд.

Во-вторых, расхождение в международной статистике по стоимости госзакупок в разрезе стран вызвано конфиденциальностью части информации по расходам государства на приобретение соответствующей продукции на нужды национальной армии, ее обороноспособности и безопасности. Во многом по этой и другим причинам МВФ, например, в своей статистике учитывает стоимость военной униформы в составе бюджетных ассигнований на закупку товаров для государственных нужд, а ОЭСР включает их в статью «выплаты госслужащим».

В результате, по мнению зарубежных экспертов, к концу 90-х годов 20 века показатели удельного веса госзаказов в 20 странах-участницах ВТО были занижены более чем на 11% [10]. Так с учетом значений 140 стран общемировой рынок госзакупок к началу 2000-го года оценивался в 5,5 трлн долл., что было эквивалентно 82,3% мирового экспорта товаров и услуг. Из них 4,8 трлн/ долл. (85,7%) приходилось на страны в составе ОЭСР. Открытая же для международной конкурентной торговли часть госзакупок оценивалась всего в размере 2,1 трлн. долл., то есть в 2,3 раза меньше. За последние 25 лет национальные закупки в 15 наиболее развитых странах увеличились на 4,4 трлн долл., т.е. более чем в 4 раза. Причем на долю США приходится 46,5% (табл. 1). Таким образом для ряда стран ОЭСР с централизованной формой государственного управления характерны более высокие расходы на госзакупки на правительственном уровне по сравнению с региональными и муниципальными структурами.

В современной мировой практике конкурсных государственных закупок наиболее распространенным вариантом выбора строительной

организации во многих странах является запрос предложений (Request for Proposal, RFP) [9]. Он представляет собой документированный запрос

Таблица 1 – Динамика стоимостных объемов госзакупок в зарубежных странах за 1980-2013 гг (составлено автором по данным [10])

Страны	Объем госзакупок, в млрд. долл.					2008 г. к 1999г., количество раз
	1999	2000	2008	2010	2014	
Австрия	16,16**	32,42	33,27	38,32	45,26	2,80
Бельгия	21,73	31,22	38,81	54,74	64,96	2,99
Великобритания	120,71	221,37	302,17	430,54	551,10	4,57
Германия	150,08	251,41	262,83	330,71	365,33	2,43
Дания	19,52	35,29	42,60	59,55	71,31	3,65
Ирландия	4,84	8,59	16,02	28,26	36,04	7,45
Италия	78,05	231,17	195,21	280,28	331,23	4,24
Канада	65,29	150,09	158,08	201,27	258,17	3,95
Люксембург	1,05	1,93	2,97	4,65	5,93	5,65
Нидерланды	39,11	59,88	73,74	112,77	127,04	3,25
Норвегия	14,20	29,86	35,91	53,48	64,19	4,52
Франция	144,94	260,62	286,77	390,37	462,48	3,19
Швейцария	14,42	35,33	35,65	48,49	58,07**	4,03
Швеция	44,48	76,38	68,46	90,36	103,72	2,33
США	567,9	1223,4	1871,5	2294,7	2596	4,57
Япония	124,39	339,51	702,92	609,31	647,05**	5,20
Всего	1426,87	2988,47	4126,91	5027,8	5787,88	4,06

организации-заказчика на приобретение каких-либо товаров или услуг. Разрабатывается запрос предложений заказчиком специально для потенциальных поставщиков и подрядчиков, участвующих в тендерных или аукционных процессах. Запрос может диктовать структуру и формат предложений подрядчиков для возможности сопоставления предложений. Данный вид выбора строительной организации для осуществления работ, финансируемых за счет бюджетных средств предусмотрен Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных

нужд». При этом, данный вариант выбора исполнителя строительных работ широко используется не только муниципальными и государственными организациями, но и частными компаниями вне зависимости от объема продаж и формы собственности. В запросе предложений формулируются цели, требования к строительной компании, определяются критерии качества строительных услуги, а кроме того, объявляются критерии выбора исполнителя. Преимущества этого метода заключаются в следующем:

- заблаговременное уведомление строительных компаний о планах организации-заказчика на размещение заказа на строительные работы и критериях выбора предложений;
- четкость и конструктивность изложения требований к проведению запланированных работ;
- предупреждение строительных компаний о конкурсной основе процесса выбора исполнителя;
- возможности наиболее широкого охвата диапазона предложений;
- закрепление ответственности строительных компаний за заявленные предложения;
- четкая процедура оценки компаний, гарантирующая объективность и беспристрастность выбора.

Согласно Закона РФ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» процесс запроса предложений происходит в пять основных этапов: подача заявок; запрос предложений (предварительных); направление окончательных предложений; изучение окончательных предложений; заключение контракта.

Важнейшей частью выбора исполнителя строительных работ является процедура оценки привлекательности заявленных коммерческих предложений, представляемых участниками запроса. Как правило,

конкурсная комиссия, по заранее утвержденной методике, определяет количество баллов по каждому из выбранных критериев оценки конкретного коммерческого предложения. При этом у разных критериев, как правило, задаются разные доли значимости в общей оценке. При данном подходе оценка привлекательности коммерческого предложения определяется как сумма произведений баллов и долей. В результате, строительной фирме необходимо в коммерческом предложении сделать акцент на стороны своей деятельности с более высокими показателями важности критерия, которыми как за рубежом, так и в России является качество выполнения работ.

Таким образом, можно сделать следующие выводы. Конкурентный механизм размещения заказов на приобретение товаров, услуг, работ для государственных нужд на современном этапе в большей степени соответствует рыночным принципам регулирования экономики и играет важную роль в хозяйственном развитии многих развитых стран. Хотя состояние самой системы госзакупок существенно зависит от уровня развития национальной экономики, формы государственного устройства и особенностей бюджетной политики, которая оказывает значимое влияние на их физические и стоимостные объемы. Западная практика демонстрирует, что форма государственного устройства влияет и на степень централизации национальной системы госзакупок и уровень ее совершенства, что в свою очередь сказывается на соотношении стоимостных объемов продукции, закупаемой предприятиями и организациями различных уровней власти, и на их товарную структуру.

В современных условиях функционирования российской строительной отрасли запрос предложений является наиболее объективным способом определения претендентов на выполнение строительных работ, финансируемых за счет бюджетных средств. В условиях четкого соблюдения

регламента конкурса организация-заказчик получает возможность широкого и беспристрастного выбора подрядчика, наиболее удовлетворяющего критериям проекта. Для строительной компании запрос предложений предоставляет возможность участия в крупных строительных проектах и может быть способом определения и анализа сильных и слабых сторон ее деятельности, в том числе и определения уровня конкурентоспособности строительных услуг организации.

### Список литературы

1. Доклад «Социально-экономическое положение России» – Режим доступа – [http://www.gks.ru/bgd/regl/b14\\_01/Main.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b14_01/Main.htm)
2. Ежеквартальный обзор. Строительная отрасль России. Жилищное, гражданское, инфраструктурное строительств. I квартал 2014 года: Информационное агентство Info Life – URL: [infoline.spb.ru/](http://infoline.spb.ru/)
3. Официальный сайт Росстата РФ. Национальные счета – Режим доступа - <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/account/>
4. Спицына Л.Ю. Государственные закупки как механизм стимулирования производства инновационных товаров, работ и услуг // Вестник науки Сибири. 2012. № 4 (5). С. 192-196.
5. Старкова Н.О. Перспектива интеграции России с ЕС [Текст] / Н. Старкова // Вестник Ростовского государственного экономического университета (РИНХ). – 2010. – № 32. – С. 63-71.
6. Старкова Н.О., Старков И.С. Применение современных подходов к управлению изменениями в информационной системе предприятия: Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2011. № 66. С. 194-205.
7. Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках (Принят в г. Вене 01.07.2011 на 44-ой сессии ЮНСИТРАЛ) // Документ опубликован не был
8. Трефилова Т.Н. Теоретические и практические проблемы реализации запроса предложений. [Электронный ресурс] // Аукционный вестник. – Режим доступа - <http://auctionvestnik.ru/node/165>
9. Фиц А.Ю. Совершенствование управления государственными закупками в России // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. 2013. № 1 (33). С. 138-144.
10. Evenett S.J. Is there a case for new multilateral rules on transparency in government procurement? /Chapter III of «The Singapore Issues and The World Trading System: The Road to Cancun and Beyond», 2013.

### References

1. Doklad «Social'no-jekonomicheskoe polozhenie Rossii» – Rezhim dostupa – [http://www.gks.ru/bgd/regl/b14\\_01/Main.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b14_01/Main.htm)
2. Ezhekvartal'nyj obzor. Stroitel'naja otrasl' Rossii. Zhilishhnoe, grazhdanskoe, infrastrukturnoe stroitel'stv. I kvartal 2014 goda: Informacionnoe agentstvo Info Life – URL: [infoline.spb.ru/](http://infoline.spb.ru/)
3. Oficial'nyj sajt Rosstata RF. Nacional'nye scheta – Rezhim dostupa - <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/account/>
4. Spicyna L.Ju. Gosudarstvennye zakupki kak mehanizm stimulirovanija proizvodstva innovacionnyh tovarov, rabot i uslug // Vestnik nauki Sibiri. 2012. № 4 (5). S. 192-196.
5. Starkova N.O. Perspektiva integracii Rossii s ES [Tekst] / N. Starkova // Vestnik Rostovskogo gosudarstvennogo jekonomicheskogo universiteta (RINH). – 2010. – № 32. – S. 63-71.
6. Starkova N.O., Starkov I.S. Primenenie sovremennyh podhodov k upravleniju izmenenijami v informacionnoj sisteme predprijatija: Politematicheskij setevoj jelektronnyj nauchnyj zhurnal Kubanskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta. 2011. № 66. S. 194-205.
7. Tipovoj zakon JuNSITRAL o publicnyh zakupkah (Prinjat v g. Vene 01.07.2011 na 44-oj sessii JuNSITRAL) // Dokument opublikovan ne byl
8. Trefilova T.N. Teoreticheskie i prakticheskie problemy realizacii zaprosa predlozhenij. [Jelektronnyj resurs] // Aukcionnyj vestnik. – Rezhim dostupa - <http://auctionvestnik.ru/node/165>
9. Fic A.Ju. Sovershenstvovanie upravlenija gosudarstvennymi zakupkami v Rossii // Regional'naja jekonomika i upravlenie: jelektronnyj nauchnyj zhurnal. 2013. № 1 (33). S. 138-144.
10. Evenett S.J. Is there a case for new multilateral rules on transparency in government procurement? /Chapter III of «The Singapore Issues and The World Trading System: The Road to Cancun and Beyond», 2013.