

Лобанова Алина Алексеевна, Магистр, студент Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Санкт-Петербургский государственный архитектурно-строительный университет»

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В ОБЛАСТИ СТРОИТЕЛЬСТВА В РФ И ЗА РУБЕЖОМ

Аннотация: Важнейшими механизмами государственного регулирования экономики в сложившейся мировой практике являются государственный бюджет и налоговая система. В последние годы для обеспечения государственных и муниципальных нужд важное значение приобретает система государственных закупок по приобретению работ, товаров и услуг. Значение контрактной системы возрастает в мировой экономике, страны подписывают соглашения о реализации данного вида деятельности, большей открытости и прозрачности экономического пространства государств-партнеров. Государственные закупки являются неотъемлемым элементом социально-экономической системы государства, их реализация происходит через распределение государственных и муниципальных финансов. В данной статье рассматривается понятие и проблемы организации государственных закупок на объекты и услуги в строительстве и городском хозяйстве. Проанализированы основные принципы организации государственных закупок (подрядных торгов). Раскрыты недостатки организации торгов в строительстве и городском хозяйстве. Авторами предложены мероприятия по совершенствованию организации конкурсов.

Ключевые слова: торги, подрядные торги, конкурс, договор подряда, строительство, аукцион, экономика, тендер, государственные закупки, организация, процедура торгов.

Abstract: The most important mechanisms of state regulation of the economy in the prevailing world practice are the state budget and tax system. In recent years, to ensure state and municipal needs, the system of public procurement for the acquisition of works, goods and services has become important. The value of the contract system is growing in the global economy, countries are signing agreements on the implementation of this type of activity, greater openness and transparency of the economic space of partner states. Public procurement is an integral element of the socio-economic system of the state, their implementation occurs through the distribution of state and municipal finances. This article discusses the concept and problems of organizing public procurement for objects and services in construction and urban economy. The basic principles of the organization of public procurement (contract bidding) are analyzed. Disclosed are the disadvantages of organizing tenders in construction and municipal services. The authors proposed measures to improve the organization of competitions.

Keywords: bidding, contract bidding, tender, contract, construction, auction, economy, tender, public procurement, organization, bidding process.

Строительная отрасль экономики и взаимосвязанная с ней система городского хозяйства, постоянно развиваются, применяя современные способы организации, которые отвечают требованиям рациональности и эффективности. В настоящее время самой популярной формой размещения заказов на объекты и услуги в строительстве и городском хозяйстве являются подрядные торги.

Отметим, что система государственных закупок является важной составной частью всей социально-экономической структуры государства, а осуществление государственных закупок реализуется путём распределения муниципальных и государственных финансов.

Также заметим, что муниципальные и государственные учреждения приобретают различные товары и услуги за счёт соответственно муниципального или государственного бюджета в целях осуществления своих функций посредством муниципальных или государственных закупок путём проведения открытого конкурса.

Важно сказать о том, что достижение максимально эффективного соотношения цены и качества является основной функцией при совершении государственных закупок. В связи с этим, важной проблемой является достижение самого выгодного соотношения цены и качества для органов государственной и муниципальной власти. По мнению российского экономиста Е.А. Беляевой, проведение прозрачных и открытых государственных закупок является самым эффективным способом для того, чтобы уравновесить различные позиции множества поставщиков на рынке [4].

Рассматриваемая система торгов на сегодняшний день является наиболее актуальной, поскольку с помощью неё создаются конкурсные условия для претендентов на исполнение заказов, отдаются предпочтения наилучшему подрядчику и заключаются договора подряда на более подходящих условиях по основным критериям – минимальная договорная цена и срок строительства.

Организация подрядных торгов (конкурсов) на объекты и услуги в строительстве и городском хозяйстве является одним из таких способов, которые позволяют, во-первых, осуществлять минимизацию фактически понесенных заказчиком затрат на оплату указанных работ и услуг, тем самым, обеспечивая экономию финансовых ресурсов; во-вторых, урезать количество промежуточных звеньев, разделяющих заказчика и подрядчика; в-третьих, если не исключить, то значительно сократить коррупционные составляющие в исследуемой сфере.

Исследованию системы государственных закупок в России и странах Европы посвящены многие научные труды различных авторов. Например, российский учёный Д.С. Паниченко проводит анализ российской системы государственных закупок. Другие российские исследователи В.А. Ускова и В.В. Покровская рассматривают реализацию государственных закупок в странах Европы. В своих исследованиях данные учёные замечают, что реализация государственных заказов в ряде отраслей национального хозяйства к существенной экономии государственных средств и увеличению эффективности их использования, к эффективному развитию инноваций. Однако, отечественные экономисты также замечают, что ряд государств, несмотря на открытую систему государственных закупок, используют различные протекционистские меры для поддержки отечественного производства из-за чего иностранным компаниям становится крайне тяжело выиграть торги [13].

Как уже было сказано ранее, ряд стран ввели специальные протекционистские меры в отношении контрактов на государственные закупки. Страны с наибольшим количеством протекционистских мер в системе государственных закупок можно посмотреть на диаграмме 1 [23].

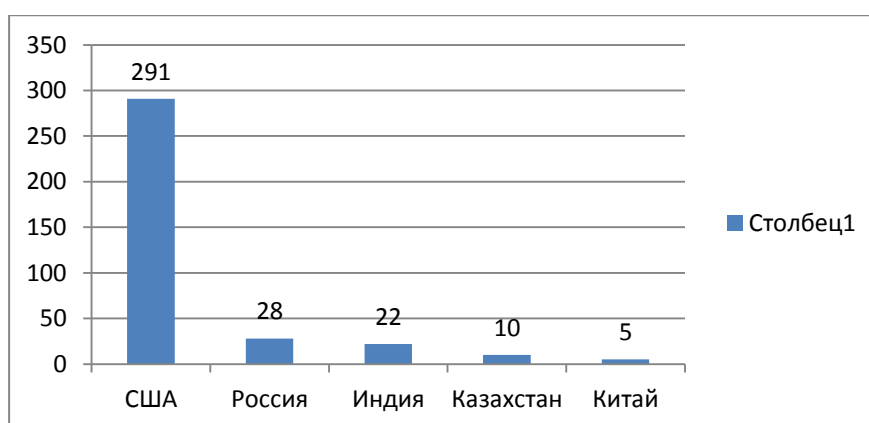


Диаграмма 1. Страны с наибольшим количеством протекционистских мер

Изучением данной темы занимаются множество авторов. В своем экономическом словаре Азриелян А.Н. определяет подрядные торги в строительстве как форму размещения заказов на строительство объектов путем

подбора на конкурсной основе претендентов – строительных, строительно-монтажных, проектных и других организаций – на выполнение комплекса работ по соответствующим видам деятельности в строительном комплексе [2].

Асаул А.Н. дает данному понятию такое определение: форма размещения заказов на строительство, предусматривающая выбор подрядчика для выполнения работ и оказания услуг на основе конкурса. Ключевым фактором является способность выполнить работу в срок [3].

Булей Н.В. рассматривает организацию подрядных торгов (конкурсов) на объекты и услуги в строительстве и городском хозяйстве с точки зрения повышения эффективности деятельности строительных организаций. Чем эффективнее работает строительная организация, тем с большей вероятностью она выиграет тендер на строительство нового объекта [5; 6].

Также изучение подрядных торгов (конкурсов) на объекты и услуги в строительстве и городском хозяйстве можно встретить и в работах других авторов, таких как Дудник А.Е., Осадчая Н.А., Лехтянская Л.В., Сироткин Н.А., Ольховиков С.Э. и многих других. Все они дают сходные определения подрядным торгам – это форма размещения заказов в целях выбора подрядчиков для его реализации на конкурсной основе, отличия состоят в основном только в факторах, на которые обращается особенное внимание при выборе победителей торгов.

Агафонова М.С. и Осминкина Е.Ю. в своей научной работе рассматривают систему подрядных торгов в строительстве и городском хозяйстве как инструмент, с помощью которого можно увеличивать уровень строительных фирм, нормализовать стоимость строительно-монтажных работ, повышать инновационную деятельность, увеличивать качество и безопасность завершенных строительством объектов, а также обеспечивать как добросовестную конкуренцию, так и выгодное для всех сотрудничество на рынке строительных подрядов, увеличивая рост эффективности производства, защиты окружающей среды и гармонизации социальных отношений [1].

Заметим, что за время существования государственной контрактной системы за границей, был получен довольно большой опыт, позволяющий проводить необходимый анализ и учитывать данные результаты для построения эффективной отечественной системы. Необходимо сказать о том, что существенную часть в реализацию и разработку данной системы государственных закупок вносят США.

Российский исследователь Ф.А. Тасалов изучает вопросы исполнения и размещения системы государственного заказа в США, проводит анализ различных способов размещения государственной закупки, проводит анализ российского и американского законодательства в данной области, выделяет признаки государственного заказа, что даёт возможность получить полное представление о природе и проблемах системы государственных закупок в США [16].

Отметим ещё ряд особенностей. Опыт западных стран с развитой экономикой показывает, что система государственных закупок является составным элементом общей структуры внутреннего товарного обмена различными видами продукции и услуг, а также одним из инструментов либерального способа хозяйственной деятельности и сохранения конкуренции. Естественной причиной появления и развития системы государственных закупок в национальном хозяйстве множества государств является то, что во время реализации государственными ведомствами своих различных функций они неизбежно имеют дело с проблемой материально-технического обеспечения, как для реализации своей непосредственной деятельности, так и для осуществления различных муниципальных и государственных программ. Обычно, данная проблема решается посредством покупки нужных материальных и нематериальных ресурсов, услуг, товаров и работ путём государственных закупок через специально организуемые конкурсные торги.

Необходимо заметить, что исследование продолжительного периода иностранной практики использования системы государственных закупок говорит о том, что её возникновение и развитие довольно тесно связано с

процессом изменения и совершенствования форм государственного устройства, а также с усилением роли государства.

Вопрос необходимости строительства и восстановления крупных национальных объектов инфраструктуры в большинстве европейских стран в середине 20 века был важной причиной довольно большого роста объёмов государственных закупок в данных государствах. Данный процесс привёл к необходимости интенсивного вовлечения разнообразных хозяйствующих субъектов – поставщиков продукции, услуг и производителей в систему государственных закупок, а также больших государственных вложений.

Таким образом, с данного периода начался активный этап развития системы государственных закупок в западных государствах. В данный период также появились базовые принципы функционирования рыночного хозяйственного устройства, так как появилась конкуренция, был создан рынок средств производства, а также стремительно развивался сектор предпринимательства, включая малый и средний бизнес.

Во время своего эволюционного развития, система государственных закупок в развитых странах превратилась из инструмента решения различных задач национальной обороны и удовлетворения различных потребностей муниципальных и государственных структур в один из главных механизмов регулирования хозяйственного устройства. Опыт данных стран говорит о том, что их преимуществом является увеличение инициативы предприятий, являющихся поставщиками и их самостоятельности в рыночной экономике. В первую очередь, данный процесс был обусловлен тем, что государство в системе государственных закупок является равноправным экономическим субъектом и участником конкурентного рыночного процесса.

Также необходимо сказать о том, что за 15 лет государственные закупки в 15 развитых странах выросли на 4,4 триллиона долларов, таким образом, показав рост более, чем в 4 раза. Заметим, что на долю США приходится 46,5%. Данная тенденция отображена в таблице 1 [22].

Таблица 1. Динамика стоимостных объёмов гос. закупок в зарубежных странах за 1999-2014 гг.

Страны/Годы	Объём гос. закупок, в млрд. долл.					2008 г. к 1999 г., 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	260,02	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

Также конкурсный способ осуществления государственных закупок позволяет добиться максимальной экономии государственных средств. Различные специалисты говорят о том, что в развитых государствах она достигает в среднем порядка 14-16% от первоначальной цены продукции, а в развивающихся странах до 30% [15].

К тому же конкурсный механизм, в особенности при крупных закупках, позволяет достигнуть нескольких задач – обеспечить более высокий уровень подконтрольности процесса купли продажи и прозрачности, а также уменьшить стоимость продукции, которая необходима заказчику, что в итоге помогает противостоять коррупции. Однако, несмотря на то, что в России на данный момент объём государственных закупок со стороны государства значительно выше объёмов закупок в крупных компаниях, эффективная система государственных закупок до сих пор не заработала.

Организация подрядных торгов в строительстве и в городском хозяйстве проводится на объекты, работы и услуги, при реализации которых строятся новые здания, расширяются, реконструируются и ремонтируются действующие здания, городские автомобильные дороги, инженерные сооружения, финансируется жилищный фонд, транспортные коммуникации [7].

Организация подрядных торгов (конкурсов) на объекты и услуги в строительстве и городском хозяйстве осуществляется в соответствии с присущими ей принципами.

Первым принципом является открытость. Для потенциальных участников и общественности открывается доступ к информации, которая необходима для участия – публикациям нормативно-правовых актов, сведениям о результатах, условиям организации подрядных конкурсов [14].

Второй принцип организации подрядных торгов в строительстве и городском хозяйстве – соблюдение процедур и открытость. Организация подрядных торгов (конкурсов) на объекты и услуги в строительстве и городском хозяйстве должна четко соблюдать установленный порядок. Например, для государственных закупок должна быть доступной вся документация, определен объем необходимых данных, назначены методы торгов [10; 11].

Ещё одним принципом организации подрядных торгов является эффективная и открытая конкуренция. К участию в подрядных торгах должны получать доступ все претенденты, которые подходят под требования заказчика. Чем выше открытая конкуренция, тем больше эффективность закупок [18].

Также весьма важным при организации подрядных торгов является принцип равноправие и справедливость. Все участники торгов должны быть наделены равными правами и справедливым отношением со стороны организаторов. Критерии, условия, принципы и особенности торгов для всех участников подрядных торгов являются идентичными. Изменение условий в период проведения конкурса запрещается. Также запрещается дискриминация в отношении любого из участников [12].

Необходимо отметить ещё такой принцип организации торгов в строительстве как экономичность, поскольку процедуры подрядных торгов следует совершать с минимально возможными расходами [3].

Организация подрядных торгов (конкурсов) на объекты и услуги в строительстве и городском хозяйстве реализуется за счет средств организатора с отнесением на стоимость строительства, а также средств от продажи тендерной документации. При обнаружении нарушений при организации торгов их результаты признаются недействительными, а организатор торгов обязывается выплачивать компенсацию расходов всем участникам торгов [17].

Необходимо подметить, что участник, который выиграл торги и заключил контракт, обладает правом назначения и объявления вторичных торгов на выполнение части работ, определенных контрактом. При этом при организации вторичных торгов не должны нарушаться условия заключенного контракта. Таким же образом может поступить участник-победитель вторичных торгов, и, в свою очередь, организовать третичные торги на осуществление некоторых видов работ или услуг. Если в итоге организации первичных торгов контракт не был заключен, то заказчик обладает правом назначения повторных торгов на тот же самый объект с тем же предметом торгов [9].

Наряду с этим, необходимо сказать, что при организации подрядных торгов (конкурсов) на объекты и услуги в строительстве и городском хозяйстве между участниками зачастую зарождаются споры, что ведет к возникновению множества проблем. Наряду с этим, сам процесс организации торгов также обладает некоторыми недостатками исходя из особенностей их проведения, а также из-за специфики строительных контрактов, рассмотрим основные из них:

1. Продолжительный инвестиционно-строительный период между организацией торгов и выполнением контрактных обязательств.

В течении продолжительного времени цены на строительные работы, материалы, конструкции и оборудование, требования к объекту в целом, возможно изменение технологических решений, в связи с моральным устареванием принятых.

2. Уровень качества выполнения работ, поскольку весьма часто подрядчики, которые выигрывают торги, не в состоянии осуществить выполнение работ надлежащим образом [8]. При подаче заявок существует практика занижения цен. Подрядные организации, предлагающие низкую цену, выигрывают торги и, либо не могут выполнить контракт, либо цена контракта увеличивается по «форс-мажорным» обстоятельствам, либо страдают сроки и качество выполнения работ [19].

3. Стоимость заказанных работ или услуг, так как строительство является капиталоемкой отраслью, потому невыполнение (или несвоевременное выполнение) обязательств, которые были определены контрактом, может повлечь за собой убытки [20].

4. Срыв процедур размещения заказов «серыми» участниками путем демпинга в заявках или необоснованных жалоб на действия заказчиков, неформальное урегулирование споров в связи с неисполнением, несвоевременными или недобросовестным исполнением обязательств.

5. Коррупционная составляющая. Сговор заказчика и поставщика через излишнюю детализацию технического задания под конкретных поставщиков.

Следует заметить, что все эти проблемы достаточно сложно решить сразу, но можно действовать постепенно. Если решение первой проблемы является практически невозможным, поскольку сроки находятся в зависимости в основном от объема работ и природных условий, то остальные можно уменьшить.

Один из вариантов решения проблем является создание в каждом регионе специализированных центров, принимающих на себя функции организатора-исполнителя торгов силами штатных сотрудников и командой экспертов-консультантов. Данные эксперты должны будут, с одной стороны, правильно и грамотно организовывать сам процесс торгов, исключая коррупционные схемы, с другой- объективно оценивать претендентов, участвующих в них, способность исполнять свои обязательства в срок и качественно, отсеивая сразу на стадии подачи документов недобросовестных подрядчиков. Подобные

центры по торгам подряда должны обслуживать заказчиков различных уровней бюджетов и направлений деятельности, намеренных провести торги подряда

На данный момент порядок государственных закупок в Российской Федерации регулируется Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ [21]. В данном законе предполагается конкурсный отбор поставщиков, что даёт возможность получать более выгодные условия при заключении контрактов и помогает избежать коррупции в данной сфере. Отметим, что в России, также, как и в странах ЕС, даётся возможность малому и среднему бизнесу участвовать в конкурсном отборе на электронных площадках. Созданная для этой цели Единая электронная площадка на настоящий момент насчитывает более 420 000 поставщиков и более 300 000 заказчиков, а со времени её открытия в 2009 году общая сумма проведённых торгов составила 13 триллионов рублей.

Главными негативными обстоятельствами, тормозящими активное использование государственных закупок в России, являются отсутствие единой методологии в проведении конкурсных торгов, ведомственная разобщённость, отсутствие квалифицированных специалистов и института, ответственных за надлежащую организацию конкурсов и присуждение контракта, противоречивость законодательной базы, а также довольно высокий уровень коррупции в данной сфере. По различным оценкам, около 70-90% всех государственных закупок в стране осуществляются с различными нарушениями. Тем ни менее, количество государственных закупок в расходной части бюджета продолжает расти и их доля уже сейчас составляет 40%, также возрастает количество конкурсов и число заключённых контрактов по результатам данных конкурсов, число которых уже превысило 100 тысяч в год. Однако, необходимо заметить, что по государственным закупкам без конкурсов, то есть у единственного поставщика, их заключается примерно в 2,5 раза больше.

Отметим, что исследование иностранной практики в сфере государственных закупок говорит о том, что они способны стать источником экономического роста. Для развивающихся стран также данный механизм является альтернативой финансовой помощи со стороны различных финансовых фондов. К примеру, данные ОЭСР говорят о том, что в 37 из 39 развивающихся стран уменьшение уровня цен в процессе осуществления государственных закупок на 10% ведёт к экономии государственных средств в размере, который сопоставим с объёмом внешней финансовой помощи, которую государство получает от международных финансовых фондов [22].

Анализ практики применения существующей контрактной системы выявил определенные недостатки в реализации государственных (муниципальных) закупок, в частности: большое количество нормативных актов, регулирующих контрактную систему, сложность их применения; недостаточное кадровое обеспечение контрактной системы; не отлаженность работы единой информационной системы; нарушение принципа добросовестной конкуренции; низкую эффективность государственных закупок именно на этапе исполнения контрактов.

Преодоление указанных проблем невозможно без внедрения существенных механизмов организационно-экономического характера, а также контроля за их исполнением.

Библиографический список:

1. Агафонова М. С., Осминкина Е. Ю. Совершенствование методов конкурсного отбора в строительстве // Научно-методический электронный журнал «Концепт». – 2016. – Т. 2. – С. 336–340. – URL: [<http://e-koncept.ru/2016/46082.htm>].
2. Азрилиян А.Н. Экономический словарь. – М.: Омега-Л, 2015. – 1152 с.

3. Асаул А.Н. Формирование конкурентного преимущества субъектов предпринимательства в строительстве: монография. – СПб: АНО «ИПЭВ», 2014. – 240 с.
4. Беляева Е.А. Тенденции развития контрактной системы государственных закупок за рубежом // Экономический журнал. 2019. №1. С. 6-19.
5. Береженцева И. О. Подрядные торги в строительстве: проблемы и перспективы // Молодой ученый. — 2018. — №48. — С. 368-370. — URL <https://moluch.ru/archive/234/54357/> (дата обращения: 13.03.2019).
6. Булей Н.В. Трансформация государственных закупок в строительстве в рамках перехода к контрактной системе. ISSN: 1999-2300 Экономика и предпринимательство, 2014 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [<http://naukarus.com/>].
7. Глазов Н.М. Особенности проведения государственных закупок на подрядные работы в строительстве // Общество. Среда. Развитие (Terra Humana), №. 3, 2011, с. 19-23.
8. Дорошенко Т.Г., Суханова И.А. Подрядные торги в строительстве: требования к участникам закупки // Известия Байкальского государственного университета, №. 6, 2012, с. 71-74.
9. Дудник А.Е., Осадчая Н.А. Проблемы организации и проведения подрядных торгов на региональном уровне. Методы их решения // Интернет-журнал Науковедение, №. 3 (12), 2012, с. 113.
10. Дудник А.Е., Осадчая Н.А. Шека С.И. Разработка мероприятий по улучшению конкурентоспособности строительного предприятия // Новые технологии, №. 4, 2012, с. 48-51.
11. Журавлев Е.Г., Дубинина Н.Г. Правовое регулирование организации закупок и его влияние на качество предоставляемых работ и услуг в области капитального строительства // Известия вузов. Инвестиции. Строительство. Недвижимость, №. 1 (12), 2015, с. 38-44.

12. Лехтянская Л.В. Формирование порядка организации и проведения подрядных конкурсов на строительство // Теория и практика общественного развития, №. 7, 2013, с. 216-219.
13. Покровская В.В., Ускова Е.А. Современный зарубежный опыт в области развития государственных закупок // Российский внешнеэкономический вестник. Москва, 2008. № 3. С. 25–38.
14. Сироткин Н.А., Ольховиков С.Э. Организация и планирование строительного производства: учебное пособие – Директ-Медиа, 2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [<http://www.knigafund.ru/>].
15. Смирнов В.И. Становление рыночной системы государственных закупок в России /Под ред. В. И. Смирнова. - Казань: НПО “БизнесИнфо-Сервис”, 2000.
16. Тасалов Ф.А. Контрактная система в сфере государственных закупок России и США: сравнительно-правовое исследование: Монография. Москва, 2017. 236 с.
17. Тихонова Е. А. Организация подрядных торгов (конкурсов) на объекты и услуги в строительстве // Молодой ученый. — 2019. — №4. — С. 261-264.
18. Чугунов В.И. Привлечение инвестиций в регионы посредством государственно-частного партнерства: проблемы, состояние, перспективы.
19. Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. 2017. № 3 (ч. 2). – С. 156-159.
20. Чуйкова Н.С. Подрядные торги в строительстве: процедура проведения и направления совершенствования //Вектор экономики. – 2017. – №. 4. – С. 51-51.
21. Источник: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 19.09.2019).
22. Отчет ОЭСР за 2002 год по анализу воздействия финансовой помощи на экономику принимающих стран. - “World Development Indicators Online”. Источник: [http:// www.oecd.ru.org](http://www.oecd.ru.org) (дата обращения: 19.09.2019).

23. Government procurement: data, trends and protectionist tendencies.

Источник: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157319.pdf.