

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА РАСПРЕДЕЛЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА В СФЕРЕ СТРОИТЕЛЬСТВА**

Сарбаш М.В.

научный руководитель канд. техн. наук Березовская Р.Э.

Сибирского федерального университета

Одна из задач правительства России, поставленная в рамках модернизации экономического комплекса, – это совершенствование механизма распределения государственного заказа в сфере строительства, относящейся к ресурсоемким отраслям народного хозяйства. Статистика показывает, что более 85% заказов государства на создание объектов недвижимости выполняется с нарушением строительных норм, качества, сроков и с перерасходом выделенных средств. Одной из причин эксперты называют саму методику организации госзаказа, которая изначально была разработана с изъянами.

Для исправления сложившейся ситуации на государственном уровне предпринимаются попытки улучшить механизмы размещения госзаказа на строительство уже при поиске оптимального подрядчика. Так, в 2006 году было предложено использовать торги (конкурсы), что оказалось затратным по времени, а с 1 января 2008 года был добавлен метод проведения аукционов. Почти сразу у специалистов появилось множество сомнений в его эффективности. Сегодня недостатки аукциона подтверждены статистическими данными. Основная проблема сводится к тому, что изначально эффективный инвестиционный проект, пройдя процедуру аукционов и торгов, получает 85-ти % вероятность некачественного исполнения.

Главное отличие аукциона от других форм размещения заказов и в то же время основной недостаток Закона о госзаказе (Федеральный закон от 21.07.2005г. № 94-ФЗ) заключается в определении победителя торгов по единственному критерию — минимальной цене, предложенной соискателем госзаказа при заранее заданном качестве. На аукционе размещается тот товар (работа или услуга), который заказчик описал в своей документации. Для строительства это означает, что заказчик изначально составляет и утверждает проектно-сметную документацию (далее ПСД), где уже заложены все требования к качеству используемых материалов, срокам выполнения работ, конечному результату и так далее. На первый взгляд — все интересы учтены и потенциальному генподрядчику остается лишь найти способ построить объект дешевле при соблюдении, заданных заказчиком проектных параметров. К сожалению, это априори является невыполнимым.

Государственный заказчик, определяющий стоимость бюджетного строительства, использует для расчетов нормативную базу (территориальные строительные нормы (ТСН) на основе данных 2001 г.) с применением индексов удорожания. Индексы рассчитываются Региональным центром по ценообразованию в строительстве (РЦЦС) на основе ежегодно отслеживаемых данных статистики, но эти данные далеко не всегда совпадают с реальной ситуацией на рынках регионов. Негативное отношение к индексам вызвано не самим фактом их существования, а тем, как эти индексы разработаны и применяются. В отдельных субъектах в вопросах индексации бросаются в крайности: где-то считают достаточным обходиться 2-3 индексами для всех статей, а где-то — индексуют большинство позиций локальной сметы.

Чтобы понять недостатки данного метода ценообразования достаточно привести простой пример. Исходя из ТСН и индекса удорожания на IV квартал 2011 г., средняя стоимость 1м³ бетона марки М300 составляет 2400 руб.; анализ предложения данного материала на рынке г. Красноярск показал, что минимальная стоимость для оптовых

покупателей 1м³ бетона данной марки составляет 2900 руб., т.е. выше нормативной на 20,8%. Необходимо упомянуть и тот факт, что расходы на доставку бетона госзаказчик вообще не учитывает, тогда как стоимость данной услуги в г. Красноярске – 1 100 руб./час. (при использовании автобетоновоза «КАМАЗ» (6 м³)).

При действующей системе заказчик, помимо того, что включает в ПСД только нормативную стоимость материалов и работ, не предусматривает и авансирование заказа. Учитывая, в стоимости работ по инженерному обеспечению зданий 70% – стоимость оборудования, задержка в его поставках напрямую влияет на соблюдение сроков строительства, одновременно приводя к увеличению затрат и снижению качества будущего объекта. Для своевременной поставки оборудования подрядчику необходимо произвести его предоплату. Если учесть, что технологическое и инженерное оборудование поставщики отгружают не менее чем при 70%, а чаще всего – при 100% предоплаты, подрядчик, по существу, вынужден кредитовать государственного заказчика.

По результатам анализа недостатков распределения госзаказа можно сформулировать основные предложения по их устранению:

1. Разрешить рассчитывать индекс удорожания СМР по категории «основная заработная плата» и «эксплуатация механизмов» в индивидуальном порядке, т.к. эти части прямых затрат имеют максимальную разницу между плановой и фактической стоимостью. Исполнитель – региональный центр по ценообразованию в строительстве (РЦЦС). Индекс утверждать в составе тендерной документации и обновлять ежеквартально при реализации госзаказа. Положение применимо при расчете индекса для объектов, создаваемых за счет бюджетных средств.

2. Разрешить использовать фактические цены на строительные материалы и оборудование. Документами, подтверждающими фактическую стоимость материалов и оборудования, предлагается считать итоги конкурса на их поставку, установив количество участников конкурса в зависимости от типов материалов и оборудования. Так, например, для стеновых материалов «сэндвич-панели» не может быть более 4-х участников, так как на территории России работает два крупных завода-изготовителя, а местный производитель (г. Красноярск) – только один. Для таких материалов, как товарный бетон, количество участников не должно превышать количество заводов по производству товарного бетона, но быть не менее 6 (количество основных заводов-производителей), поскольку большинство фирм, предлагающих услуги по поставке товарного бетона, являются или прямыми перекупщиками или строительными фирмами, которые работают на основе бартера. Порядок проведения конкурса должен быть оговорен в тендерной документации. Результаты конкурса на поставку материалов в обязательном порядке должны согласовываться Заказчиком. Осуществление данного условия позволит: препятствовать увеличению затрат генподрядчика, получаемых за счет использования ТЕР и устаревших индексов удорожания СМР; получить объект с заданным качеством; исключить из процесса строительства недобросовестных поставщиков и возможности сговора подрядчика и поставщика.

3. Производить авансирование заказа в размере, достаточном для арендной платы и/или приобретения оборудования.

4. Разрешить в отдельных случаях в рамках госзаказа осуществлять прямой платеж на счет субподрядчика (минуя генподрядчика), что обезопасит заказчика от хищений государственного бюджета, например для фирм, работающих в нашем городе на условиях аутсорсинга. Это позволит решить сразу несколько проблем: минимизировать затраты генподрядчика за счет использования текущего индекса удорожания СМР; вовремя получать необходимое оборудование, поскольку появится возможность 100% предоплаты; перестроить схему распределения финансового потока, за счет чего препятствовать хищению денежных средств генеральным подрядчиком.

5. Изменение территориального законодательства.

Существенным недостатком действующей в городе системы госзаказа является отсутствие авансирования и требование залога при подаче заявки. Для исключения недобросовестных заявителей следует отказаться от банковских гарантий и залогов. Информация о проведении аукциона является закрытой для общественности, т.е. никто не знает суммы, предложенные разными участниками, и не может оценить правомерность процедуры. Нет возможности предотвратить сговор.

Для устранения указанных недочетов можно предложить:

1) Включение дополнительных критериев отбора генподрядчика, например, опыт работы в данной сфере, деловые качества, наличие необходимой материальной базы, своевременность выполнения заказов и т.п.

2) Введение гарантии заявителя личным имуществом за качество и сроки исполнения работ по объекту с учётом обязательств заказчика по срокам и величине оплаты.

3) В предыдущей версии ФЗ № 94 была оговорка, позволяющая в объективно обусловленных случаях компенсировать генподрядчику 10% от стоимости контракта, которая в последней версии закона была исключена.

Причиной исчезновения поправки стало мнение, что в кризисное время при тотальном уменьшении объемов строительства резко упадет стоимость материалов, услуг механизмов и снизится заработная плата. Однако падения цен на материалы и услуги механизмов до расчетных значений не произошло. Снижение составило примерно 3-4 %, а со второй половины 2010 года цены увеличилось до 15-30%. Учитывая, что размер заработной платы, заложенной в ТЕР, ниже прожиточного минимума, эффект по этой статье затрат также не был достигнут. Таким образом, упразднение поправки не возымело ожидаемого эффекта и, поскольку строительная отрасль все еще выходит из кризиса, а цены на ее продукцию, сырье и материалы отнюдь не падают, было бы справедливо вернуть поправку, позволяющую в объективно обусловленных случаях компенсировать генподрядчику 10% от стоимости контракта.

6. Необходимо обеспечить открытость информации - заключенные договора по результатам тендеров должны быть унифицированы с обязательной ответственностью за приёмку работ, гарантии и качество, и общедоступны, чтобы любой гражданин и, особенно, конкурент мог опротестовать их на соответствие условий тендера.

Это позволит выбрать подрядчика, который будет лучшим не только по предложенной минимальной стоимости выполнения работ. Гарантия исполнения заказа личным имуществом гораздо сильнее банковской гарантии и позволит войти в госзаказ многим тысячам фирм, которые сейчас не могут замораживать денежные средства для участия в госзаказе в виду отсутствия кредитов, особенно инновационные предприятия.

7. В настоящее время законом исключено участие общественных организаций в конкурсных комиссиях по проведению тендеров. Законодательство не может прописать все детали, поэтому очень важно подключать к госзаказу профессиональное сообщество. Как широко известно, коммерческие фирмы и государство преследуют в этом процессе разные цели: фирмы думают, прежде всего, о своей экономической прибыли, для государства же главное — прозрачность процесса расходования бюджетных средств.

Государственная идеология системы госзакупок должна держаться на пяти основных принципах: 1. Открытость; 2. Эффективность; 3. Подотчетность; 4. Законность; 5. Обеспечение равенства участия.

Несомненно, весь механизм государственного заказа в нашей стране очень сложен, и при его формировании и реализации практически невозможно избежать каких-то недостатков, но, следуя вышечисленным рекомендациям, по моему мнению, проявления большинства из них можно было бы избежать, либо существенно сократить их влияние.