

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАКУПОК В СТРОИТЕЛЬСТВЕ

КОРБАН Л.К.¹, ЦЫБУЛЬСКАЯ Е.Г.²

¹доцент кафедры «Экономика, организация строительства и управление недвижимостью»

²магистрант кафедры «Экономика, организация строительства и управление недвижимостью»

Белорусский национальный технический университет
г. Минск, Республика Беларусь

Совершенствование системы управления закупками в строительстве с целью эффективного использования бюджетных средств, расширения возможностей для участников и обеспечения прозрачности размещения заказов, развития добросовестной конкуренции и предотвращения коррупции в сфере размещения заказов, приобретает особую актуальность в условиях кризисных проявлений в экономике и пандемии коронавируса.

Законодательное изменение регулирования закупок в строительстве с 1 июля 2021 года отразилось на эффективности их проведения и сформировало негативное отношение строительного профессионального сообщества.

Ключевые слова: бюджетные средства, государственные закупки, закупки при строительстве, предварительный квалификационный отбор, процедура закупки

PROBLEM ISSUES IN THE REGULATION OF PROCUREMENT IN CONSTRUCTION

KORBAN L.K.¹, TSYBULSKAYA E.H.²

¹associate professor of the Department of «Economics, Construction Organization and Real Estate Management»

²undergraduate of the Department of «Economics, Construction Organization and Real Estate Management»

Belarusian National Technical University
Minsk, Republic of Belarus

Improving the procurement management system in construction in order to effectively use budgetary funds, expand opportunities for participants and ensure transparency in the placement of orders, develop fair competition and prevent corruption in the placement of orders, becomes especially relevant in the face of crisis manifestations in the economy and pandemic corona virus.

The legislative change in the regulation of procurement in construction from July 1, 2021 affected the efficiency of their implementation and formed a negative attitude of the construction professional community.

Keywords: budget funds, public procurement, procurement during construction, prequalification, procurement procedure

ВВЕДЕНИЕ

Закупки товаров, работ, услуг в строительном комплексе являются важнейшим элементом социально-экономического развития страны, а сама система размещения заказов становится одним из основополагающих институтов государственного регулирования экономики, которая оказывает влияние на показатели динамики ее развития и структуру.

С 1 июля 2021 года Указ Президента Республики Беларусь от 07 июня 2019г. №223 «О закупках товаров (работ, услуг) при строительстве» [1], определявший основания для проведения процедур закупок при строительстве, утратил свою силу. С данного момента регулирование государственных закупок, в том числе в сфере строительства, осуществляется в соответствии с Законом Республики Беларусь от 13.07.2012г. №419-З «О государственных закупках товаров (работ, услуг)» и принятыми в его развитие нормативными правовыми актами [2].

РЕЗУЛЬТАТЫ И ИХ ОБСУЖДЕНИЕ

Закупки в сфере строительства, составляющие основную часть расходов государственного сектора, выступают в качестве одного из основных факторов, влияющих на устойчивое развитие экономики Республики Беларусь.

Специфика закупок в сфере строительства в отличие от закупок в иных видах экономической деятельности заключается в следующем:

- в строительстве происходит закупка не отдельного готового товара, а процесса создания объекта «с нуля» с вовлечением большого круга участников (проектных, изыскательских, строительных, инженерных организаций, поставщиков оборудования, строительных материалов, изделий и конструкций и др.);

- для возможности выполнить предмет заказа в строительстве потенциальный подрядчик (исполнитель) должен соответствовать определенным квалификационным требованиям.

Вышеприведенные факторы, определяющие специфику строительного комплекса, не являются исчерпывающими. Отличия закупок в строительстве включают не только различия нормативной правовой базы по сравнению с иными видами экономической деятельности, но и узкоспециализированные технические характеристики предмета заказа.

С переводом закупок в строительном комплексе Республики Беларусь на правовое регулирование законодательством о государственных закупках, у субъектов хозяйствования и профессионального сообщества возникли проблемные вопросы его применения на практике.

За прошедшие несколько месяцев были выявлены следующие противоречия с нормами законодательства, действующими в строительстве:

1. Несоответствие норм законодательства о государственных закупках и отраслевых нормативных правовых актов в сфере строительства.

Законодательство о государственных закупках не учитывает особенности строительного комплекса и вступает в коллизию с нормами законодательства в сфере строительства в части заключения и исполнения договоров в строительстве (договор строительного подряда, договор на выполнение проектно-изыскательских работ, договор на оказание инженерных услуг и т.д.).

В частности, согласно разъяснениям Министерства антимонопольного регулирования и торговли Республики Беларусь, являющегося уполномоченным государственным органом в сфере государственных закупок, нормы постановления Совета Министров Республики Беларусь от 15 сентября 1998г. №1450 «Об утверждении Правил заключения и исполнения договоров строительного подряда» [3] в части изменения условий договоров строительного подряда не распространяют свое действие на договора, заключенные в сфере строительства по результатам процедур государственных закупок.

2. Источники финансирования и ценовые пороги проведения процедур государственных закупок, установленные с 1 июля 2021 года, противоречат подходам, выработанным в сфере строительства.

Законодательство о закупках в строительстве [1] регулировало вопросы закупок при строительстве объекта за счет государственных средств комплексно и системно, т.е. исходя из наличия бюджетного финансирования.

Законодательство о государственных закупках [2], действующее с 1 июля 2021 года, построено по принципу «единоличного получателя бюджетных средств», то есть данное

законодательство распространяет свое действие только на получателя бюджетных средств, которым в строительной деятельности формально выступает заказчик.

Таким образом, иные участники строительного процесса - генеральные подрядчики, подрядчики, проектировщики, инженерные организации, поставщики товаров – не подпадают под регулирование законодательством о государственных закупках, т.е. могут не обосновывать свои действия при осуществлении закупок. Таким образом, в строительстве сложилась ситуация, когда отсутствует какой-либо контроль расходования бюджетных средств.

3. Многообразие нормативных правовых актов, регулирующих порядок и основания проведения государственных закупок.

В отличие от закупок в строительстве, основу которого составляло 2 нормативных правовых акта - Указ Президента Республики Беларусь от 07 июня 2019г. №223 «О закупках товаров (работ, услуг) при строительстве» [1] и постановление Совета Министров Республики Беларусь от 31 января 2014г. №88 «Об организации и проведении процедур закупок товаров (работ, услуг) и расчетах между заказчиком и подрядчиком при строительстве объектов» [4] - законодательство о государственных закупках базируется на нормах более 100 нормативных правовых актов, которые не всегда корреспондируются между собой.

Множественность нормативных правовых актов, регулирующих проведение процедур государственных закупок, а также частота внесения в них изменений и дополнений, вызывает определенные сложности их применения на практике субъектами хозяйствования, приводит к многочисленным ошибкам и нарушениям при проведении государственных закупок.

4. Действующим законодательством о государственных закупках не регламентирован предварительный квалификационный отбор.

Проведение предварительного квалификационного отбора предусмотрено нормами международного законодательства FIDIC, OpenBook, Принципами и правилами закупок товаров и услуг Европейского банка Реконструкции и развития (ЕБРР), а также нормативными правовыми актами стран Европейского союза, азиатских стран, США.

В ходе предварительного квалификационного отбора отбираются участники, которые с учетом сложности выполнения работ имеют соответствующую квалификацию в строительстве (аттестат соответствия) и способны выполнить предмет заказа с технической точки зрения.

На данном этапе развития системы государственных закупок, в том числе в строительстве, победитель закупки формально выбирается по ценовому критерию, что может привести к разрушению конкурентной среды в данном виде экономической деятельности.

5. Необходимость описания предмета закупки на основании кодов Общегосударственного классификатора Республики Беларусь по видам экономической деятельности (ОКРБ 007-2012) [5].

В соответствии с частью второй пункта 1 статьи 19 Закона №419-3 [**Error! Reference source not found.**], годовой план государственных закупок должен содержать перечень товаров (работ, услуг), включая наименование и код подвида товаров (работ, услуг) в соответствии с общегосударственным классификатором Республики Беларусь "Классификатор продукции по видам экономической деятельности" [**Error! Reference source not found.**].

При строительстве объектов описание предмета закупки через коды ОКРБ затруднительно, так как происходит закупка объекта строительства в целом, и процесс строительства включает в себя сотни тысяч позиций по товарам, работам, услугам, расположенных не только в различных разделах, но и секциях Общегосударственного классификатора [**Error! Reference source not found.**], которые не могут быть объединены в один предмет закупки.

При этом стоит отметить, что описание предмета закупки через коды ОКРБ не корреспондируется с формированием сметной стоимости строительства.

6. Множественность видов процедур государственных закупок.

Нормами действовавшего до 1 июля 2021 года законодательства о закупках в строительстве [1] были четко определены процедуры закупок в зависимости от стоимости строительства объекта:

закупки работ, услуг при строительстве осуществлялись путем проведения подрядных торгов либо переговоров;

закупки товаров при строительстве осуществлялись путем проведения торгов, переговоров либо биржевых торгов [1].

То есть при проведении процедур закупок при строительстве алгоритм выбора закупки был проработан следующим образом - выбор одной из четырех процедур в зависимости от предмета заказа и источника финансирования. При этом нормами действовавшего Указа №223 [1] были четко установлено, когда возможно проведение переговоров, а также предусматривались случаи необязательности проведения каких-либо процедур закупок.

Нормами пункта 1 статьи 18 Закона №419-3 [2] установлены 6 видов процедур государственных закупок: открытый конкурс, закрытый конкурс, электронный аукцион, процедура запроса ценовых предложений, процедура закупки из одного источника, биржевые торги. При этом открытый конкурс может проводиться в виде двухэтапного конкурса и конкурса с ограниченным участием.

Таким образом, сложность выбора вида процедуры государственной закупки по сравнению с ранее установленным механизмом, зачастую вынуждает заказчика (организатора) сознательно (бессознательно) совершать ошибку при ее выборе.

Следует отметить, что рассмотренный выше перечень противоречий и проблемных вопросов, возникших при переводе строительного комплекса на законодательство о государственных закупках, не является исчерпывающим.

В предыдущие годы (2013г., 2016г. и 2019г.) попытки перейти на применение в строительстве Закона о государственных закупках [2] привели к использованию сложившейся методики регулирования закупок в строительстве через принятие Указов Президента Республики Беларусь от 31 декабря 2013 г. №591 "О проведении процедур закупок при строительстве" [6], от 20.10.2016 г. №380 "О закупках товаров (работ, услуг) при строительстве" [7] и от 07.06.2019г. №223 "О закупках товаров (работ, услуг) при строительстве" [1], которая доказала свою неэффективность на практике.

Стоит отметить, что в Российской Федерации наблюдается обратный процесс, т.е. в связи с возникновением многочисленных противоречий строительного законодательства с нормами Федерального закона от 05 апреля 2013г. №44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" [8] ведется работа по подготовке отдельного отраслевого закона о закупках в сфере строительства.

В Правительстве Российской Федерации рассматривается 2 варианта дальнейшего развития системы закупок в строительстве: выделение отдельной главы по закупкам в строительстве в составе Федерального закона №44-ФЗ либо выделение закупок в строительстве в отдельный закон [10].

Учитывая наличие интеграционных процессов, в том числе в сфере закупок, необходимо внесения изменений и дополнений в нормативные правовые акты, регулирующие сферу государственных закупок, с целью исключения противоречий с законодательством в сфере строительства, либо возвращение действия и дальнейшее развитие законодательства о закупках в строительстве по аналогии с работой, проводимой по данному вопросу в Российской Федерации.

ВЫВОДЫ

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что эффективность закупок в строительстве во многом определяет эффективность работы строительного комплекса Республики Беларусь.

В настоящий период времени закупки товаров (работ, услуг) в сфере строительства Республики Беларусь регулируются законодательством о государственных закупках, вызывающим многочисленные проблемные вопросы и негативные отзывы от профессионального строительного сообщества.

Таким образом, одной из важнейших задач, способствующих эффективному функционированию строительного комплекса Республики Беларусь, является совершенствование законодательства в сфере закупок, учитывающего накопленный опыт.

Областью применения результатов проделанной работы являются экономические и правовые отношения при размещении заказов в строительстве.

ЛИТЕРАТУРА

1. О закупках товаров (работ, услуг) при строительстве. Указ Президента Республики Беларусь от 07.06.2019, №223// Консультант Плюс: Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс]: ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

2. О государственных закупках товаров (работ, услуг). Закон Респ. Беларусь от 13.07.2012, № 419-3 // Консультант Плюс: Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс]: ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

3. Об утверждении Правил заключения и исполнения договоров строительного подряда. Пост. Совета Министров Респ. Беларусь от 15.09.1998г, №1450 // Консультант Плюс: Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс]: ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

4. Об организации и проведении процедур закупок товаров (работ, услуг) и расчетах между заказчиком и подрядчиком при строительстве объектов/ Пост. Совета Министров Респ. Беларусь от 31.01.2014г, №88 // Консультант Плюс: Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс]: ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

5. Об утверждении, внесении изменений и отмене общегосударственного классификатора Республики Беларусь. Пост. Госуд. комит. по стандартизации Респ. Беларусь от 28.12.2012г, №83 // Консультант Плюс: Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс]: ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

6. О проведении процедур закупок при строительстве. Указ Президента Республики Беларусь от 31.12.2013, №591 // Консультант Плюс: Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс]: ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

7. О закупках товаров (работ, услуг) при строительстве. Указ Президента Республики Беларусь от 20.10.2016, №380// Консультант Плюс: Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс]: ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

8. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Федеральный закон РФ от 05.04.2013, №44-ФЗ// Консультант Плюс: Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс]: ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

9. Экономика строительства: учебник/О. С.Голубова, Л. К. Корбан, С. В. Валицкий. Минск: Новое издание, 2016.-574 с.

10. Материалы вебинара «Актуальные вопросы закупок в строительстве», организованного Национальным объединением строителей Российской Федерации 05 августа 2021 года [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://www.youtube.com/watch?v=KYuxwAEY0A0>. Дата доступа 09.11.2021.

REFERENCES

1. On the procurement of goods (works, services) during construction. Decree of the President of the Republic of Belarus of 07.06.2019, No. 223 // Consultant Plus: Version of Prof. Technology 3000 [Electronic resource]: LLC "YurSpektr", Nat. Center for Legal Inform. Rep. Belarus. - Minsk, 2021.
2. On public procurement of goods (works, services). Law Rep. Belarus from 13.07.2012, No. 419-3 // Consultant Plus: Version of Prof. Technology 3000 [Electronic resource]: LLC "YurSpektr", Nat. Center for Legal Inform. Rep. Belarus. - Minsk, 2021.
3. On approval of the Rules for the conclusion and execution of construction contracts. Fast. Of the Council of Ministers of the Republic. Belarus from 15.09.1998, No. 1450 // Consultant Plus: Version of Prof. Technology 3000 [Electronic resource]: LLC "Yur-Spectrum", Nat. Center for Legal Inform. Rep. Belarus. - Minsk, 2021.
4. On the organization and conduct of procurement procedures for goods (works, services) and settlements between the customer and the contractor during the construction of facilities / Post. Of the Council of Ministers of the Republic. Belarus from 31.01.2014, No. 88 // Consultant Plus: Version of Prof. Technology 3000 [Electronic resource]: LLC "YurSpektr", Nat. Center for Legal Inform. Rep. Belarus. - Minsk, 2021.
5. On approval, amendments and cancellation of the general state classifier of the Republic of Belarus. Fast. Gos-ud. comit. for standardization Resp. Belarus from 28.12.2012, No. 83 // Consultant Plus: Version of Prof. Technology 3000 [Electronic resource]: LLC "YurSpektr", Nat. Center for Legal Inform. Rep. Belarus. - Minsk, 2021.
6. On carrying out procurement procedures during construction. Decree of the President of the Republic of Belarus of December 31, 2013, No. 591 // Consultant Plus: Version of Prof. Technology 3000 [Electronic resource]: LLC "YurSpektr", Nat. Center for Legal Inform. Rep. Belarus. - Minsk, 2021.
7. On the procurement of goods (works, services) during construction. Decree of the President of the Republic of Belarus of 20.10.2016, No. 380 // Consultant Plus: Version of Prof. Technology 3000 [Electronic resource]: LLC "YurSpektr", Nat. Center for Legal Inform. Rep. Belarus. - Minsk, 2021.
8. On the contract system in the field of procurement of goods, works, services to meet state and municipal needs. Federal Law of the Russian Federation of 05.04.2013, No. 44-FZ // Consultant Plus: Version of Prof. Technology 3000 [Electronic resource]: LLC "YurSpektr", Nat. Center for Legal Inform. Rep. Belarus. - Minsk, 2020.
9. Economics of Construction: a Textbook / O. S. Golubova, L.K. Kor-ban, S.V. Valitsky. Minsk: New Edition, 2016.-574 p.
10. Materials of the webinar "Topical issues of procurement in construction", organized by the National Association of Builders of the Russian Federation on August 05, 2021 [Electronic resource]. - Access mode: <https://www.youtube.com/watch?v=KYyxwAEYoA0>. Access date 09.11.2021.