

«Закуп работ по строительству в условиях реформирования нормативной базы строительной сферы, совершенствования государственных закупок»

За последние годы строительная отрасль Казахстана показывает позитивную динамику развития, восстанавливаясь после кризиса 2008 года, и на сегодня является одной из наиболее значимых и активно развивающихся отраслей страны.

Так, в 2013 году доля строительной отрасли в ВВП Республики Казахстан составила 7%, количество людей, трудящихся в отрасли – порядка 660 тысяч человек, по всей Республике было введено в эксплуатацию более 6,8 млн. кв.м. жилья., проводится масштабная работа в рамках программы ГПФИИР по созданию новых высокотехнологичных производств приоритетных материалов для нужд отрасли.

Вместе с тем, в свете неблагоприятной макроэкономической ситуации в глобальной экономике, Глава государства Нурсултан Назарбаев в своем очередном обращении к народу поставил ряд задач по повышению конкурентоспособности и достижению высоких целевых показателей, в том числе в строительной отрасли, которая сейчас, по словам экспертов, стоит на пороге серьезных вызовов и перемен. Поставленная Главой государства задача о вхождении Казахстана к 2050 году в число тридцати развитых государств мира требует от всех участников строительной отрасли активной работы по внедрению в нормы строительного рынка Казахстана мировых стандартов.

Перед строительной отраслью стоит задача не только по дальнейшему экономическому подъему, но и по интеграции в ЕАЭС и в мировую экономику.

В этой связи разработан и утвержден Правительством Республики Казахстан Технический регламент «Требования к безопасности зданий и сооружений, строительных материалов и изделий», разработаны и утверждены строительные нормы СН РК EN, идентичные Еврокодам, т. е. системы технического регулирования предусматривающей применение единой методики проектирования несущих конструкций зданий, сооружений и способов доказательства подтверждения соответствия требованиям механической прочности и устойчивости, состоящие из 58 частей, с национальными приложениями и нормативно-техническими пособиями, которые были одобрены Европейским комитетом по стандартизации CEN. В период 2011-2013 годов разработано 297 нормативно-технических документов, соответствующих параметрическому методу нормирования. В текущем 2014 году разрабатывается 122 нормативно-технических документа, являющихся завершающим этапом в данном направлении.

Также была разработана и утверждена Постановлением Правительства Республики Казахстан Концепция реформирования системы технического регулирования строительной отрасли Республики Казахстан на 2010-2014 годы.

Как известно, переход на Еврокоды Казахстан планирует осуществлять с января 2015 года, но не резко - революционно, а поэтапно.

Первый этап - подготовительный. Планируется завершить разработку комплекта строительных норм СН РК EN, строительных норм и сводов правил на здания и сооружения, инженерные системы, гармонизацию ссылочных стандартов, поддерживающих строительные нормы и своды правил, идентичные Еврокодам, и национальных приложений к ним с учетом климатических, геологических, природно-климатических, сейсмологических и других национальных особенностей Казахстана.

Второй этап - переход на новую систему технического регулирования начнется также с 2015 года и до 2020 года. В указанный период времени продлится «период сосуществования» старой и новой систем технического регулирования.

Обобщением опыта применения и корректировкой новой нормативной базы ознаменуется **третий этап**, который начнется с 2021 года. В период до 2025 года будут получены и обобщены видимые результаты реформы.

Цель совершенствования строительного законодательства заключается в исключении пробелов, дублирования и противоречий в положениях нормативных правовых актов, их оптимизации с учетом новой нормативно-технической базы, совершенствовании систем контроля и надзора, оценки соответствия и ценообразования в строительной отрасли.

Реформирование строительного законодательства без совершенствования действующей системы ценообразования - нецелесообразно. Именно поэтому, начиная с 2010 года, параллельно с реформированием системы технического регулирования, в рамках ГПФИИР стали реализовываться мероприятия по разработке нового ресурсного метода ценообразования в строительстве. В стране не только проводится ревизия более 40 тысяч ресурсных показателей Сметно-нормативной базы Казахстана, но и с 2012 года начаты работы по мониторингу цен на строительные ресурсы во всех регионах Казахстана, вводятся новые сметные нормы ресурсов в ресурсную сметно-нормативную базу по новым технологиям строительного производства на основе технологических карт. На стадии согласования находится межгосударственное соглашение между республиками Казахстан и Беларусь, которое позволит снизить бюджетные расходы обеих стран на разработку аналогичных сметных норм. Решаются проблемы, связанные с необходимостью внедрения современных BIM программ в строительстве (Building Information Modeling - **информационное моделирование здания**).

В целом результаты проводимых комплексных работ по использованию BIM технологий в строительстве направлены на совершенствование государственных закупок подрядных строительных работ, повышение качества объектов, удовлетворение потребностей наших граждан.

Помимо этого, введение новой системы ценообразования в строительстве с января 2015 года позволит сметную стоимость строительства объектов в рыночных условиях определять в текущих ценах с использованием результатов мониторинга таких ресурсных показателей, как затраты труда, времени использования строительных машин, материалов, изделий, конструкций.

На межгосударственном уровне также решаются вопросы приобретения программного обеспечения для внедрения автоматизированных программных средств, использующих «3D», «5D» технологий, что значительно сократит трудоемкость проектных работ, обеспечит достоверность и обоснованность цен на строительство, позволит значительно сократить общую продолжительность инвестиционно-строительного цикла.

Это в дальнейшем обеспечит применение новых строительных материалов и изделий, передовых зарубежных технологий и инноваций, будет способствовать реализации иностранных инвестиционных проектов, внедрению научных разработок и в целом повысит культуру строительства до уровня экономически развитых стран.

Как Вы знаете Россия, Белоруссия и Казахстан станут единым Евразийским экономическим союзом с 1 января 2015 года. ЕАЭС создаётся для укрепления экономик стран-участниц и «сближения друг с другом», для модернизации и повышения конкурентоспособности стран на мировом рынке.

Общий макроэкономический эффект от интеграции данных стран разделяют на несколько пунктов:

- Снижение цены на товары благодаря уменьшению издержек перевозки необходимого сырья/экспорта своего готового товара.
- Стимулируется «здоровая» конкуренция на общем рынке ЕАЭС за счет равного уровня экономического развития.
- Увеличение конкуренции на общем рынке стран-членов Таможенного Союза благодаря вхождению на рынок новых игроков из общего пространства.
- Увеличение средней з/п благодаря уменьшению издержек и повышению производительности.
- Нарастивание производства благодаря увеличению спроса на товары.

- Увеличение благосостояния народов стран ЕАЭС благодаря снижению цен на продукты и увеличению занятости населения в экспансирующихся производствах импортоориентированных/экспортоориентированных фирм.

- Повышается окупаемость новых технологий и товаров благодаря увеличенному объёму рынка.

- Увеличение объёма ВВП стран ЕАЭС минимум на 25 %.

Начиная с 01 января 2015 года мы, совместно с Республикой Беларусь и Российской Федерацией будем иметь общий рынок строительных услуг. В связи с чем, совместно должна быть отработана и согласована политика и законодательная база всех трёх стран, в том числе в области строительства.

В настоящее время законодательство в области строительства состоит из законов Республики Казахстан «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан», «О техническом регулировании», государственной системы нормативных документов в области архитектуры, градостроительства, строительства и других нормативных правовых актов.

Безопасность основных конечных продуктов строительной деятельности - зданий и других строительных сооружений обеспечивается посредством системы технического регулирования в строительной сфере. Это обусловлено характеристиками зданий и сооружений, которые являются сложной, многокомпонентной уникальной продукцией, выпускаемой коллективными и согласованными усилиями участников строительной деятельности, для последующего использования на конкретном участке земли в уникальных условиях геологической, природно-климатической, технологической и эксплуатационной среды.

Общие подходы к реформированию нормативной базы строительной сферы Республики Казахстан определены в Концепции по реформированию нормативной базы строительной сферы Республики Казахстан, утвержденной Постановлением Правительства Республики Казахстан от 1 октября 2013 года № 1027.

Общими подходами к реформированию нормативной базы строительной сферы Республики Казахстан являются:

- 1) внедрение единых принципов расчета, для которого требуется выбор индикативных коэффициентов (национально определяемых параметров) путем проведения исследований, испытаний, а также модификации стандартов EN;

- 2) внедрение межгосударственной системы нормативных документов строительства в рамках Таможенного союза приемлемых для Казахстана показателей. При этом, потребуется частичная замена испытательного оборудования, частичная модернизация производства;

- 3) переход на параметрическую модель во всех системных компонентах технического регулирования строительства (нормативная база, система надзора и контроля, система оценки соответствия) с учетом передового зарубежного опыта и национальных особенностей. Строительные нормы (СН) содержат цели нормативных требований, развивающих и конкретизирующих базовые требования технического регламента, функциональные требования и требования к рабочим характеристикам. Своды правил (СП) - приемлемые решения добровольного применения, выступающие как одобренное средство строительных решений. При этом структура СН существенно упрощает и удешевляет их поддержание в актуальном состоянии, поскольку социально значимые цели и функциональность являются фундаментальными и не требуют частого пересмотра и изменения. Своды правил могут своевременно актуализироваться с учетом новых достижений в строительной отрасли;

- 4) строительные нормы Казахстана должны содержать минимальные требования по охране здоровья и окружающей среды, обеспечению безопасности людей и не должны быть обременены никакими иными целями, создающими барьеры, а также увеличивающими стоимость строительства в рамках метода приемлемых решений. Все

инновационные решения, в том числе по инженерным системам, могут быть реализованы в рамках метода альтернативных решений. Процедуры оценки альтернативных решений должны быть доступными, прозрачными и предсказуемыми.

Для этого необходимо:

создать многообразие форм реализации принципов технического регулирования, в том числе свободы выбора средств соблюдения строительного законодательства по возведению зданий и сооружений, инженерной инфраструктуры, соответствующих европейским методам нормирования (еврокодам);

наладить актуализацию национальных нормативов на основе отечественных научных исследований и инноваций;

5) переход на единые принципы расчета - общепринятые в ЕС принципам проектирования несущих конструкций зданий и сооружений подразумевает - перевод 58 частей 10 еврокодов, разработку национальных приложений, являющихся их неотъемлемой частью, и свыше тысячи ссылочных стандартов. В национальных приложениях преобладают природно-климатические воздействия территорий Казахстана и индикативные параметры свойств местных строительных материалов. Поскольку указанных документов недостаточно для проектирования, создается пакет нормативно-технических пособий, содействующих освоению проектировщиками основ евроном и практических рекомендаций по их реализации;

6) внедрение опыта Европейского союза в нормировании энергоэффективности зданий и сооружений (Европейская директива по энергетическим характеристикам зданий EPBD-2010 (Energy Performance of Building Directive). Директива поддерживается более чем 40 стандартами EN, в том числе характеризующими общее потребление энергии в здании, устанавливающими методы расчета энергопотребления отдельными инженерными системами и зданием в целом, определяющими нагрузки на отопление и охлаждение здания, правила выбора условий функционирования зданий, обеспечивающими мониторинг и верификацию маркировки и сертификации энергоэффективности зданий.

Гармонизация национальных стандартов с учетом действующей строительной нормативной базы создаст нормативно-методическое обеспечение сертификации энергоэффективности зданий и сооружений в соответствии с Законом Республики Казахстан «Об энергосбережении и повышении энергоэффективности»;

7) создание нормативной базы «зеленого» и энергоэффективного строительства по рациональному использованию природных ресурсов с учетом европейского нормирования (еврокодов): рециклинг строительного мусора, санация зданий и сооружений.

Концепция предусматривает создание **новой системы нормативной правовой базы страны в строительной отрасли**, гармонизированной с европейскими и мировыми стандартами (еврокодами), основанными на обеспечении безопасности, повышении качества строительных объектов.

В новой нормативной базе строительной отрасли будут выделены два компонента по признаку обязательности применения:

1) строительное законодательство, содержащее нормативные правовые акты и нормативные технические документы, обязательные для исполнения всеми субъектами регулирования;

2) добровольные нормативные технические документы - своды правил, нормативно-технические пособия и стандарты, не являющиеся частью строительного законодательства и предназначенные для добровольного применения.

Учитывая, что в течение предстоящих 20 лет в Казахстане произойдет существенное обновление и развитие инфраструктуры: 55% зданий и 40% электростанций из общего объема данных активов к 2030 году будут построены с нуля, внедрение новой системы нормативной правовой базы страны в строительной отрасли является насущной задачей.

Также хотела обратить Ваше внимание, что реформирование строительной отрасли будет связано с реализацией Концепции по переходу Республики Казахстан к «зеленой экономике».

В Послании Президента Республики Казахстан «Стратегия «Казахстан - 2050» новый политический курс состоявшегося государства» определены четкие ориентиры на построение устойчивой и эффективной модели экономики, основанной на переходе страны на «зеленый» путь развития

Концепция по переходу Республики Казахстан к «зеленой экономике», будет реализована в три этапа. Так, первый этап, охватывающий 2013-2020 годы, направлен на оптимизацию использования ресурсов и повышение эффективности природоохранной деятельности, а также создание «зеленой» инфраструктуры;

На втором этапе (2020-2030 годы) предусмотрено начало процесса преобразования национальной экономики, ориентированной на бережное использование воды, поощрение и стимулирование развития и широкое внедрение технологий возобновляемой энергетики, а также строительство сооружений на базе высоких стандартов энергоэффективности. Все это будет происходить на базе уже сформированной «зеленой» инфраструктуры.

Третий этап (2030-2050 годы) будет направлен на переход национальной экономики на принципы так называемой «третьей промышленной революции», требующие использования природных ресурсов при условии их возобновляемости и устойчивости.

В соответствии с концепцией основные шаги будут направлены на устойчивое использование водных ресурсов, развитие устойчивого и высокопроизводительного сельского хозяйства, энергосбережение и повышение энергоэффективности, развитие электроэнергетики, снижение загрязнения воздуха и сохранение и эффективное управление экосистемами.

При этом вопросы реализации будут регулироваться законодательными актами Республики **по вопросам перехода к «зеленой экономике»**.

Успешное социально-экономическое развитие страны, наравне с сохранением окружающей среды, должны быть в числе приоритетных задач. В целом, переход к «зеленой экономике» закладывает основы для глубоких системных преобразований, направленных на повышение благосостояния и качества жизни населения Казахстана и занятием Республикой своего места среди 30-ти самых развитых стран мира при значительном снижении нагрузки на окружающую среду.

Сегодня отечественный бизнес делает первые шаги в создании «зеленой экономики» и применении наукоемких технологий. Новые подходы базируются на снижении экологических и энергетических издержек, использовании экологически чистой энергии, повышении производительности труда, увеличении переработки отходов и сырья, использовании альтернативных источников энергии и др.

«Зеленое» строительство предполагает возведение и эксплуатацию зданий, воздействие которых на окружающую среду является минимальным. Одна из ключевых задач «зеленого» строительства заключается в снижении потребления энергетических и материальных ресурсов на протяжении всего жизненного цикла здания, от выбора участка под строительство до эксплуатации, ремонта и сноса. Основные технологии, применяемые для воплощения данной идеи в жизнь, постоянно совершенствуются, однако принцип сокращения общего влияния на состояние здоровья человека и окружающую среду, учета интересов будущих поколений остается неизменным. Достигается это за счет эффективного использования воды, энергии и других ресурсов, сокращения выбросов и другого вредного воздействия на окружающую среду.

Еще одной задачей, которую поставили перед собой инициаторы политики «зеленого» строительства, является сохранение или повышение качества зданий и комфорта их внутренней среды. Данная практика расширяет и дополняет классическое строительное проектирование понятиями экономии, полезности, долговечности и комфорта.

Концепция “зеленого” строительства является одним из эффективных решений по ресурсосбережению и смягчению изменения климата. По результатам исследований американских экспертов, в домах, построенных в соответствии с принципами “зеленого” строительства, почти на 70% снижаются потребление электроэнергии и выбросы углекислого газа, расход воды может быть сокращен до 50%. Соответственно, на 25-30% понижаются и эксплуатационные расходы. При этом продуктивность сотрудников, работающих в “зеленых” офисах, повышается на 30%.

“Зеленое” строительство структурируется стандартами, призванными ускорить переход от традиционного проектирования и строительства к устойчивому. Разработка и внедрение стандартов “зеленого” строительства стимулирует развитие инновационных технологий, улучшение качества жизни и состояния окружающей среды.

В 1990 году британский институт BRE Global разработал стандарт BREEAM, в 1998 году появилась система LEED, одна из наиболее популярных систем сертификации качественных зданий и сооружений, разработанная и поддерживаемая советом по экологическому строительству США. В настоящее время LEED и BREEAM являются наиболее авторитетными международными системами **сертификации качественных зданий**. Наличие сертификата данных систем свидетельствует о высоком уровне строительства и эксплуатационных характеристиках объекта, его энергоэффективности и экологичности. На сегодня 80% всех “зеленых” зданий в мире сертифицированы по стандартам BREEAM и LEED.

“Зеленая” экономика в сфере строительства направлена на экономию ресурсов.

Зеленое строительство — это комплексное знание, структурируемое стандартами проектирования и строительства. Уровень его развития напрямую зависит от достижений науки и технологии, от активности промышленных инженеров и от сознания обществом экологических принципов.

Регламентировать устойчивый подход в строительстве, оценить степень соответствия зданий исходным принципам призваны Зеленые стандарты.

Зеленые стандарты призваны ускорить переход от традиционного проектирования и строительства зданий и сооружений к устойчивому, которое проповедует следующие принципы:

- безопасность и благоприятные здоровые условия жизнедеятельности человека;
- ограничение негативного воздействия на окружающую среду;
- учет интересов будущих поколений.

Разработка и внедрение стандартов Зеленого строительства стимулирует бизнес, стимулирует развитие инновационных технологий, стимулирует экономику, улучшает качество жизни общества, улучшает состояние окружающей среды. Они являются **инструментом разумной экономики** — сохраняют деньги на всех этапах и способствуют интеграции в мировой тренд, являются ключом к зарубежным инвестициям и признанию на мировом уровне.

Зеленые стандарты проектирования, строительства, эксплуатации зданий, ведения бизнеса и жизнедеятельности в строительной сфере **суть феномены, которые направляют, корректируют и управляют развитием общества, экономики и инфраструктуры.**

Приведу список разделов стандартов LEED и BREEAM в качестве основы для классификации знаний в области Зеленого строительства.

6 разделов LEED:

- Территория под застройку,
- Энергия и Атмосфера,
- Водоэффективность,
- Материалы и Ресурсы,
- Внутреннее качество Воздуха,
- Инновации.

9 разделов BREEAM:

- Управление,
- Здоровье и Благополучие,
- Энергия,
- Транспорт,
- Водозэффективность,
- Материалы,
- Мусор,
- Землепользование и экология,
- Загрязнение

Успех достижения целей Зеленого Строительства зависит от глубины профессиональных знаний проектной группы. Необходимый ей интеллектуальный багаж и практический опыт должен охватывать следующие дисциплины:

- строительная инженерия,
 - строительные конструкции,
 - материаловедение,
 - экология местности,
 - архитектура,
 - урбанистика,
 - градостроительство,
 - экономика,
 - знание бизнеса и права,
 - основы жизнеустойчивого развития,
 - организация строительства;
 - компьютерные программы проектирования зданий с автоматизированным расчетом воздействия строительства на окружающую среду (информационное моделирование строительства (*Building Information Modeling, BIM*)),
 - технологии — проектные, инженерные, строительные,
 - энергетика,
 - оборудование (энергоэффективность, возобновляемые и альтернативные источники энергии, инновации),
 - консалтинг,
 - маркетинг,
 - обучение,
 - нормативно-правовая база строительной деятельности,
 - кодекс корпоративно-социальной ответственности,
 - социология,
 - механика,
 - автоматика,
 - транспорт,
- также необходимо:
- хорошо ориентироваться и понимать стандарты ashrae, европейские директивы и стандарты,
 - разбираться в различных параллельных стандартах в энергетике,
 - понимать теорию и практику решения проблем с выбросами CO₂, хладогентов, пох₄ и других вредных выбросов,
 - знать основы и особенности ключевых зеленых стандартов в мире,
 - знать в деталях климатологию и современную климатическую доктрину и уметь применять эти знания на практике, применительно к климатическим особенностям разрабатываемой территории.

Кроме того, необходимо иметь представление и уметь применять:

- математическое моделирование для анализа проектных решений по системам отопления, вентиляции и кондиционирования воздуха внутри здания;
- тестирование на компьютерной модели прочности конструкций;
- метод Анализ Жизненного Цикла (LCA);
- метод расчета Экономии Жизненного Цикла Здания (LCC);
- компьютерную модель здания для ведения проекта (BIM);
- на практике ISO 26 0000.

На сегодняшний день при проектировании и строительстве объектов ЭКСПО-2017 успешно применяются «зеленые» стандарты, что служит ярким примером для всех участников строительного рынка Республики.

Все вышеназванные мировые тенденции развития строительной отрасли находят отражение в нормативных правовых актах Республики Казахстан, и потребуют соответствующего применения при государственных закупках подрядных строительных работ.

Как мы знаем, Главой государства на открытии IV сессии Парламента Республики Казахстан V созыва 2 сентября 2014 года Правительству поручено разработать и внести на рассмотрение Мажилиса Парламента проект Закона «О государственных закупках» (в новой редакции), учитывающий решение проблем предпринимателей и снижение коррупционных рисков.

Кроме того, общепринятые в мировой практике принципы осуществления закупок и размещения заказов сформулированы в законодательствах отдельных стран и зафиксированы в ряде международных документов, таких как Директивы ЕС, Многостороннее соглашение о государственных закупках в рамках ВТО, документы Организации Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества и других. Различия в законодательствах отдельных стран обусловлены приоритетами экономической политики того или иного государства. На уровне национального законодательства происходит уточнение, конкретизация международных положений с учетом особенностей экономической политики государства. В проекте ЗРК о государственных закупках учтены эти международные положения.

В основу настоящей Концепции к проекту Закона Республики Казахстан «О государственных закупках» (в новой редакции) легли:

- положения Типового закона ЮНСИТРАЛ о публичных закупках, принятого Комиссией ООН по праву международной торговли в новой редакции;
- нормы Договора о Евразийском экономическом союзе, подписанном 29 мая 2014 года;
- требования ВТО, связанные с тем, что госзакупки и закупки госкомпаний должны регулироваться разными актами законодательства;
- опыт стран Единого экономического пространства в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд;
- условия ФИДИК (FIDIC), общепринятых в международной практике правил проведения строительства и заключения договора с подрядчиком, которые имеют положительное влияние на процесс исполнения договоров.

Типовой закон ЮНСИТРАЛ «О закупках товаров (работ) и услуг», о публичных закупках, выработанный Комиссией Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ), определяет признанные мировым сообществом подходы к нормам и правилам осуществления общественных (публичных) закупок, применение которых позволяет различным странам мира сформировать у себя современное национальное законодательство.

Особенностью Типового закона как правового акта является его нацеленность на отражение всех основных процедур с учетом возможных обстоятельств, которые могут возникнуть при разнообразных закупочных ситуациях в различных институциональных и

экономических условиях различных государств. Тем самым Типовой закон задает широкие рамки для действий закупающих организаций (госзаказчиков) и гибкость в правилах их работы.

Между тем базовые принципы организации сферы закупок проводятся в Типовом законе последовательно и бескомпромиссно.

Прежде всего, имеющимися правовыми средствами Типовой закон реализует бюджетную эффективность закупок. В понимании ЮНСИТРАЛ это предполагает оптимальность цены закупки с учетом таких факторов, как качество, срок службы приобретаемого товара, расходы на содержание и, главное, фактическое обеспечение потребности, предопределившей закупку.

При установлении правил и процедур Типовой закон стремится обеспечить баланс между прямыми финансовыми издержками на закупку, административными усилиями, временными и иными ресурсными затратами закупающей организации на проведение процедур закупки, стоимостью и важностью самого объекта закупки.

Применение норм ЮНСИТРАЛ позволяет создать в национальном законодательстве базу для его практической реализации. Принцип развития конкуренции отражается во всех прикладных нормах и прослеживается, в частности, в очень осторожном отношении Типового закона к выдвиганию закупающей организацией требования о предоставлении участниками торгов финансового обеспечения заявок и предложений. А также - в предпочтительном выборе стандартных товаров, услуг и видов работ, стандартных (типовых) контрактных требований. Наряду с этим - в установлении обязанности закупающей организации при определении квалификационных требований к поставщикам незамедлительно сообщать каждому, кто не прошел предквалификационный отбор, причины этого.

В числе потенциальных выгод ЮНСИТРАЛ выделяет способность электронных реверсивных аукционов «повысить эффективность затрат денежных средств благодаря последовательной конкуренции между участниками торгов и использованию динамичного способа торговли в режиме реального времени». Также электронные реверсивные аукционы позволяют сократить время и повысить оперативность закупок простых стандартных товаров и услуг, имеющихся в наличии на конкурентных рынках. Важным представляется и такое их свойство, как фиксация хода и результатов торгов, мгновенность получения участниками торгов значимых сведений. И, наконец, повышенная прозрачность и полная автоматизация ограничивает вмешательство человека, помогая предотвратить коррупцию. С учетом изложенных обстоятельств Типовой закон допускает проведение только онлайн-аукционов с автоматическими процессами оценки предложений участников, при которых обеспечивается и гарантируется анонимность, конфиденциальность и наблюдаемость процедур.

Способы закупок разработаны так, чтобы закупающая организация могла учитывать особенности объекта закупок, рыночную конъюнктуру, любой уровень срочности закупок и надлежащее использование современных технологий. При этом Типовой закон требует в любом случае предусмотреть использование открытых торгов. При решении государствами вопроса о включении в национальное законодательство иных способов закупок, помимо открытых торгов, ЮНСИТРАЛ ориентирует на включение достаточного числа способов, способных охватить обычные и часто случающиеся закупочные ситуации. Как минимум, в национальном законодательстве должны содержаться способы для недорогих и простых закупок, для закупок в чрезвычайных обстоятельствах и при не терпящихся промедления обстоятельствах, а также для закупок специализированных и сложных объектов.

Доступные способы и закупочные технологии в совокупности рассматриваются как комплекс средств, из которых закупающая организация ответственно и обоснованно выбирает подходящие для конкретной закупочной ситуации.

Необходимо подчеркнуть, что Типовой закон предполагает последовательное развитие принимающим государством всей правовой базы закупок, включая подзаконные акты. Именно в них, по мысли ЮНСИТРАЛ, должны отражаться многочисленные детали и варианты закупочных процедур и технологий.

В проекте Закона о государственных закупках предлагается учесть следующие базовые положения этого документа:

В части квалификации - четкая регламентация возможных требований к квалификации поставщиков, порядок и процедуры изучения квалификации, а также порядок проведения предварительного квалификационного отбора при формировании Реестра потенциальных поставщиков. Для этого, в рамках упрощения процедур проведения государственных закупок, предлагается внедрить новый способ государственных закупок с применением механизма предварительного квалификационного отбора поставщиков.

В части разрешения разногласий сторон и возможности досудебного обжалования закупок, предлагается внедрить институт общественного мониторинга путем размещения проектов технических спецификаций на веб-портале государственных закупок в режиме свободного доступа, который позволит потенциальным поставщикам заранее ознакомиться с проектом технической спецификации и в случае наличия антиконкурентных условий проекта договора подать жалобу в адрес заказчика.

В рамках упрощения процедур проведения государственных закупок предлагается внедрить новый способ государственных закупок с применением механизма предварительного квалификационного отбора поставщиков.

Предлагаемый механизм предварительного квалификационного отбора уже осуществляется в рамках специального порядка осуществления государственных закупок способом конкурса, предусмотренный статьей 42 Закона.

Таким образом, предлагаемый вид закупок будет состоять из двух этапов:

на 1-этапе формируется Реестр квалифицированных поставщиков по видам товаров, работ, услуг, который будет периодически обновляться. Формирование Реестра предлагается возложить на Единого организатора государственных закупок, который является независимым по отношению к заказчикам и потенциальным поставщикам, что обеспечит объективность его формирования. В комиссию по формированию Реестра в обязательном порядке будут привлекаться представители НПП и других неправительственных организаций.

Необходимость возложения данной функции на Единого организатора обусловлена тем, что у него имеются функциональные и технические возможности интегрирования с информационными системами государственных органов, что позволит своевременно определять потенциальных поставщиков, не соответствующих квалификационным требованиям (наличие задолженности, обязательств по исполнительным документам, обременений основных средств, правоспособности и др.).

На 2-этапе заказчик приглашает на участие в конкурсе квалифицированных поставщиков, включенных в Реестр и с учетом применения к их ценовым предложениям относительного значения критериев, определяет победителя.

Данным видом конкурса решается проблема всех конкурсов, заключающаяся в дублировании из каждого конкурса в конкурс процесса квалификационного отбора поставщиков, то есть предоставление ими одних и тех же документов.

Механизмы предварительного квалификационного отбора соответствует требованиям международной практики (Типовой Закон «ЮНСИТРАЛ», Договор о ЕАЭС).

Тем самым «решается проблема всех конкурсов, заключающаяся в дублировании, из конкурса в конкурс, процесса квалификационного отбора поставщиков, то есть предоставление ими одних и тех же документов».

«Предлагаемый путь решения – это создание Реестра квалифицированных поставщиков на каждый отдельный вид товара, работы и услуги. В результате данного

новшества мы получим сокращение сроков проведения конкурса (на 10 дней) и снижение издержек бизнеса. Более того, как указано выше, такой вид конкурса предлагается новым Типовым законом ЮНСИТРАЛ о закупках».

Одной из самых сложных и проблемных задач в системе госзакупок является эффективное исполнение договоров.

Эту проблему разработчики хотят решить, введя требование к поставщику-победителю открыть специальный счет. В первую очередь, схему по открытию спецсчета предлагается ввести для договоров по строительству. Результатом должно стать повышение эффективности расходования бюджетных средств и прозрачность администрирования денежных потоков.

На практике это должно выглядеть, по словам разработчиков, следующим образом. Поставщик-победитель открывает в банке специальный счет, на который будут зачисляться деньги. С банком будет подписан договор на сопровождение спецсчета. Списание денег со счета будет проводиться только при наличии подписанных, со стороны заказчика, промежуточных актов выполненных работ. Такая схема, по мнению разработчиков проекта Закона, позволит контролировать денежные потоки, проводимые по договору, и, соответственно, исключит необходимость вносить денежное обеспечение, равное авансу.

В целях снижения коррупционных рисков в сфере государственных закупок предлагается создать институт единого организатора государственных закупок на уровне административно-территориальных единиц (область, город республиканского значения, столица).

Это предложение в законопроекте обусловлено тем, что в настоящее время при проведении конкурсных процедур закупок единым организатором, обеспечен принцип действия системы «сдержек и противовесов», основывающийся на том, что в составе конкурсной комиссии присутствуют представители: как заказчика, так и организатора. При этом, если председателем комиссии является руководитель заказчика, то секретарь комиссии является работником организатора конкурса. Также, между организатором и заказчиком четко разделены те или иные функции при проведении закупок (утверждение конкурсной документации, утверждение технических спецификаций, создание экспертной комиссии и др.), что не позволяет тому или иному лицу повлиять на результаты закупок.

Таким образом, будет обеспечен взаимный контроль государственных органов, что значительно снижает коррупционные риски и положительно влияет на эффективность расходования бюджетных средств.

В связи с этим создание территориальных органов единого организатора конкурса должно положительно сказаться на процедуре проведения государственных закупок, повысить эффективность расходования бюджетных средств и значительно снизить коррупционные риски.

Централизация проведения закупок по бюджетным инвестиционным проектам, не противоречит мировой практике, где применяются различные модели закупок, как централизованные, так и предусматривающие отдельное приобретение товаров, работ и услуг.

В целях развития централизованных государственных закупок законопроектом устанавливается право заказчика осуществить государственные закупки через Единого организатора, если стоимость предмета закупок превышает 50 тыс. кратного размера МРП.

В условиях электронного формата проведения закупок и наличия у всех потенциальных поставщиков электронной цифровой подписи предлагается заключать договора о государственных закупках исключительно в электронной форме.

Кризисные явления в экономике все чаще привлекают внимание к вопросу о более тщательной проработке потенциальных рисков в строительных контрактах, применяемых в Казахстане.

В соответствии с Концепцией новой бюджетной политики Республики Казахстан, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 26 июня 2013 года № 590, в целях рационального использования бюджетных средств будут приняты системные меры по исключению стимулов к завышению стоимости проектов, удорожанию сметной стоимости проектов на всех стадиях реализации: проектирования, планирования и реализации, которые будут реализованы в частности путем пересмотра системы регулирования строительной отрасли: переходом на еврокоды и стандарты FIDIC.

В этой связи Концепцией нового закона «О государственных закупках» предусматривается применение типовых форм контрактов FIDIC, относящиеся к различным сферам деятельности, имеющим отношение к строительству, таким как финансирование, различные виды услуг и так далее. Условиями FIDIC являются: типовые формы контрактов между заказчиком и подрядчиком, применяющиеся в более 80 странах мира. Основные преимущества FIDIC – высокое качество, эффективность, справедливость. Основным признаком типовых форм FIDIC - это наличие в них такого действующего лица, как инженер (команда по управлению проектами). Эти лица являются представителями Заказчика, в задачу которого входит координация выполнения строительного проекта, и взаимоотношений Заказчика и Исполнителя.

Такая форма контрактов, как контракты FIDIC, уже получила распространение в Казахстане. Эти формы изначально, в соответствии с самой концепцией их разработки являются универсальными и подходят для использования в рамках законодательной базы практически любого государства. Кроме того, эти формы распространены в международной практике, в особенности в странах Западной Европы, как основные формы, используемые при реализации крупных проектов с комплексными юрисдикциями.

Такие контракты объединяют три основных этапа в процессе строительства (инжиниринг, снабжение и непосредственно строительство).

Традиционно контракты FIDIC рассматриваются как средство управления рисками при реализации строительных проектов, а также как средство обеспечения баланса интересов сторон в строительном проекте.

Отличительным признаком контрактов является так называемый «комплексный подход», обеспечивающий совокупность усилий всех участников строительного проекта. Такой подход включает в себя координацию усилий участников проекта одним лицом – инженером, супервайзером или менеджером проекта.

В Казахстане наиболее распространено применение Красных Книг (строительный подряд) и Серебряных Книг (строительство под ключ, иногда называют EPC контракты – engineering, procurement, construction). В частности:

- Строительство автодороги Западная Европа – Западный Китай. Министерство Транспорта и Коммуникаций РК заключает контракты строительства и обслуживания под ключ (Серебряная Книга);
- Строительство жилых и нежилых комплексов девелоперами в городе Алматы на основании Красных Книг (строительный подряд).

Все эти проекты отличаются тем, что подрядчиками и инженерами выступают крупные иностранные строительные компании Италии, Турции, Ирана, Англии и др., т.е. профессионалы, которые имеют опыт работы по проформам FIDIC в других государствах.

Так в рамках контрактов FIDIC привлекаются к диагностике прочности и качества дорожной «рубашки» инжиниринговые компании, аккредитованные по системе FIDIC. При этом инженеры, в том числе и иностранные, несут персональную ответственность за свои действия. Насколько хорошо работает независимый эксперт, можно будет судить по качеству автомобильной магистрали после ее активной эксплуатации. Если дорожное полотно за это время разрушилось, то есть основания полагать, что контроль был осуществлен недобросовестно. В этом случае эксперту грозит наказание вплоть до дисквалификации. Он рискует лишиться именного аттестата минимум на два года. А

специалисты на Западе, как правило, очень дорожат своей репутацией, независимо от того, в какой стране работают.

На сегодняшний день проформы FIDIC применяются на всем постсоветском пространстве. В Российской Федерации к Олимпиаде в Сочи 2014г. строились ледовые дворцы, олимпийские деревни и прочие особо важные и затратные проекты.

При разработке проформ и их опубликовании FIDIC недвусмысленно определила, что эти проформы являются своеобразным «пособием для работы», но никак не окончательной и единственно возможной версией для применения. Структура всех проформ предусматривает наличие «Особых условий», которые необходимы именно для того, чтобы выделить и учесть особенности национального законодательства. Проформы всегда дорабатываются с поправкой на законодательство страны, где их используют.

В последнее время FIDIC в своих рекомендациях открытым текстом говорит о том, что сторонам необходимо привлекать местных специалистов для адаптации текстов проформ FIDIC к национальному законодательству (в частности, в рекомендациях по работе с Белой Книгой (договор на консалтинг – привлечение Инженера) и другими).

Любая проформа FIDIC предполагает большое количество отчетной документации, переписки и другой бумажной работы. А разобраться в ней, не подготовленному специалисту, не так-то просто. Именно по этой причине правильно, когда сторонами договора являются опытные профессионалы, имеющие опыт работы по проформам FIDIC. В действительности, проформы FIDIC достаточно удобно систематизируют документацию, хотя и в не вполне привычной для национальных специалистов порядке.

Полученная в результате работы по проформам FIDIC отчетная документация позволяет всегда ясно и четко контролировать процессы выполнения работ и их финансирования.

Правильно составленные формы документов на стадии подготовки договора по проформам FIDIC, сократят время необходимое для их заполнения и использования в будущем.

Первый типовой контракт FIDIC был разработан еще в 1947 году по требованию Всемирного Банка. В настоящее время действуют и активно используются многие типовые формы строительных контрактов FIDIC, такие как:

1. Условия контракта на строительство – Conditions of Contract for Construction («Красная книга»);
2. Условия контракта на поставку оборудования, проектирование и строительство - Conditions of Contract for Plant and Design Build («Желтая книга»);
3. Условия контракта на инжиниринг, снабжение и строительство на условии «под ключ» - Conditions of Contract for EPC/Turnkey Projects («Серебряная книга»);
4. Краткая форма контракта на строительство – Short Form of Contract («Зеленая книга»);
5. «Условия контракта на проектирование, строительство и управление проектами» - Conditions of Contract for Design, Build and Operate Projects, иначе известная как «форма DBO».

Кроме указанных выше основных типовых форм, FIDIC также выпускает типовые формы контрактов, относящиеся к различным сферам деятельности, имеющим отношение к строительству, таким как финансирование, различные виды услуг и так далее.

Основной признак типовых форм FIDIC – это наличие в них такого действующего лица, как инженер. Инженер в таких формах (прежде всего, в Красной, Желтой книгах и форме DBO) – это представитель Заказчика, в задачу которого входит координация выполнения строительного проекта, и взаимоотношений Заказчика и Исполнителя. Нужно признать, что Инженер (в других версиях – Супервайзер, контрактный администратор и так далее) представляет собой совершенно необходимое звено в цепи

взаимодействия участников любого строительного проекта. Поэтому положения об Инженере содержатся и в других типовых формах строительных договоров, кроме FIDIC.

Различия между отдельными формами типовых договоров FIDIC, как правило, как раз и состоят в позиции Инженера, в наличии или отсутствии других участников строительного проекта, а также в распределении обязанностей между Заказчиком и Исполнителем по основным стадиям строительного проекта, как то:

- Поставка оборудования, инжиниринг и проектирование;
- Строительство;
- Приемка в эксплуатацию и управление;

Указанные стадии строительного проекта являются базовыми, могут осуществляться одновременно и не включают множество промежуточных стадий.

Рассмотрим различия между основными формами FIDIC.

Условия контракта на строительство («Красная книга»):

В соответствии с этой формой проектирование осуществляется в основном Заказчиком (как правило, не Заказчиком самостоятельно, а привлекаемыми Заказчиком консультантами и проектировщиками, имеющими соответствующие лицензии). Инженер является представителем Заказчика и координирует взаимодействие Заказчика и Исполнителя, а также соответствие процесса строительства требованиям проекта. При этом в некоторых случаях, в зависимости от ситуации и по желанию Заказчика, Исполнитель может нести ответственность за проектирование отдельных элементов строительных работ – механических, электрических и так далее. Роль Инженера в данном случае особенно важна в плане оценки и измерения результатов работ, поскольку оплата в соответствии с Красной книгой осуществляется на основании **фактически выполненных и подтвержденных** Инженером работ.

Условия контракта на поставку оборудования, проектирование и строительство («Желтая книга»):

В соответствии с этой формой Исполнитель проектирует и осуществляет, в соответствии с требованиями Заказчика, строительные работы по проекту, которые могут включать любые сочетания механических, электрических и любых других строительных работ. Инженер обеспечивает управление проектом (согласовывая свои действия с Заказчиком), а также подтверждает выставленные Исполнителем счета, соответствующие стоимости работ, которая, как предполагается, не должна превышать сумму, изначально определенную сторонами Контракта, вне зависимости от того, сколько и каких работ необходимо будет осуществить Исполнителю для выполнения своих обязательств.

Условия контракта на инжиниринг, снабжение и строительство на условии «под ключ» («Серебряная книга»):

Эта форма рекомендуется в тех случаях, когда одно лицо (Исполнитель) берет на себя ответственность за проектирование и дальнейшую реализацию строительного проекта, включая необходимый инжиниринг, снабжение, поставку оборудования, любое дополнительное проектирование и так далее, т.е. осуществляет строительство на условии «под ключ». Эта форма не предусматривает наличие Инженера, по той причине, что главной функцией Инженера является координация деятельности между различными участниками строительного проекта, а в данном случае всю координацию осуществляет Исполнитель, и предоставляет Заказчику уже конечный результат. Как правило, и стоимость таких проектов предполагается как фиксированная, хотя по ходу реализации проекта стороны могут вносить в стоимость необходимые коррективы. Возможные риски, в соответствии с данной формой контракта, в основном лежат на Исполнителе.

Краткая форма контракта на строительство («Зеленая книга»):

Данная форма предназначена для проектов с небольшой стоимостью, или простых видов работ, выполняемых в течение небольшого срока (к примеру, земляные работы). Эта форма не предусматривает наличия Инженера, поскольку при реализации такого простого проекта отпадает нужда в сложной структуре проекта и его координации.

Условия контракта на проектирование, строительство и управление проектами (форма DBO):

Эта форма – одна из новых форм, и в настоящий момент наиболее сложная из форм FIDIC. В отношении использования этой формы еще не сложилось какой-либо значительной практики, в особенности в Казахстане, что делает ее применение наиболее интересным.

Концепция этой формы предполагает ее применение для наиболее важных строительных проектов, включающих в себя проектирование, строительство, и долгосрочное управление и поддержание надлежащего состояния построенного объекта. Как правило, все указанные виды деятельности поручаются единому Исполнителю, который чаще всего представляет собой объединение компаний, действующих на основании соглашения о совместной деятельности. При этом, выполняя работу в «стандартных» областях ответственности, Исполнитель не несет ответственность за финансирование проекта на стадии строительства, и, как правило – за финансовый успех проекта по его завершении. Это имеет место потому, что производимый построенным объектом товар (к примеру, электричество при строительстве электростанции) будет являться собственностью Заказчика, который осуществляет распоряжение таким товаром самостоятельно. Этим форма DBO отличается, к примеру, от концессионных соглашений.

Для реализации этой концепции взаимодействия используется договор, разделенный на два независимых периода:

1. Период проектирования и строительства, в конце которого соответствующий объект перейдет в собственность Заказчика;

2. Период эксплуатации, в течение которого Исполнитель будет поддерживать объект в надлежащем состоянии, и выполнять заранее определенные требования в отношении количества и качества производимого товара (к примеру, определенное количество киловатт-часов электрической энергии). Форма DBO рекомендуется к использованию для проектов с периодом эксплуатации не менее 20 лет, хотя такой период по соглашению сторон может быть и меньше.

Традиционно структура большинства форм FIDIC является двухкомпонентной. Большинство форм делится на две части – часть первая (общая), в которой содержатся нормы общего применения, и часть вторая (особенная), в которой определяются специфические черты, характерные именно для данного проекта. Кроме того, каждый договор FIDIC может включать в себя значительное количество приложений, определяющих отдельные аспекты взаимодействия сторон Контракта.

Общая часть детально и последовательно определяет порядок взаимодействия всех сторон Контракта в течение срока реализации строительного проекта. В результате использования такой детальной регламентации стороны Контракта получают ясную схему взаимодействия, осуществления работ и распределения рисков. Кроме того, детализация имеет и еще один результат – использование такой формы подразумевает значительную проработку самого строительного проекта и знание его отличительных особенностей. Любая форма FIDIC, таким образом – это своеобразное руководство по переговорам с контрагентом. Максимальная детализация предполагает, что к моменту заключения контракта все проблемные вопросы выяснены, прошли через обсуждение сторонами, и по ним имеется единое мнение сторон.

Однако общая часть содержит лишь общие положения контракта. Предполагается, что наиболее важные положения (в казахстанском праве – существенные условия) любого контракта содержатся в его особенной части. Особенная часть изменяет и дополняет условия общей части.

Несмотря на то, что вся структура контракта в целом на первый взгляд может выглядеть несколько громоздкой, она достаточно проста в применении и обеспечивает детальную отработку всех связанных с потенциальными рисками вопросов.

Применение форм FIDIC в Казахстане имеет целый ряд особенностей и специфических черт, которые должны приниматься во внимание для того, чтобы положительный эффект применения таких форм мог проявиться надлежащим образом. Некоторые из этих специфических черт связаны с особенностями функционирования казахстанского законодательства, другие, напротив, с тем, что в Казахстане соответствующей практики и нормативной базы пока не сложилось.

В этой связи важное значение будет иметь рассмотрение споров о применении данных контрактов.

Контракты, составленные по форме FIDIC, состоят из трех основных частей: 1) соглашения, 2) условий подряда на возведение объектов гражданского строительства и 3) условий частного применения. Статья 67 контракта по форме FIDIC предусматривает разрешение споров в арбитраже. Статья 53 трактует процедурные аспекты подачи иска по строительному договору, она соотносится со статьей 67. Причем предусматривается, что в арбитраж стороны обращаются в тех случаях, когда речь идет о завершении работы, требованиях, предъявляемых к ее качеству, а также о прекращении работ, нарушении сроков, обязательств и отказе от исполнения условий контракта. Таким образом, контракт по форме FIDIC, также как и большинство других международных строительных контрактов, предусматривает условие обязательного арбитража в случае возникновения споров. В настоящее время арбитражный процесс - наиболее эффективный механизм для разрешения споров в области международной строительной промышленности и широко используется в мировой практике.

При подаче иска по строительному договору, как правило, возникает множество сложных юридических вопросов, требующих незамедлительного ответа, - таких, например, как:

законодательство какой страны следует применять при решении спорного вопроса;
в юрисдикции какой страны находится правовое решение данного вопроса;
и наконец, существует ли реальная возможность привести в исполнение решение суда.

Решать все эти проблемы призвано международное право.

Учитывая, что на современном этапе развития работы по строительству являются сложными, имеющими ряд особенностей, связанных с применением международного законодательства, что среди заказчиков, осуществляющих такие закупки, достаточно мало специалистов, обладающих знаниями применения таких норм права единому организатору государственных закупок, соглашаюсь с разработчиками в части передачи сложных и дорогостоящих проектов, на которых будет применимы нормы вышеприведенного законодательства, и надеюсь, что среди работников единого организатора будут высококвалифицированные специалисты.

Полностью поддерживаю все предлагаемые нововведения в этой части и надеюсь, что совершенствование законодательства в области строительства не затянется на долгие годы, и будет способствовать развитию экономики нашей страны, росту благосостояния народа.

Вишнева Н.Г.