



## ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО ВОПРОСАМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СТРОИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ

Президент Ассоциации  
«Национальное объединение строителей»

А.Н. Глушков

(подпись)

« 21 » 04 2021 г.

Утверждено  
Экспертным советом Ассоциации «Национальное  
объединение строителей» по вопросам  
совершенствования законодательства в строительной  
сфере (протокол от «20 апреля» 2021 г. № 88)

### Заключение

**по результатам рассмотрения законопроекта № 1100997-7  
«О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской  
Федерации в части упрощения и оптимизации порядка осуществления  
закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и  
муниципальных нужд и признании утратившими силу отдельных  
положений законодательных актов Российской Федерации»**

Экспертный совет Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный совет) провёл анализ законопроекта № 1100997-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части упрощения и оптимизации порядка осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (далее – законопроект).

Правовая экспертиза проводилась в период с 19.03.2021 по 20.04.2021 на основании Положения об Экспертном совете рабочей группой, сформированной в следующем составе:

- 1) Малахов П.В. – руководитель рабочей группы;
- 2) Бунина О.И.;
- 3) Кузенский А.В.;
- 4) Кузьма И.Е.;
- 5) Курикалов Ю.Л.;
- 6) Мешалов А.В.;
- 7) Москвитин М.В.;
- 8) Разумова Н.М.;
- 9) Ребрищев И.Н.;
- 10) Худзинская И.А.;
- 11) Шевляков В.В.

При проведении правовой экспертизы проанализированы: текст законопроекта, пояснительная записка, нормы Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ (далее - Закон о контрактной системе), Федерального закона от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (далее – Закон о саморегулируемых организациях), а также иных законодательных актов в сфере градостроительной деятельности, контрольно-надзорной деятельности и деятельности саморегулируемых организаций.

Согласно пояснительной записке законопроект подготовлен во исполнение поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации об упрощении и оптимизации контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Главной целью законопроекта является повышение стабильности правового регулирования и исключения ситуаций, требующих многократного

приведения подзаконных актов, принятых в реализацию Закона о контрактной системе, в соответствие с вносимыми в него изменениями. Законопроект предусматривает сокращение избыточного количества подзаконных нормативных правовых актов путём повышения уровня правового регулирования отдельных вопросов (с уровня подзаконных актов до уровня Закона о контрактной системе).

1. Экспертный совет отмечает, что в законопроекте не нашли отражения предложения строительного сообщества по некоторым проблемным вопросам, без решения которых невозможно гарантировать исполнение ряда национальных проектов, предусматривающих значительный объём мероприятий по строительству и реконструкции объектов капитального строительства.

1.1. Рассматриваемым законопроектом статья 242 Закона о контрактной системе дополняется частью 101 в следующей редакции: «101. Правительство Российской Федерации вправе утвердить правила формирования, случаи и порядок применения рейтинга деловой репутации участника закупки. При этом информация о таком рейтинге включается в единый реестр участников закупок и доступна для ознакомления.».

Экспертным советом предлагается одновременно разработать систему рейтингования подрядчиков – членов саморегулируемых организаций, основанных на членстве лиц, осуществляющих строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, снос объекта (объектов) капитального строительства для использования при проведении конкурсов. Предлагается оператором такой системы назначить соответствующее Национальное объединение.

Основными критериями предлагаются следующие:

- отношение дебиторской задолженности к кредиторской задолженности;
- отношение собственного оборотного капитала к валюте баланса организации;
- количество исполненных государственных и муниципальных контрактов;
- количество прецедентов (за время существования компании) неисполнения или ненадлежащего исполнения членом саморегулируемой

организации, основанной на членстве лиц, осуществляющих строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, снос объекта (объектов) капитального строительства обязательств по договорам, заключённым с использованием конкурентных способов заключения договора, которые привели к возмещению ущерба (возмещение ущерба из компенсационного фонда обеспечения договорных обязательств по вине члена саморегулируемой организации, основанной на членстве лиц, осуществляющих строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, снос объекта (объектов) капитального строительства );

- количество прецедентов (за время существования компании) возмещения вреда, причинённого вследствие разрушения, повреждения объекта капитального строительства, нарушения требований безопасности при строительстве, требований к обеспечению безопасной эксплуатации здания, сооружения (возмещение вреда из компенсационного фонда возмещения вреда по вине члена саморегулируемой организации, основанной на членстве лиц, осуществляющих строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, снос объекта (объектов) капитального строительства );

- объём спецтехники и механизмов в основных средствах организации показывает уровень оснащённости организации на текущий момент. Рассчитывается по остаточной амортизационной стоимости без учёта аренды и подряда такой техники, не включая лизинг;

- соотношение количества текущих государственных и муниципальных контрактов и исполненных государственных и муниципальных контрактов.

Такие критерии должны учитываться с разным удельным весом в общей итоговой оценке.

При этом необходимо также учитывать существующую систему предквалификации для аукционов в части строительных закупок, а именно: при оценке заявки участника закупки выставлять удельный вес критериев следующим образом: цена – 40%, опыт – 30%, квалификация – 30%. Вместе с этим вопрос об использовании в закупочной документации такого критерия оценки заявки как «квалификация участников закупки» неоднократно

становился предметом рассмотрения со стороны судебных и административных органов.

Например, в определении Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 18.11.2019 № 307-ЭС19-12629 по делу № А56-115357/2018 указано, что в закупочной документации заказчик предусмотрел использование критерия деловой репутации участников закупки, включающий в себя наличие финансовых ресурсов, оборудования и других материальных ресурсов, опыта работы.

При описании показателей указанного критерия заказчик определил, что деловая репутация определяется индексом деловой репутации, исчисляемым согласно требованиям национального стандарта «ГОСТ Р 66.1.03-2016. Национальный стандарт Российской Федерации. Оценка опыта и деловой репутации субъектов предпринимательской деятельности. Национальная система стандартов. Оценка опыта и деловой репутации строительных организаций» (утверждён и введён в действие приказом Росстандарта от 17.02.2016 № 54-ст, далее - ГОСТ Р 66.1.03-2016), соответствие которому подтверждается в рамках Системы добровольной сертификации «Компетентность и экспертная оценка» (регистрационный номер РОСС RU.31778.04ИЕГ5) или Системы добровольной сертификации «Развитие, качество, актуальность» (регистрационный РОСС RU.31836.04ИЕД6).

Данный стандарт входит в национальную систему стандартов «Оценка опыта и деловой репутации субъектов предпринимательской деятельности», в соответствии с ОК 029 относящихся к разделу F «Строительство».

Таким образом, национальный стандарт ГОСТ Р 66.1.01-2016 относится к общепринятым для строительной деятельности документам, его соблюдение может разумно ожидаться от лиц, претендующих на заключение государственного контракта, и установление в закупочной документации критерия деловой репутации, оцениваемого исходя из подтверждения участником закупки своего соответствия требованиям названного национального стандарта соответствует положениям части 1 статьи 12 Закона о

контрактной системе, статьи 32 Бюджетного Кодекса Российской Федерации, поскольку позволяет дать объективную и достоверную оценку способности соответствующего участника исполнить государственный контракт с соблюдением качества и сроков.

В определении Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 27.02.2020 № 307-ЭС19-21226 по делу № А44-6018/2018 сказано, что «основная функция критерия оценки заключается в том, чтобы обеспечить заказчику возможность из общего числа участников выбрать то лицо, которое будет максимально соответствовать потребностям публично-правового образования в качественном и своевременном выполнении работ, учитывая специфику объекта закупки».

Аналогичные выводы содержатся в постановлении Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 10.02.2021 по делу № А53-13738/2020, постановлении Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 04.02.2021 по делу № А53-9946/2020, в определении Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 18.11.2019 № 307-ЭС19-12629 по делу № А56-115357/2018.

Введение рейтинга деловой репутации участников закупки должно происходить с учётом выводов, имеющих в настоящее время в судебной и административной практике. Вместе с этим действующим законодательством о градостроительной деятельности не предусмотрены механизмы присвоения рейтинга организациям, выполняющим инженерные изыскания, осуществляющим архитектурно-строительное проектирование, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, снос объектов капитального строительства.

Таким образом, введение «сертификата, подтверждающего уровень квалификации» или иного документа может свидетельствовать о предложении со стороны потенциального заказчика лучших условий исполнения контракта, тем самым повысив качество выполняемых работ и оказываемых услуг.

При этом при применении предквалификации, необходимо установить преимущество подрядчиков, зарегистрированных в субъекте Российской Федерации, из бюджета которого финансируется государственный контракт или в случае финансирования из местного бюджета, к субъекту которого относится муниципальное образование, из бюджета которого финансируется муниципальный контракт, и в случае если цена такого государственного контракта составляет не более 60 млн руб. Данная мера позволит поддержать конкурентоспособность региональных компаний перед крупными подрядчиками, осуществляющими строительные работы без привязки к конкретному региону, а также повысить уровень налоговых поступлений в бюджет субъекта Российской Федерации.

1.2. В статье 42 Закона о контрактной системе по мнению Экспертного совета необходимо предусмотреть отмену требования о предоставлении обеспечения исполнения обязательств по договору, предметом которого является осуществление строительства, реконструкции, капитального ремонта, в том числе выполнение работ по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, сноса объекта (объектов) капитального строительства, осуществление функций технического заказчика при условиях, что работы по такому договору в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности выполняются членами саморегулируемых организаций, основанных на членстве лиц, осуществляющих строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, снос объекта (объектов) капитального строительства, цена такого договора составляет не более 60 млн руб. и отсутствует условие о предоставлении аванса.

Реализация такого положения позволит сократить обязательные резервы банка по мере освобождения его от обязательств по банковской гарантии, а также позволит высвободить подрядчикам, исполнителям строительных контрактов дополнительные финансовые ресурсы и направить их на развитие своей хозяйственной деятельности;

1.3. В статье 42 Закона о контрактной системе необходимо предусмотреть исключение требования предоставления обеспечения гарантийных обязательств по договорам, предметом которых является осуществление строительства, реконструкции, капитального ремонта, в том числе выполнение работ по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, сноса объекта (объектов) капитального строительства, осуществление функций технического заказчика при условии, что работы по такому договору в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности выполняются членами саморегулируемых организаций, основанных на членстве лиц, осуществляющих строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, снос объекта (объектов) капитального строительства.

1.4. Экспертный совет считает важным уточнить специальное регулирование государственных (муниципальных) закупок на территории республики Крым и города федерального значения Севастополь, а именно организовать обязательный предквалификационный отбор при выборе единственного поставщика (подрядчика).

В настоящее время на территории Республики Крым и города Севастополь повсеместно используется практика заключения государственных (муниципальных) контрактов с единственным поставщиком (подрядчиком) без проведения конкурентных процедур. Такая возможность предоставлена заказчикам указанных территорий положениями частей 66, 67 статьи 112 Закона о контрактной системе. Значимость указанного новшества представляется очевидной, поскольку подобный подход позволяет избежать заключения государственных (муниципальных) контрактов с недобросовестными и демпингующими участниками закупок, однако с точки зрения института саморегулирования возникают сопутствующие вопросы.

Так, одним из таких вопросов является вопрос субсидиарной ответственности саморегулируемых организаций, основанных на членстве лиц, осуществляющих строительство, вследствие неисполнения или ненадлежащего



исполнения их членом своих обязательств по договорам строительного подряда, заключённым с использованием конкурентных способов. Буквальное толкование градостроительного законодательства влечёт за собой невозможность как осуществления контроля саморегулируемыми организациями за такими контрактами, так и невозможность привлечения таких саморегулируемых организаций к субсидиарной ответственности вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения членом такой саморегулируемой организации своих обязательств, однако такой подход противоречит целям и задачам института саморегулирования в целом.

Кроме того, представленная заказчикам Республики Крым и города Севастополь возможность выбора единственного поставщика (подрядчика) без проведения конкурентных процедур влечёт за собой искусственное ограничение рынка строительных работ, а также в отдельных случаях приводит к нарушениям положений Градостроительного кодекса Российской Федерации, поскольку в отсутствие надлежащего контроля со стороны саморегулируемых организаций, основанных на членстве лиц, осуществляющих строительство, могут возникать ситуации, когда контракты на выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу объектов капитального строительства заключаются с лицом, не являющимся членом саморегулируемой организации, то есть у такого лица отсутствует специальная правоспособность, или такие контракты заключаются с лицом, у которого такая специальная правоспособность ограничена. Такое ограничение может быть вызвано, например, отсутствием квалифицированных специалистов в штате такого лица.

1.5. Экспертный совет считает необходимым установить в статье 110<sup>2</sup> Закона о контрактной системе обязанность заказчика проводить закупку в форме открытого электронного конкурса на заключение договора строительного подряда, договора подряда на осуществление сноса, а в случае, установленном в отношении конкретной процедуры по поручению Правительства Российской Федерации, в иных формах, поскольку для договоров строительного подряда, договоров подряда на осуществление сноса ввиду технологической сложности

при выборе подрядчика имеет значительное место опыт и квалификация подрядчика. При проведении аукциона заказчик вынужден основываться только на предложениях цены, в связи с чем существенная доля государственных контрактов на строительство не исполняется надлежащим образом или расторгается. При этом за 2020 год было проведено на основании Закона о контрактной системе конкурентных процедур на заключение контрактов, предметом которых является строительство, реконструкция, капитальный ремонт, снос объектов капитального строительства электронных аукционов – 88,96%, открытых конкурсов в электронной форме – 0,62% от всего количества закупок. Ввиду необходимости смещения баланса от критерия «цена» к критериям «опыт» и «квалификация», Экспертный совет считает необходимым введение вышеуказанного положения.

1.6. Экспертным советом предлагается установить максимальный срок приёмки работ по договорам строительного подряда 10 дней, поскольку зачастую такой срок устанавливается заказчиком несоизмеримо со сроком выполнения работ. Рассматривая практические аспекты данной проблематики, можно привести следующие конкретные примеры таких договоров:

1) Извещение № 0139300020919000109, Муниципальный контракт от 23.04.2019 № 29-ЭА-2019:

- абзац третий пункта 3.2: «Окончание работ - не позднее 45 календарных дней с момента (даты) подписания Сторонами Контракта»;

- пункт 5.3: «Приемка выполненных Подрядчиком Работ осуществляется Заказчиком в течение 370 календарных дней с момента (даты) извещения в письменном виде Подрядчиком Заказчика об окончании (выполнении) Работ по Контракту»;

2) Извещение № 0139300020919000262, Муниципальный контракт от 02.09.2019 № 79-ЭА-2019:

- пункт 3.2: «Окончание работ - не позднее 40 календарных дней с момента (даты) подписания Сторонами Контракта»;

- пункт 5.3: «Приемка выполненных Подрядчиком Работ осуществляется Заказчиком в течение 370 календарных дней с момента (даты) извещения в письменном виде Подрядчиком Заказчика об окончании (выполнении) Работ по Контракту»;

3) Извещение № 0339300049219000025, Муниципальный контракт от 17.05.2019 № 2019138:

- пункт 6.1 «Срок выполнения работ: с 17.06.2019 по 28.07.2019»;

- абзац второй пункта 7.7: «Срок приемки выполненных работ и результатов такой приемки по итогам устраненных Подрядчиком замечаний составляет 185 (сто восемьдесят пять) дней»;

4) Извещение № 0339300049219000103, Муниципальный контракт от 28.05.2019 № 2019178:

- пункт 6.1: «Срок выполнения работ: с 01.06.2019 по 27.08.2019»;

- абзац второй пункта 7.7: «Срок приемки выполненных работ и результатов такой приемки по итогам устраненных Подрядчиком замечаний составляет 185 (сто восемьдесят пять) дней».

1.7. Действие части 65 статьи 112 Закона о контрактной системе представляется необходимым распространить до 2022 года, а также дополнить указанную статью нормой об установлении обязательного авансирования в размере не менее 20% от цены контракта на осуществление строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса объектов капитального строительства. При этом выплаченный аванс должен приниматься в зачёт оплаты выполненных работ по такому контракту только на последнем этапе выполнения контракта. На данный момент размер авансирования может быть не более 50%. В связи с тем, что нижней границы не установлено, заказчики пользуются своим правом на выплату аванса и указывают, что размер аванса равен 0%, или вовсе не устанавливают его. Подрядчики вынуждены брать заёмные (кредитные) средства для выполнения работ по договорам строительного подряда, заключённым конкурентным способом, выплачивать банку проценты и нести убытки по причине того, что без аванса, который в том числе может идти на

выплату заработной платы работникам, выполнение работы не представляется возможным.

Сметная прибыль по государственным контрактам составляет 4-5%, а учитывая необходимость выплаты процентов по заёмным средствам для выполнения работ по таким контрактам подрядчикам как представителям частного бизнеса невыгодно выходить на конкурентные процедуры на заключение государственных контрактов.

Расчёт минимальной границы в 20% был произведён следующим образом. Четырьмя основными элементами затрат в себестоимости строительно-монтажных работ являются: основные материалы, заработная плата рабочих основного производства, эксплуатация машин и механизмов и накладные расходы. В процентном соотношении были рассчитаны диапазоны величины этих элементов в общем объёме себестоимости, потребность в них в горизонте 1 года производства строительно-монтажных работ, и таким образом был выведен минимальный размер аванса. Анализ проводился на основе расчёта при строительстве общественных зданий и сооружений (досуговые центры, учебные корпуса, зданий общежитий для министерства обороны) и муниципальных объектов. При этом эксперты при проведении анализа сделали примечание, что при необходимости поставки технологического оборудования аванс нужно увеличивать на сумму стоимости оборудования.

Предлагаемый механизм авансирования выглядит следующим образом. До начала работ подрядчик получает аванс, после чего предоставляет акт о выполнении части работ и получает оплату. За каждое последующее исполнение он получает оплату в соответствии с предоставленными актами выполненных работ, как происходит приёмка в настоящее время, а сумма аванса будет являться оплатой последней части работ. Таким образом, подрядчику не придётся использовать заёмные средства, поскольку в случае зачёта аванса в счёт оплаты первого предоставленного исполнения на последующее исполнение подрядчику всё равно придётся использовать инструмент кредитования, что нивелирует смысл аванса.

1.8. Представляется целесообразным предусмотреть возможность передачи на рассмотрение третейских судов споров по договорам строительного подряда, заключённым для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Закон о саморегулируемых организациях закрепил за саморегулируемыми организациями, основанными на членстве лиц, осуществляющих строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, снос объекта (объектов) капитального строительства, функцию создания третейских судов для разрешения споров, возникающих между членами саморегулируемой организации, а также между ними и другими юридическими лицами. Как показывает практика, третейское разбирательство является оптимальной формой разрешения конфликтных ситуаций в бизнес-сообществе.

1.9. Экспертный совет считает целесообразным предусмотреть в законопроекте норму о том, что при привлечении саморегулируемой организации, основанной на членстве лиц, осуществляющих строительство, к субсидиарной ответственности на основании положений статьи 60<sup>1</sup> Градостроительного кодекса Российской Федерации производится уменьшение суммы ущерба, неустойки, штрафов, пени на сумму взыскания по банковской гарантии и страховой выплаты, в случае наличия банковской гарантии и соответствующего договора страхования у подрядчика. Данная норма позволит избежать двойного покрытия суммы ущерба, неустойки, штрафов, пени и образования у получателя такого возмещения суммы неосновательного обогащения.

1.10. Саморегулируемая организация, основанная на членстве лиц, осуществляющих строительство, осуществляет контроль за деятельностью своих членов на основании в совокупности пункта 3 части 1 статьи 55<sup>1</sup>, части 1 статьи 55<sup>13</sup> Градостроительного кодекса Российской Федерации, частей 2, 2<sup>1</sup> статьи 1, части 1 статьи 9 Закона о саморегулируемых организациях. Из приведённых норм можно сделать вывод, что такая саморегулируемая организация проводит расчёт фактического совокупного размера обязательств своего члена по компенсационному фонду обеспечения договорных

обязательств путём мониторинга открытых источников информации и анализа поступивших документов от своего члена, которые в открытых источниках информации не размещаются.

Однако члены таких саморегулируемых организаций толкуют указанные нормы в части Единой информационной системы в сфере закупок (далее – ЕИС) таким образом, что если договор строительного подряда был заключён на основании Закона о контрактной системе, то такие договоры размещены в ЕИС, а, следовательно, их можно не предоставлять в адрес саморегулируемой организации, членом которой он является, поскольку ЕИС – открытый источник информации.

В связи с этим, для упрощения процедуры контроля за деятельностью членов саморегулируемых организаций, основанных на членстве лиц, осуществляющих строительство, а также для повышения роли системы саморегулирования в строительстве в целом, Экспертный совет предлагает:

а) установить обязательное направление банком выписки из реестра банковских (независимых) гарантий не только принципалу, но и в адрес саморегулируемой организации, членом которой является принципал;

б) предоставить право саморегулируемым организациям запрашивать в Федеральном казначействе информацию о договорах в отношении своих членов.

1.11. Представляется необходимым наделить саморегулируемые организации, основанные на членстве лиц, осуществляющих строительство, правом обжалования действий (бездействия) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии, в том случае, если одним из участников такой процедуры является её член.

Согласно пункту 5 части 1 статьи 6 Закона о саморегулируемых организациях одной из функций саморегулируемой организации является представление интересов своих членов в их отношениях с органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления.

В силу части 11 статьи 55<sup>13</sup> Градостроительного кодекса Российской Федерации саморегулируемая организация имеет право осуществлять общественный контроль в сфере закупок.

В соответствии со статьёй 102 Закона о контрактной системе общественный контроль осуществляется в целях реализации принципов контрактной системы в сфере закупок, содействия развитию и совершенствованию контрактной системы в сфере закупок, предупреждения, выявления нарушений требований законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок и информирования заказчиков, контрольных органов в сфере закупок о выявленных нарушениях.

Согласно пункту 2 части 3 статьи 6 Закона о саморегулируемых организациях саморегулируемая организация от своего имени вправе оспаривать в установленном законодательством Российской Федерации порядке любые акты, решения и (или) действия (бездействие) органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, нарушающие права и законные интересы саморегулируемой организации, её члена или членов либо создающие угрозу такого нарушения. Правомерность таких действий саморегулируемой организации подтверждается судебной практикой, например, определением Верховного Суда Российской Федерации от 27 мая 2020 г. № 304-ЭС20-8009 по делу № А45-18440/2019.

Однако функция осуществления общественного контроля в сфере закупок, представительства интересов своих членов и право оспаривать акты, решения, действия, бездействия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, нарушающие права и законные интересы членов саморегулируемой организации практически не реализуются в рамках системы государственных и муниципальных закупок по следующим причинам.

Согласно части 1 статьи 105 Закона о контрактной системе любой участник закупки в соответствии с законодательством Российской Федерации имеет право

обжаловать в судебном порядке или в порядке, установленном главой 6 Закона о контрактной системе, в контрольный орган в сфере закупок действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностных лиц контрактной службы, контрактного управляющего, оператора электронной площадки, оператора специализированной электронной площадки, если такие действия (бездействие) нарушают права и законные интересы участника закупки. Часть 10 статьи 3 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» также дает право любому участнику закупки обжаловать в антимонопольном органе в порядке, установленном статьей 18<sup>1</sup> Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», с учётом особенностей, установленных статьей 3 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», действия (бездействие) заказчика, комиссии по осуществлению закупок, оператора электронной площадки при закупке товаров, работ, услуг, если такие действия (бездействие) нарушают права и законные интересы участника закупки. Саморегулируемая организация не является участником закупки и при этом в соответствии с частью 6 статьи 60 Градостроительного кодекса Российской Федерации несёт солидарную ответственность из компенсационного фонда возмещения вреда такой саморегулируемой организации за вред, причинённый вследствие разрушения, повреждения объекта капитального строительства, нарушения требований безопасности при строительстве, сносе объекта капитального строительства, а также в соответствии с частью 1 статьи 60<sup>1</sup> Градостроительного кодекса Российской Федерации – субсидиарную ответственность из компенсационного фонда обеспечения договорных обязательств такой саморегулируемой организации в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения её членом обязательств по договору строительного подряда, договору подряда на осуществление сноса, заключённым с застройщиком, техническим заказчиком,



лицом, ответственным за эксплуатацию здания, сооружения, региональным оператором с использованием конкурентных способов заключения договора.

Таким образом, в сложившейся ситуации саморегулируемые организации не могут фактически полноправно осуществлять общественный контроль за действиями своих членов и представлять их интересы, не вправе влиять на заключение договоров своим членом, а также на условия таких договоров, и, как следствие, саморегулируемые организации несут финансовые риски, которые не вправе никаким образом уменьшить.

1.12. По мнению Экспертного совета, необходимо уточнить правила участия в конкурентных процедурах в сфере строительства. В частности, требуется уточнение, на каком этапе участник закупки должен соответствовать уровню ответственности по компенсационным фондам саморегулируемой организации, основанной на членстве лиц, осуществляющих строительство (на момент подачи заявки, рассмотрения вторых частей или на момент заключения договора). Также законодательно не установлено, на каком этапе проведения конкурентной процедуры уровень ответственности участника закупки - члена саморегулируемой организации, основанной на членстве лиц, осуществляющих строительство, должен соответствовать цене заключаемого контракта: на этапе подачи заявки или на этапе заключения контракта. В связи с этим существует практика отклонений по этому основанию заявки участника закупки. Однако в целом судебная практика по данному вопросу неоднородна. Позиция «уровень ответственности участника конкурентной процедуры должен соответствовать цене заключаемого контракта на момент заключения контракта» подтверждается определением Верховного Суда Российской Федерации от 21.03.2019 № 305-КГ18-26008 по делу № А40-27939/2018, постановлением Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 13.09.2019 № Ф04-2846/2019 по делу № А45-33422/2018. Позиция «уровень ответственности участника конкурентной процедуры должен соответствовать цене заключаемого Договора на момент подачи заявки» подтверждается постановлением Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 18.12.2018 по делу № А45- 1904/2018, постановлением

Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 30.07.2019 по делу № А70-14006/2018.

Экспертный совет считает необходимым в целях исключения неопределённости дополнить законодательство положением о необходимости соответствия участника необходимому уровню ответственности по компенсационным фондам саморегулируемой организации, основанной на членстве лиц, осуществляющих строительство, на момент заключения контракта.

1.13. Представляется необходимым обязать государственных и муниципальных заказчиков расторгать контракты по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу объектов капитального строительства в случае применения дисциплинарной меры к подрядчику в виде прекращения членства в саморегулируемой организации, основанной на членстве лиц, осуществляющих строительство, поскольку членство в саморегулируемой организации фактически определяет специальную правоспособность юридического лица, индивидуального предпринимателя осуществлять строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, снос объектов капитального строительства и в случае, когда на такое лицо накладывается дисциплинарная мера в виде прекращения соответствующего членства, то и такая специальная правоспособность одновременно прекращается. Следовательно, такое лицо не вправе продолжать осуществление работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу объектов капитального строительства, и контракт, заключённый с ним, подлежит расторжению.

1.14. Поскольку основным критерием для определения победителя конкурентной закупки является цена контракта, победителем такой закупки становится участник, предложивший наименьшую цену. Снижение затрат на строительство снижает качество строительства и ремонта, так как подрядчик вынужден экономить на строительных материалах и на заработной плате, привлекая менее квалифицированный персонал. Таким образом, сложившаяся

система определения подрядчиков приводит к демпингу и не достигает основных целей: повышение эффективности и результативности привлечения подрядных организаций. В связи с этим Экспертный совет предлагает в статье 37 Закона о контрактной системе:

1) часть 7 после слов «опытно-конструкторских или технологических работ,» дополнить словами «подготовку проектной документации и (или) выполнение инженерных изысканий,»;

2) дополнить частью 8<sup>1</sup> следующего содержания:

«8<sup>1</sup>. Если предметом контракта, для заключения которого проводится конкурс или аукцион, является строительство, реконструкция объектов капитального строительства, участник закупки, предложивший цену контракта, которая на десять и более процентов ниже начальной (максимальной), обязан представить заказчику обоснование предлагаемой цены контракта. Указанное обоснование должно включать документы и расчеты, подтверждающие возможность участника закупки осуществить выполнение контракта по предлагаемой цене. В случае невыполнения данного требования или признания комиссией по осуществлению закупок предложенной цены контракта необоснованной заявка такого участника отклоняется. Указанное решение комиссии по осуществлению закупок фиксируется в протоколе рассмотрения и оценки заявок на участие в конкурсе или рассмотрения единственной заявки на участие в конкурсе.»

1.15. Представляется целесообразным при доработке законопроекта принять во внимание законопроект «О внесении изменения в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (размещён на портале [www.regulation.gov.ru](http://www.regulation.gov.ru), ID проекта 02/04/03-21/00114314) в части изменений в часть 1 статьи 95 Закона о контрактной системе.

2. Экспертный совет предлагает проработать следующие предложения в подзаконные акты, прямо связанные с процедурой проведения закупок работ по

строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу объектов капитального строительства:

2.1. Распространить действие постановления Правительства Российской Федерации от 04.02.2015 № 99 «Об установлении дополнительных требований к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг, случаев отнесения товаров, работ, услуг к товарам, работам, услугам, которые по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера способны поставить, выполнить, оказать только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации, а также документов, подтверждающих соответствие участников закупки указанным дополнительным требованиям» (вместе с «Дополнительными требованиями к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг, закупки которых осуществляются путем проведения конкурсов с ограниченным участием, двухэтапных конкурсов, закрытых конкурсов с ограниченным участием, закрытых двухэтапных конкурсов или аукционов») на все виды конкурентных процедур.

2.2. Установить требование аналогичного опыта исполнения работ, поскольку разные виды работ требуют разную квалификацию.

2.3. В связи с реализацией Национальных проектов, перечень которых утверждён указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», увеличивается количество инвестиционных проектов в сфере строительства стоимостью более 3 млрд руб., в том числе на территории Дальневосточного федерального округа и Арктики. В силу географической оторванности региона компаниям, осуществляющим деятельность на территории Дальневосточного федерального округа и Арктики, затруднительно продемонстрировать опыт исполнения контрактов на выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу объектов капитального строительства, установленный постановлением Правительства Российской Федерации от 04.02.2015 № 99 «Об установлении

дополнительных требований к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг, случаев отнесения товаров, работ, услуг к товарам, работам, услугам, которые по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера способны поставить, выполнить, оказать только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации, а также документов, подтверждающих соответствие участников закупки указанным дополнительным требованиям». В этой связи представляется целесообразным снизить требования к минимальному опыту исполнения контрактов на выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу объектов капитального строительства до 5% при условии регистрации и осуществления деятельности организаций на территории Дальневосточного федерального округа и Арктики.

Руководствуясь Положением об Экспертном совете Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере, Экспертный совет поддерживает законопроект № 1100997-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части упрощения и оптимизации порядка осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» и считает возможным его дальнейшее рассмотрение с учётом предложений, изложенных в настоящем заключении.

Председатель Экспертного совета



А.И. Белоусов

Руководитель рабочей группы



П.В. Малахов