

ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ КОНТРАКТОВ ЖИЗНЕННОГО ЦИКЛА

В мае 2018 года Президент РФ подписал Указ № 204¹, получивший в обиходе название «Майский указ» и установивший национальные цели развития Российской Федерации на период до 2024 года. Во исполнение Майского указа утверждены паспорта 12 национальных проектов, предусматривающие соответствующие целевые показатели. В том числе это касается и национального проекта, прямо относящегося к дорожной отрасли, — «Безопасные и качественные автомобильные дороги» (далее — нацпроект БКАД)². Одной из целей нацпроекта БКАД является осуществление дорожной деятельности на принципах полного жизненного цикла.

А. Б. Козырев, заместитель генерального директора, Агентство ПМА

Природа контрактов жизненного цикла подразумевает глубокую экономическую и техническую взаимосвязь процессов, происходящих на этапах создания и эксплуатации автомобильных дорог. Дорожная деятельность, осуществляемая на принципах жизненного цикла, возлагает на подрядную организацию ответственность за поддержание потребительских свойств автомобильной дороги в течение длительного срока, стимулируя повышение качества работ на стадии строительства во избежание дорогостоящих проблем на стадии содержания и эксплуатации. Выгода подрядной организации при этом — в наличии долгосрочных взаимоотношений с владельцем автомобильной дороги и отсутствии необходимости участия в регулярных конкурентных процедурах для осуществления плановых работ. До конца 2019 года каждый десятый вновь заключаемый контракт на осуществление дорожной деятельности должен быть заключен на принципах жизненного цикла, а к завершению срока действия Майского указа, в 2024 году, доля таких контрактов должна находиться на уровне 70%. Задача выглядит амбициозной, если вспомнить, что практика заключения контрактов жизненного цикла в дорожной

отрасли с момента введения такого понятия в конце 2013 года не получила широкого распространения, а перечень заключенных контрактов можно пересчитать на пальцах. Отсутствие интереса у государственных заказчиков к заключению контрактов жизненного цикла имеет объективные причины. Постановление Правительства РФ № 1087³ устанавливает, что контракт жизненного цикла заключается в случаях «выполнения работ по проектированию и строительству автомобильных дорог (участков автомобильных дорог), включая дорожные сооружения, являющиеся их технологической частью, — защитные дорожные сооружения, искусственные дорожные сооружения, производственные объекты, элементы обустройства автомобильных дорог». Формально данное положение запрещает заключать контракты жизненного цикла, предусматривающие иные, кроме проектирования и строительства, виды дорожной деятельности (реконструкцию, капитальный ремонт, ремонт, содержание автомобильных дорог), а также запрещает проектирование и строительство отдельных дорожных сооружений в отрыве от автомобильной дороги в целом. Введение понятия контракта жизненного цикла Федеральным

законом 44-ФЗ⁴ не сопровождалось введением иных, отличных от традиционных закупок, принципов оплаты. По общему правилу 44-ФЗ устанавливает два порядка оплаты:

- ♦ авансирование;
- ♦ оплата по факту выполненных работ.

Запрет рассрочки платежей теоретически может несколько снизить объем затрат заказчика в течение жизненного цикла за счет отсутствия необходимости оплаты процентов на остаток задолженности перед подрядчиком. Одновременно, такой запрет нивелирует ответственность подрядчика на стадии содержания и эксплуатации, поскольку оплата за строительные работы уже будет получена. Данный подход намного более выгоден подрядчику, чем заказчику. Дополнительной информацией паспорта нацпроекта БКАД вводится понятие «контракт жизненного цикла», который определяется как «контракт на осуществление дорожной деятельности, предусматривающий проведение различных видов дорожных работ и имеющий срок действия свыше 3 лет», что является существенным упрощением имеющегося в действующем законодательстве РФ понятия. В условиях описанных законодательных ограничений оперативное увеличение количества заключае-

1. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»

2. Паспорт национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому планированию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 №15)

3. Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 №1087 «Об определении случаев заключения контракта жизненного цикла»

4. Федеральный закон от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», статья 34

мых контрактов жизненного цикла может быть обеспечено за счет применения концессионных схем реализации проектов⁵, которые лишены вышеперечисленных проблем.

Концессионное законодательство позволяет:

- ◆ создание отдельных элементов автомобильной дороги;
- ◆ прямое использование внебюджетных средств;
- ◆ рассрочку платежей (причем даже уменьшение платежей подрядчику в случае выявления на стадии содержания недостатков, не выявленных при вводе объекта в эксплуатацию).

Кроме того, в отличие от градостроительного законодательства, концессионное законодательство устанавливает существенно менее ограничивающее определение понятия «реконструкция»⁶.

Однако реализация концессионных проектов имеет свою специфику:

- ◆ необходимо формировать земельные участки под размещение автомобильных дорог и передавать их в аренду концессионеру;
- ◆ использование внебюджетных средств и рассрочки платежа, позволяя переносить многие риски проекта на концессионера, зачастую увеличивает совокупную нагрузку на бюджет;
- ◆ подготовка концессионных проектов является более длительным процессом и требует либо наличия собственного квалифицированного персонала, либо привлечения консультантов.

И главное, несмотря на то, что концессия может заключаться на срок жизненного цикла автомобильной дороги или ее элементов, нигде в законодательстве не установлено, что концессионное соглашение является одним из видов контракта жизненного цикла.

В паспорте нацпроекта БКАД

учтены имеющиеся законодательные пробелы и поставлены задачи по развитию форм реализации проектов на основе принципов жизненного цикла и принятию соответствующих нормативных правовых актов со сроком исполнения до 31 декабря 2019 года, однако выполнение задач пока нельзя оценить положительно. При этом последствия неисполнения целевых показателей на 2019 год для ответственных лиц никто не отменял, а время на проведение конкурсных процедур и заключение соответствующих контрактов жизненного цикла уже фактически истекло.

В рамках исполнения задач к началу ноября 2019 года сделано следующее:

- ◆ Разработан и размещен на федеральном портале проектов нормативных правовых актов проект постановления Правительства РФ «О Правилах заключения контрактов жизненного цикла и о внесении изменений в постановления Правительства РФ в целях совершенствования механизма обеспечения государственных и муниципальных нужд путем заключения контрактов жизненного цикла»⁷. Документ устраняет проблемы с ограничениями по включению в контракты жизненного цикла различных видов дорожной деятельности, но не решает вопрос с рассрочкой платежа. Кроме того, документом добавляется дополнительное обязательство государственного заказчика по проведению технологического и ценового аудита.
- ◆ Федеральным дорожным агентством утверждена методология формирования статистической информации о показателях нацпроекта БКАД⁸, терминологией которой вводится понятие контракта жизненного цикла в соответствии с 44-ФЗ и контракта жизненного

цикла для целей нацпроекта БКАД. Такой подход формально не соответствует законодательству и лишь призван позволить исполнителям отчитываться за заключение контрактов жизненного цикла любыми контрактами по любым видам дорожной деятельности, заключенными на срок действия свыше 3 лет.

- ◆ ФАУ «РОСДОРНИИ» разработало ряд методических рекомендаций по применению контрактов на принципах жизненного цикла⁹, также используя упрощенную терминологию из нацпроекта БКАД, но с оговоркой о том, что методические рекомендации применяются к контрактам, заключаемым в 2019 году. Не останавливаясь на том, что такой подход также формально не соответствует законодательству, стоит отметить, что часть рекомендаций направлена на внесение изменений в действующие контракты, что противоречит еще и формулировке целевого показателя национального проекта, который должен учитывать только «новые» контракты.

Выявленное отставание в развитии законодательства выглядит системно, желаемое пока не успевает за действительным. Стоит признать, что корректного исполнения по показателю количества заключенных контрактов жизненного цикла в 2019 году ждать не стоит. Однако само начинание по повышению доли контрактов жизненного цикла никто не отменяет. Будем надеяться, что задачи, поставленные в паспорте нацпроекта БКАД, в ближайшем будущем будут выполнены, контракты жизненного цикла станут повсеместно использоваться и ответственность за качество покрытия автодорог на долгосрочной основе будет передана добросовестным подрядчикам. В такое будущее можно смотреть с оптимизмом! ■

5. Федеральный закон от 21.07.2005 №115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

6. В Градостроительном кодексе РФ понятие «реконструкция линейных объектов» определено как изменение параметров линейных объектов или их участков (частей), которое влечет за собой изменение класса, категории и (или) первоначально установленных показателей функционирования таких объектов (мощности, грузоподъемности и других) или при котором требуется изменение границ полос отвода и (или) охранных зон таких объектов». В 115-ФЗ к реконструкции объекта концессионного соглашения относятся мероприятия по его переустройству на основе внедрения новых технологий, механизации и автоматизации производства, модернизации и замены морально устаревшего и физически изношенного оборудования новым более производительным оборудованием, изменению технологического или функционального назначения объекта концессионного соглашения или его отдельных частей, иные мероприятия по улучшению характеристик и эксплуатационных свойств объекта концессионного соглашения.

7. <https://regulation.gov.ru/projects>, ID проекта 04/12/04-19/00090316. Проект размещен ещё в начале апреля и до сих пор находится в статусе «проведения независимой антикоррупционной экспертизы», которая по плану должна была завершиться 19 апреля 2019 г.

8. Приказ Росавтодора от 01.04.2019 №1020 Об утверждении статистической методологии формирования официальной статистической информации о показателях национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги»

9. <http://www.rosdornii.ru/elements/natsionalnyj-proekt-bkad>