

МОДЕЛЬ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬНОГО ЗАКАЗА

ВОЗМОЖНОСТИ И ПЕРСПЕКТИВЫ



**ПИСКАРЕВ
Александр Игоревич,**

главный специалист
Департамента строительства г. Москвы

Бюджетное финансирование государственного строительного заказа в г. Москве осуществляется на основании адресной инвестиционной программы (далее АИП), содержащей плановые показатели лимитов денежных средств по объектам. В более общем виде АИП подразделяется по отраслям (рисунок 1)¹.

Адресная инвестиционная программа на 2014–2017 гг. составляет 1,5 трлн руб. Основная доля, до 70% от плановых расходов, приходится на объекты транспортной инфраструктуры, что объясняется критической ситуацией с трафиком в мегаполисе.

На основании наличия бюджетных средств в АИПе на конкретный объект и год государственный заказчик принимает решение о старте проекта. Фактическая итоговая стоимость объекта капитального строительства формируется в результате реализации процедур (рисунок 2).

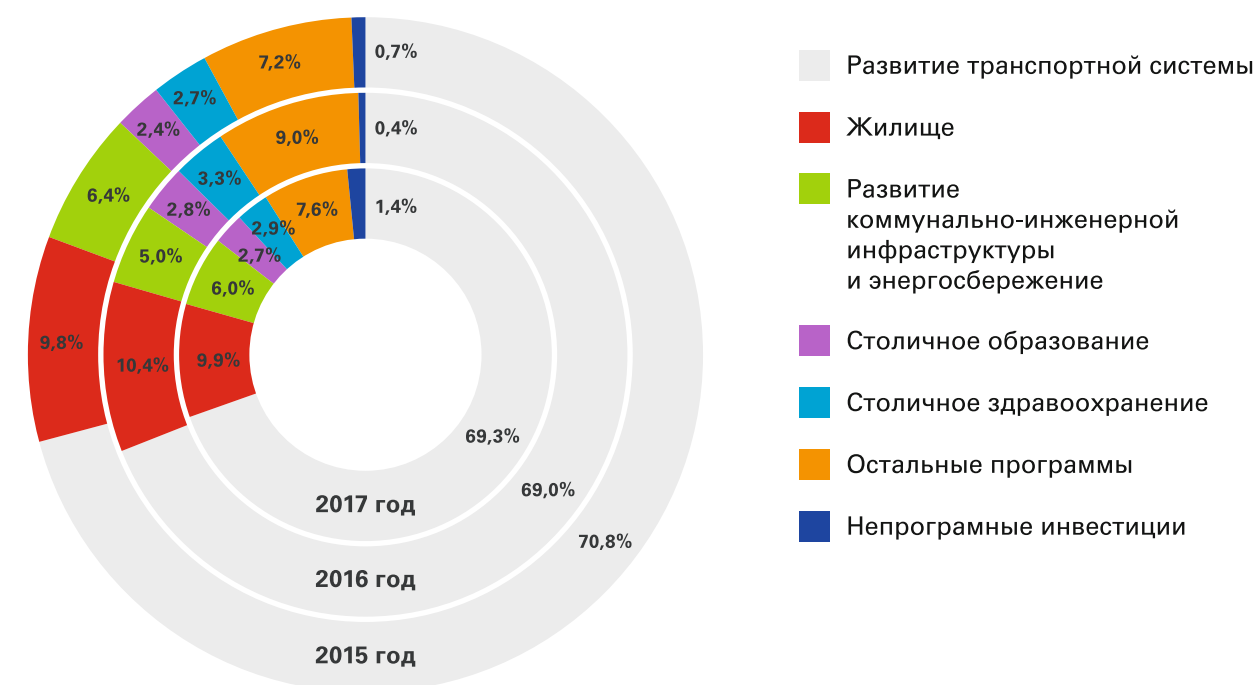
Ориентировочная стоимость строительства объектов определяется методом сравнения аналогов. Точность применяемого подхода достаточно низкая, так как сравнению подвергается только здание и стоимость проектных работ без учета технологического присоединения, компенса-

ции собственникам имущества и наличия на участке застройки инженерных коммуникаций.

Проведение тендерной процедуры по выбору технического заказчика на период проектирования. Государственным заказчиком на основе исходных данных формируется техническое и технологическое задания, руководствуясь которыми в соответствии с существующей методикой производится расчет начальной (максимальной) цены контракта (далее по тексту — НМЦК)². В случае если тендер не состоялся, то производится уточнение документации и проводится повторная процедура. Результатом является снижение НМЦК и определение итоговой стоимости работ технического заказчика на период проектирования.

Утверждение проекта в органах государственной экспертизы (далее по тексту — Экспертиза). Основной задачей технического заказчика на период проектирования является разработка проектной документации и получение положительного заключения Экспертизы, в случае отказа проект отправляется на доработку. Результатом данного этапа является утверждение проектной сметной документации (далее по тексту — ПСД), итоговая стоимость которой может отличаться от первоначально разработанного проекта.

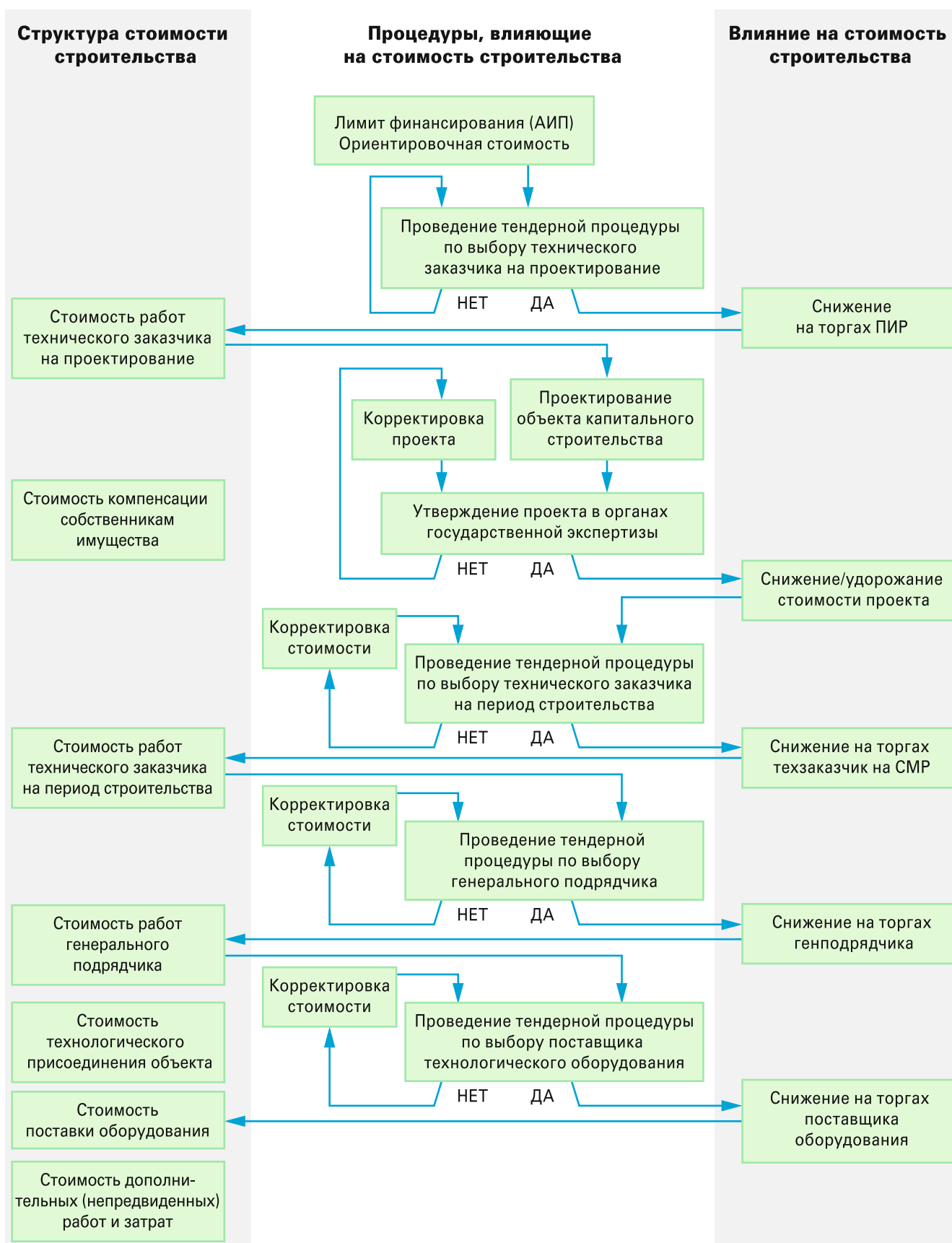
Рисунок 1
Адресная инвестиционная программа г. Москвы на 2015–2017 гг.



¹ Официальный сайт Правительства Москвы «Открытый бюджет Москвы» URL: <http://budget.mos.ru/air> (дата обращения: 10.04.2015).

² Сборник базовых цен на проектные работы для строительства, осуществляемые с привлечением средств бюджета г. Москвы МППЗ.2.06.08-13 URL: http://standartgost.ru/g/MPP_3.2.06.08-13 (дата обращения: 24.04.2015 г.).

Рисунок 2
Структура стоимости объекта капитального строительства в г. Москве



Проведение тендерной процедуры по выбору технического заказчика на период строительства. Формирование тендерной документации осуществляется на основании утвержденной ПСД и в рамках действующего законодательства. Если процедура не состоялась, то производится пересчет стоимости и проводятся новые торги. Результатом этапа является определение стоимости работ технического заказчика на период строительства.

Проведение тендерной процедуры по выбору генерального подрядчика. Формирование тендерной документации осуществляется на основании утвержденной ПСД и в рамках действующего законодательства³. Если процедура не состоялась, то производится пересчет стоимости и проводятся новые торги. Результатом этапа является определение стоимости работ генерального подрядчика.

Проведение тендерной процедуры по выбору поставщика технологического оборудования. Формирование тендерной документации осуществляется на основании утвержденной ПСД и в рамках действующего законодательства⁴.

Стоимость оборудования определяется методом анализа рынка. Если процедура не состоялась, то производится уточнение технических характеристик и пересчет стоимости лота, проводятся новые торги. Результатом этапа является определение стоимости услуг по поставке технологического оборудования.

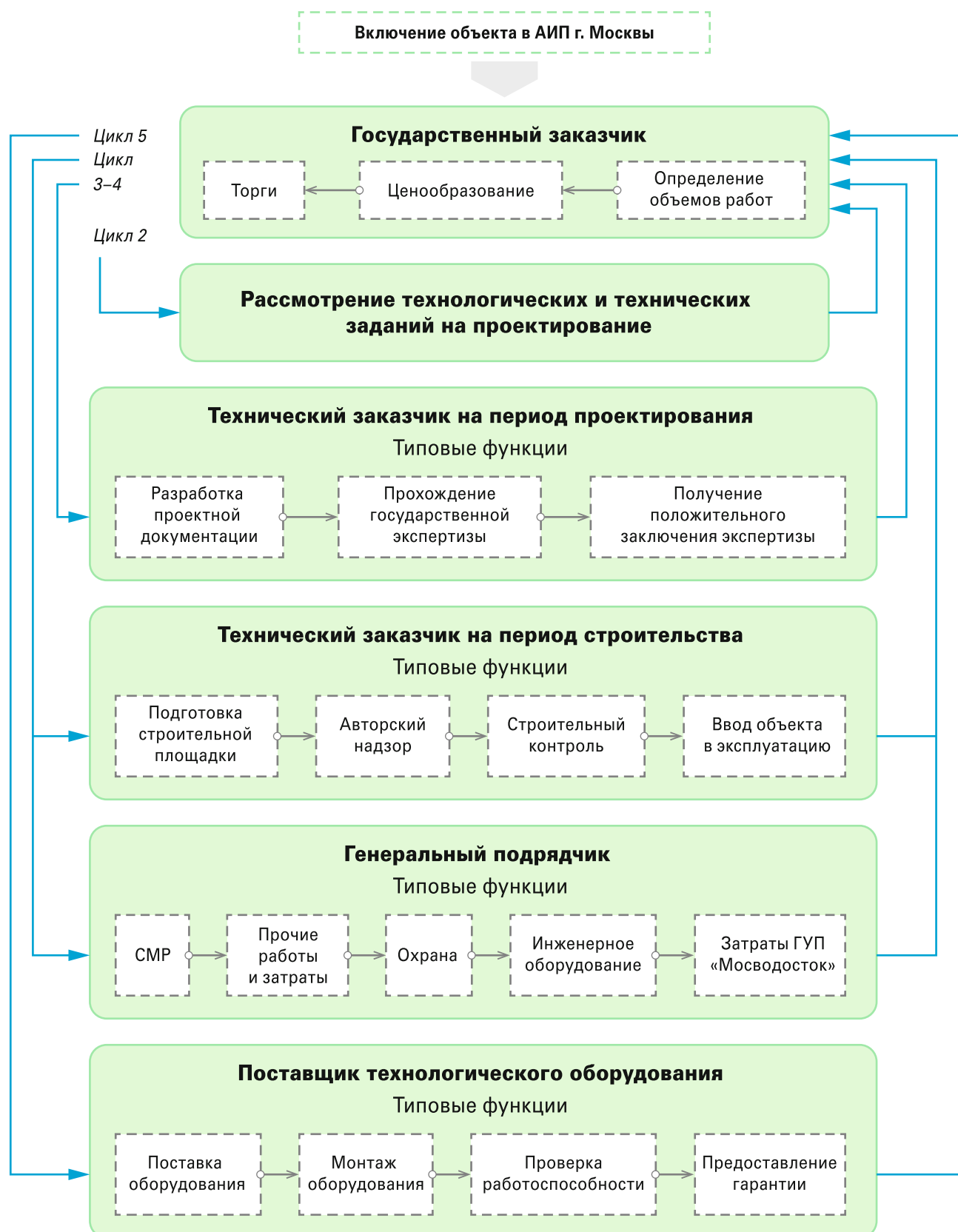
Стоимость компенсации собственникам имущества. Для Москвы это очень актуальная проблема, так как строительство ведется в условиях сложившейся застройки с очень разветвленной системой инженерных сетей и коммуникаций. В виду того что процесс растянут во времени, складывается ситуация, когда информация о собственниках имущества, отраженная на этапе проектирования, становится неактуальной на старте работ. Таким образом, стоимость компенсации ликвидируемого имущества может составлять значительную часть стоимости объекта.

Стоимость дополнительных (непредвиденных) работ и затрат. Как было сказано выше, на стадии строительства разработанная ПСД может оказаться неполной, также на практике часто при-

³ Распоряжение Правительства Москвы от 16 мая 2014 №242-РП «Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), для обеспечения нужд города Москвы». URL: <http://tender.mos.ru/legislation/normative-legal-acts-and-other-documents-44-fz/1632847/> (дата обращения: 08.05.2015 г.).

⁴ Там же, а также: Постановление Правительства Москвы от 26 мая 2009 г. № 494-ПП «О формировании требований к оборудованию при проектировании для строительства и реконструкции объектов капитального строительства на основании государственного заказа города Москвы», пункт 2. URL: http://mosopen.ru/document/494_pp_2009-05-26 (дата обращения: 15.05.2015 г.).

Рисунок 3
Организационная модель реализации объекта государственного строительного заказа в Москве



ходится сталкиваться с ошибками в проекте. Таким образом, образуются дополнительные работы, без выполнения которых построить объект не представляется возможным.

Стоимость технологического присоединения объекта. Все объекты городской социальной инфраструктуры (жилье для очередников, детские сады, школы, больницы, подстанции скорой медицинской помощи, пожарные депо, театры и т.д.) подключаются к городским инженерным сетям. На стоимость подключения влияют количество необходимых сетей и наличие точек подключения к городским коммуникациям.

Таким образом, стоимость объекта капитального строительства в государственном строительном заказе (далее по тексту — ГСЗ) формируется на 8 этапах, так как определение ориентировочной стоимости не влияет на конечную цену объекта.

Рассмотрим реализацию строительных проектов в рамках ГСЗ в г. Москве с точки зрения функционирования циклической организационной модели. Каждый новый цикл берет свое начало и завершается в блоке государственного заказчика (рисунок 3).

Реализация проекта в рамках государственного строительного заказа стартует с формирования технического и технологического задания на проектирование, содержащего в себе основные параметры объекта. Руководствуясь ими, а также планом межевания территории, планируемой под застройку, государственный заказчик производит рассмотрение и утверждение документации.

На основании утвержденных всеми заинтересованными сторонами технических и технологических заданий, руководствуясь сборником базовых цен на проектные работы для строительства, осуществляемые с привлечением средств бюджета г. Москвы, определяется стоимость работ.⁵ Далее проводится тендерная процедура по выбору технического заказчика на период проектирования (далее по тексту — техзаказчик на ПИР). Заключается контракт с победителем. Техзаказчик на ПИР обеспечивает разработку проектной документации, своими силами или на аутсорсинге, и получение положительного заключения государственной экспертизы проектной документации и сметной стоимости объекта. После чего пакет документации представляется государственному заказчику.

На основании проектной документации, имеющей положительное заключение государственной экспертизы, а именно сводного и объектного смет-

ного расчета, и действующего законодательства, госзаказчик определяет затраты технического заказчика на период строительства и генерального подрядчика. Определенная сметная стоимость индексируется с учетом фактической инфляции, тем самым цена лота приводится к текущему уровню цен на момент формирования протокола начальной (максимальной) цены контракта. Ввиду растянутости исполнения государственного строительного контракта во времени для объективной оценки стоимости работ осуществляется индексация на величину прогнозной инфляции на период строительства⁶. Тендерные процедуры проводятся параллельно, так как во время строительства технический заказчик осуществляет контроль над деятельностью генерального подрядчика.

При наличии определенной строительной готовности объекта государственный заказчик осуществляет подготовку документации к тендерной процедуре по выбору поставщика оборудования. Приоритетным методом ценообразования при определении стоимости лота является анализ рынка. После осуществления поставки оборудования генеральный подрядчик имеет возможность сдать объект в эксплуатацию при условии строительной готовности.

Основной особенностью существующей организационной модели является механизм разделения процесса возведения объекта на законченные и юридически оформленные этапы (ПИР, подрядные работы, затраты технического заказчика, поставка технологического оборудования), когда на каждый вид работ выбирается отдельная компания, не имеющая договорных отношений с другими исполнителями. Сложившаяся система имеет как положительные, так и отрицательные стороны (таблица 1).

Основной недостаток существующего механизма реализации государственного строительного заказа заключается в трудности взаимодействия между исполнителями контрактов (этапов процесса), которые возникают, как правило, по следующим причинам:

- некачественное техническое и технологическое задания, сформированные государственным заказчиком (ГЗ) и, как следствие, высокая вероятность допущения ошибок в выпускаемой проектной документации;
- низкая квалификация сотрудников как государственного заказчика, так и исполнителей государственных контрактов;

⁵ МРР-3.2.06.08-13 (Сборник базовых цен на проектные работы для строительства, осуществляемые с привлечением средств бюджета г. Москвы).

⁶ Пискарев А.И. Расчет начальной (максимальной) цены государственного контракта на выполнение подрядных работ // Госзаказ. 2014. №35. С. 67–73.

Пискарев А.И. Расчет начальной (максимальной) цены государственного контракта на исполнение функций заказчика на период строительства // Госзаказ. 2014. №36. С. 86–97.



Таблица 1
Поэтапная модель

№	Плюсы	Минусы
1	Более точное ценообразование	Длительные сроки реализации (увеличены за счет многочисленных тендерных процедур)
2	Возможность заключения государственных контрактов (ГК) со специализированными организациями по конкретным торгам	Сложность взаимодействия исполнителей ГК, так как между ними отсутствуют договорные отношения
3	Отсутствие дублирования функций управления инвестиционным строительным процессом	
4	Формирование единого подхода при реализации ГК (например приемка выполненных работ)	

- отсутствие мотивации у сотрудников государственного заказчика, как следствие — низкая производительность труда;
- условия контракта, не полностью отражающие порядок взаимодействия участников государственного заказа между собой;
- зависимость исполнителя государственного контракта от качества и своевременности исполнения предшествующего этапа;
- ориентация исполнителя на скорейшее закрытие контракта, а не качественную и своевременную реализацию этапа проекта.

В такой ситуации возрастает роль государственного заказчика в части координации взаимодействия участников реализации проекта, в том числе в формировании технических заданий и условий контракта, что влечет за собой содержание большого штата специалистов.

В качестве альтернативной модели предлагается активнее использовать заключение государственных контрактов на услуги управляющей компании (УК) на строительство объекта под ключ. В настоящее время данная возможность широко реализуется в г. Москве при сносе жилых домов и ликвидации инженерных сетей (39 процедур за 2014 г.)⁷. Ценообразование УК происходит на основании объекта аналога, имеющего положительное заключение экспертизы. Каждый заказ, выносящийся на торги через управляющую компанию, проходит согласование мэра Москвы.

Данная модель обладает также преимуществами и недостатками.

С точки зрения оптимизации процесса и достижения конечного результата делегирование полномочий УК, как показывает практика строительства в г. Москве, оказывается весьма перспективной. ■

Таблица 2
Модель с управляющей компанией

№	Плюсы	Минусы
1	Оптимизация сроков (за счет исключения лишних тендерных процедур)	Наличие дублирования функций управления инвестиционным строительным процессом УК и ГЗ
2	Возможность УК выбирать и contracting субподрядчиков по своему усмотрению	Ограничение конкуренции за счет объединения работ и увеличения стоимости
3	Возможность оптимизации штата ГЗ (во избежание дублирования функций УК и ГЗ)	Низкая точность ценообразования
4	Консолидация ответственности за реализацию объекта	Отсутствуют проектные проработки

⁷ Официальный сайт Российской Федерации в сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг URL: <http://zakupki.gov.ru> (дата обращения: 12.04.2015).