

СОВРЕМЕННЫЕ СПОСОБЫ ПРЕОДОЛЕНИЯ НОВЫХ ВЫЗОВОВ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОЕКТИРОВАНИЯ СТРОИТЕЛЬСТВА

© 2022 **Мельникова Евгения Сергеевна**

соискатель ученой степени кандидата экономических наук
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования «Санкт-Петербургский государственный
экономический университет»
E-mail: eugenia_kov@mail.ru

© 2022 **Ковалевская Юлия Ивановна,**

заместитель генерального директора по проектированию
ООО «Научно-исследовательский и проектный институт Спецреставрация»
г. Санкт-Петербург
E-mail: julia_kov@list.ru

В статье анализируется современное состояние способов трансформации деятельности проектирования, как важнейшего этапа инвестиционно-строительного процесса. Приводится анализ утвержденных нормативно-правовых документов, регламентирующих деятельность проектирования строительства. Предложены механизмы совершенствования контрактных отношений в рамках реализации государственного заказа и проектной деятельности в строительстве.

Ключевые слова: проектирование, строительство, контрактные отношения, контрактная система, государственный заказ, инвестиционно-строительный процесс, современные вызовы в строительстве.

Особое положение строительной отрасли и ее важнейшего элемента – проектирования, обусловлено тем, что без проектной документации невозможно реализовать ни инфраструктурные проекты, ни создать производственные мощности, ни решить социальные проблемы в части создания комфортной и безопасной среды для жизни граждан.

Проектная деятельность несмотря на ее беспрецедентную значимость, на сегодняшний день так и не нашла должного отражения в крупных векторах развития государства, существующим в отрасли проблемам практически не уделяется внимания ни в научной среде, ни в практических действиях законодательной и исполнительной власти.

Исследование контрактных отношений в отрасли проектирования строительства, являющихся основой осуществления государствен-

ного заказа, выявило наличие существенных проблем, которые тормозят выполнение намеченных государством национальных целей. Текущая внешнеэкономическая обстановка и растущее санкционное давление на нашу страну продолжают формировать острую необходимость в централизации существующих механизмов как в области государственных закупок, так и при проведении проектных и строительных работ.

Необходимость ускорения реализации крупных инвестиционных проектов, государственных контрактов на строительство гражданских и промышленных объектов в условиях высокой турбулентности российской экономики требует кардинального пересмотра существующих положений нормативных документов в области госзакупок, внедрения способов более эффективного использования средств федерального и региональных бюджетов, а также подтвержда-

ет целесообразность и важность формирования стратегических планов трансформации данной отрасли в законодательных и нормативно-правовых актах страны [4; 7].

Отсутствие достаточного внимания государства к важности проблем в сфере проектирования строительства приводит к тому, что разработка проектной документации, являющейся по факту «инструкцией» к производству строительных работ, занимает слишком длительное время и является зачастую низкокачественной. Для решения проблемы технологического рывка России становится крайне актуальным формирование новых подходов к совершенствованию механизмов взаимодействия участников контрактных отношений в проектировании, которое требует обязательного переосмысления и существенной корректировки.

Работа по внесению изменений в законодательство, начатая в последние годы, а также принятые в 2022 году программные документы отражают требования времени и тенденции в строительной отрасли. Стоит отметить, что продолжение повсеместного использования положений Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ) все больше становится тормозом не только строительной отрасли, но и препятствием для перестройки всей экономики в условиях беспрецедентных санкций [12].

Очевидно, что высокие показатели, которые сегодня удается достичь участникам реализации крупных инфраструктурных объектов, подтверждаются централизованным методом их достижения. Так, во время пандемии коронавируса социальные объекты здравоохранения возводились с высокой скоростью благодаря осуществлению таких работ Министерством обороны РФ без использования процедур Закона № 44-ФЗ. Для восстановления объектов социальной инфраструктуры, разрушенной в результате военных действий на территориях ДНР и ЛНР, в структуре Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства России

создан департамент реализации специального инфраструктурного проекта [11].

Кроме того, для усиления контроля над использованием бюджетных ассигнований на строительство объектов за счет федерального бюджета Постановлением Правительства Российской Федерации №2395 от 31.12.2020 «О публично-правовой компании "Единый заказчик в сфере строительства"» создан единый орган, контролирующий закупки по Федеральной адресной инвестиционной программе.

Все эти документы создают возможность не использовать положения Закона № 44-ФЗ в тех случаях, когда требуется быстрое принятие решений, выполнение строительных работ в кратчайшие сроки. В частности, решение о шефской помощи регионами РФ новым российским территориям ДНР и ЛНР, Херсонской и Запорожской областей предполагает не только строительство и восстановление отдельных объектов инфраструктуры, но и помощь кадрами, техникой, участие регионов в реализации многоплановых задач «под ключ», что также свидетельствует о важности централизованного подхода к комплексному решению острых вопросов сегодняшнего дня, кардинальной перестройки контрактной системы, устранению ее негативного влияния на сроки производства работ [3].

Кроме того, в Федеральный закон № 44-ФЗ ежегодно вносятся существенные изменения, например, в ходе исполнения государственных и муниципальных контрактов, предметом которых является выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу объекта капитального строительства, проведение работ по сохранению объектов культурного наследия, выявление независимых от сторон контракта обстоятельств, влекущих невозможность его исполнения, допускаются изменения существенных условий контракта, среди которых: срок исполнения контракта, объем и виды работ по контракту, спецификации и типы оборудования по проектной документации, условия об авансировании работ, порядок приемки и оплаты результатов работ и др. [5].

Однако внесенные в Закон № 44-ФЗ изменения до сих пор не решили проблем, связанных с недобросовестным поведением заказчиков, низкой квалификацией сотрудников контрактных служб и контрактных управляющих, не перекрыли каналы использования бюджетных средств для незаконного обогащения лиц, частных к их использованию.

Крайне актуальным и все более острым в современных условиях становится ускорение и трансформация проектно-строительного цикла.

Согласно основным задачам государственного управления и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в сфере строительства и управления государственными капитальными вложениями обозначены направления, касающиеся в основном развития инфраструктуры, сокращения негативного влияния на экологическую среду, увеличения ввода в эксплуатацию объектов капитального строительства. Среди способов решения обозначенных задач выделены цифровизация существующих процедур, сокращение инвестиционно-строительного цикла, а также переход к среднесрочному (пятилетнему) планированию капитальных вложений, осуществляемых с привлечением средств федерального бюджета [4].

В утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.10.2022 № 3268-р Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года (далее – Стратегии) говорится, что требуется оптимизация процессов и сокращение сроков инвестиционно-строительного цикла строительства, снижение административной нагрузки и переход на цифровые методы взаимодействия [7].

Для преодоления обозначенных в Стратегии вызовов относительно уменьшения избыточного количества документации и согласований, существенного сокращения бюрократических процедур в существующей административной системе рассматриваются мероприятия, касающиеся в основном снижения административной

нагрузки на застройщика и трансформации существующих норм и правил в строительстве [7, с. 36].

В Стратегии говорится, что необходима единая градостроительная политика, требуется «развитие Единого института пространственного планирования, который будет обеспечивать информационно-методологическую, экспертную поддержку в вопросах формирования и развития городских агломераций, принимать участие в подготовке документов территориального планирования и иных документов, связанных с осуществлением градостроительной деятельности» [7, с. 16–17].

Нельзя не согласиться с данным заключением, так создание «...единого института, регулирующего и утверждающего все разделы проектной документации по эффективно функционирующему принципу одного окна» позволит преодолеть существующие сложности в области проектирования строительства, касающиеся сроков согласования документации и позволит упростить механизм взаимодействия субъектов инвестиционно-строительного цикла [2, с. 174].

Из этого обзора ряда аспектов, нашедших свое отражение в принятых документах, можно сделать вывод о тенденции ограничения действия Закона № 44-ФЗ на самых ответственных участках строительства.

Однако мы считаем, что следует идти еще дальше, т.к. предусмотренные мероприятия и поставленные задачи в данных документах носят обобщенный характер, конкретные мероприятия и действия, которые позволят достичь поставленных задач и справиться с существующими на сегодняшний день вызовами в данной деятельности, не разработаны и не утверждены. Все так же недостаточное внимание уделено важнейшему этапу инвестиционно-строительного цикла – проектированию. В свою очередь, существующие проблемы в проектировании, а также отсутствие в утвержденных документах комплексного плана по их устранению, безусловно, влечет к невозможности динамичного развития и трансформации всего инвестиционно-строительного цикла.

Требуется системное и тщательное планирование всего цикла проектирования строительства на всех этапах организации этой деятельности, как со стороны исполнителя, так и со стороны заказчика данных работ [2, с. 161–170].

В целях существенного сокращения сроков и повышения качества проектирования, а также совершенствования системы государственного заказа нами разработаны предложения, направленные на трансформацию взаимодействия субъектов контрактной системы и контрактных отношений, обеспечения эффективной реализации государственного заказа в проектировании строительства, устранение негативных факторов, препятствующих динамичному развитию отрасли.

Целесообразно, на наш взгляд, обратить особое внимание на решение проблем проектиро-

вания в двух направлениях:

1. совершенствование контрактных отношений в рамках реализации государственного заказа;
2. устранение «узких мест» процесса проектирования.

Подробный перечень острых проблем реализации госзаказа в проектировании и конкретные предложения по их разрешению с прогнозом результатов внедрения представлены в таблице 1.

Внедрение предложенных конкретных мер будет не только способствовать реализации Национальных проектов России, но и может быть использовано для организации работ на оперативно восстанавливаемых объектах разрушенных городов ДНР и ЛНР, Херсонской и Запорожской областей.

Таблица 1: Предложения по развитию проектной деятельности в строительстве на основе совершенствования контрактных взаимоотношений в рамках реализации государственного заказа [2].

№	Исследуемые проблемы отрасли проектирования строительства	Предложения по решению проблем в целях повышения эффективности	Прогнозирование результата внедрения
Совершенствование контрактных взаимоотношений в рамках реализации государственного заказа			
1.	<p>Непрофессионализм Заказчиков и сотрудников контрактных служб, отсутствие шкалы определения уровня их компетенций.</p> <p>Вместо специалистов в области проектирования представителями Заказчика являются менеджеры, не знающие технических и организационных особенностей проектирования.</p>	<p>Создать условия и обеспечить подготовку кадров для Заказчиков.</p> <p>Регламентировать профессиональные компетенции сотрудников Заказчика. Создать систему сертификации специалистов контрактных служб.</p> <p>Создать реестр сертифицированных специалистов контрактных служб.</p> <p>Создать единый центр государственного заказа в субъектах федерации, подчинить ему уполномоченные организации.</p>	<p>Минимизация случаев некорректного составления конкурсной документации при проведении процедур определения подрядчика/исполнителя.</p> <p>Компетентность при приемке работ, сокращение срока сдачи-приемки работ подрядчика</p> <p>профессионализму представителей Заказчика.</p> <p>Экономия бюджетных средств на содержание контрактных служб</p>
2.	<p>Отсутствие единой методики определения эффективности Заказчика, системы наказания некомпетентных сотрудников Заказчика, реестра недобросовестных Заказчиков.</p>	<p>Принять на государственном уровне законодательные меры по созданию и внедрению методики оценки эффективности Заказчика; ввести персональную ответственность сотрудников контрактных служб; создать реестр недобросовестных Заказчиков.</p>	<p>Повышение квалификации и персональной ответственности Заказчика за эффективность реализации госзаказа, как физических, так и юридических лиц.</p> <p>Снижение угрозы коррупционной составляющей</p>
3.	<p>Несвоевременная, некачественная подготовка ИРД Заказчиком.</p> <p>Отсутствие требований к Заказчику по обязательному формированию ИРД.</p>	<p>Разработать и внедрить стандарты требований к Заказчику по комплектности подготавливаемой конкурсной документации в части ИРД.</p> <p>Расширить обязанности уполномоченных организаций, вменив им дополнительные полномочия технического заказчика или создать соответствующую службу при органах власти по подготовке ИРД с обязательным включением в специальные разделы конкурсной документации ТЗ, ЗНП, МТЗ и др.</p>	<p>Существенное сокращение сроков начала проектных работ.</p> <p>Возможность осуществить сдачу-приемку выполненных работ в срок (согласно сроку по государственному контракту).</p> <p>Снижение угрозы неточного расчета ИМЦК в условиях, когда исходных данных недостаточно.</p> <p>Создание действенной и эффективной системы подготовки исходно-разрешительной документации.</p>
4.	<p>Длительность сроков выдачи Технических условий инженерными ведомствами, обеспечивающими жизнедеятельность и безопасность проектируемого объекта.</p>	<p>Сократить нормативные сроки выдачи ТУ с 30 календарных дней до 3-х рабочих дней путем выпуска правовых норм, обязательных для исполнения.</p> <p>Разработать и внедрить систему наказаний за срыв срока согласований как за срыв госзаказа.</p>	<p>Ускорение процесса предпроектной подготовки и формирование полноценного комплекта ИРД.</p> <p>Сокращение сроков проектирования и получения конечного результата по Госконтракту.</p>

Продолжение на следующей странице

Таблица 1: Предложения по развитию проектной деятельности в строительстве на основе совершенствования контрактных взаимоотношений в рамках реализации государственного заказа [2]. (Продолжение таблицы)

№	Исследуемые проблемы отрасли проектирования строительства	Предложения по решению проблем в целях повышения эффективности	Прогнозирование результата внедрения
5.	<p>Длительность согласования разработанных инженерных разделов с ведомствами, выдавшими технические условия.</p> <p>Отсутствие у последних мотивации работать в ускоренном режиме над поданными на согласование проектами, выполняемыми в рамках государственного заказа.</p> <p>Отсутствие нормативных требований о приоритете государственного заказа.</p>	<p>Сократить нормативные сроки согласований разработанных разделов с 30 календарных дней до 3-х рабочих дней путем выпуска правовых норм, обязательных для исполнения всеми согласующими инстанциями.</p> <p>Создать службы технического заказчика при органах власти или наделить уже существующие службы полномочиями и обязанностями по сопровождению, учету и контролю согласований в инженерных ведомствах.</p>	<p>Исключение бюрократической волокиты.</p> <p>Существенное сокращение сроков проектирования объекта.</p> <p>Обеспечение государственного контроля над прохождением согласований.</p>
6.	<p>Нерегламентированные или необоснованно длительные сроки согласования в соответствующих инстанциях проведенных Подрядчиком геодезических, геологических, экологических, археологических изысканий.</p>	<p>Сформировать единую электронную базу состояния земельных участков с целью предоставления доступа к ней организацией, осуществляющих работы по созданию проектной документации.</p> <p>Обеспечить создание и доступность электронного банка данных геодезических, геологических, археологических, экологических и др. изысканий в каждом субъекте федерации и муниципалитете.</p> <p>Обеспечить ее регулярное пополнение.</p>	<p>Наведение порядка в данных по учету земельных участков, а также существующих и проектируемых инженерных коммуникаций в субъектах федерации и муниципальных образованиях.</p> <p>Существенное сокращение сроков проектирования объекта.</p>
7.	<p>Длительность проведения экспертизы проектно-сметной документации.</p>	<p>Обеспечить кардинальное снижение сроков проверки документации в государственных экспертизах, наладить режим согласования экспертами, обеспечить достаточным количеством штатных и привлеченных экспертов.</p>	<p>Реформирование системы государственной экспертизы, исключение ошибок экспертов, наращивание количества высококвалифицированных специалистов-экспертов, сертификация и присвоение категорий.</p>
Устранение «узких мест» процесса проектирования			Продолжение на следующей странице

Таблица 1: Предложения по развитию проектной деятельности в строительстве на основе совершенствования контрактных взаимоотношений в рамках реализации государственного заказа [2]. (Продолжение таблицы)

№	Исследуемые проблемы отрасли проектирования строительства	Предложения по решению проблем в целях повышения эффективности	Прогнозирование результата внедрения
8.	Отсутствие нормативно-правовой базы по порядку согласования архитектурного облика с будущим владельцем (пользователем) объекта и главным архитектором города (района).	Обеспечить подготовку и принятие правовых норм в части обязательных согласований архитектурно-градостроительных обликов (АГО) проектируемых объектов, распространить опыт СПб и Москвы на все населенные пункты РФ.	Согласование АГО с главными архитекторами (субъектов федерации и муниципальных районов) позволит прекратить практику разрушения созданных предыдущими поколениями исторических обликов населенных пунктов, введения безликих спальных районов, возродит персональную ответственность архитекторов и создаст правила встраивания одиночных объектов в окружающую застройку. Создание жилых комплексов со своими, только им присущими архитектурными особенностями, смогут создать более комфортную среду обитания граждан.
9.	Отсутствие единообразия требований и правил согласования сметной документации с Заказчиком, включающее согласование объемов работ, прайсов и коммерческих предложений поставщиков материалов и оборудования в количестве 3-х на каждую позицию и самих смет, количество которых может достигать более 100. Многократная на разных уровнях (службы Заказчика, экспертизы) проверка смет на достоверность объемам, стоимости применяемых материалов, оборудования.	Разработать и внедрить интеллектуальные программы, позволяющих автоматическое применение расценок и формирование объемов работ по разработанному разделам проекта для формирования СД. Ограничить (исключить) проверку достоверности сметной стоимости строительства службами Заказчика, оставив ее только в компетенции государственной экспертизы, при необходимости повторив экспертизу СД после разработки стадии «РД».	Ускорение разработки сметной документации, минимизация ошибок в сметных расчетах. Существенное сокращение сроков проектирования объекта. Ускорение работы экспертов.
10.	Отсутствие электронных баз данных по типовым проектным решениям, как основных применяемых технологий, материалов, так и типовых проектов зданий и сооружений, которыми могли бы пользоваться проектировщики.	Создать электронные базы данных по типовым проектным решениям, как основных применяемых технологий, материалов, так и типовых проектов зданий и сооружений, которыми могли бы пользоваться проектировщики.	Существенное сокращение сроков проектирования объекта;

Продолжение на следующей странице

Таблица 1: Предложения по развитию проектной деятельности в строительстве на основе совершенствования контрактных взаимоотношений в рамках реализации государственного заказа [2]. (Продолжение таблицы)

№	Исследуемые проблемы отрасли проектирования строительства	Предложения по решению проблем в целях повышения эффективности	Прогнозирование результата внедрения
11.	Отсутствие обязательных к применению доступных цифровых комплексов автоматического проектирования.	Обеспечить доступность и повсеместное обязательное внедрение новых национальных программных продуктов 3-D проектирования (типа BIM- технологий), позволяющих минимизировать субъективный человеческий фактор, ведущий к ошибкам проекта и удлинению его разработки. Разработать и внедрить интеллектуальные программы автоматизированного проектирования, позволяющих автоматически создавать разводку систем инженерного обеспечения объекта на основе введенных исходных данных.	Существенное сокращение сроков проектирования объекта;
12.	Отсутствие достаточного количества специалистов, владеющих современными технологиями проектирования	Обеспечить обучение и переподготовку специалистов-проектировщиков для работы с интеллектуальными и новыми проектными программами. Оснащение проектных организаций доступными программными продуктами 3-D проектирования.	Получение высококвалифицированных специалистов – проектировщиков, повышение уровня и качества проектов. Повсеместное повышение технического уровня разработки проектов и их качества, сокращение или исключение ошибок проектирования. Существенное сокращение сроков разработки ПСД.
13.	Низкая ответственность главных архитекторов проекта (ГАП) за градостроительный облик создаваемых объектов	Создать национальный реестр сертифицированных ГАПов и созданных ими объектов. Ввести в действие оплату за интеллектуальную собственность и тиражирование созданного творения.	Повышение ответственности архитекторов за градостроительный облик создаваемых объектов. Повышение статуса, оплаты интеллектуального труда. Минимизация количества безликих объектов в населенных пунктах.
14.	Нехватка профессиональных проектировщиков, имеющих опыт создания проектов «под ключ», отсутствие института главных инженеров проекта (ГИП).	Внедрение в образовательные программы высшего образования, дополнительного образования и повышения квалификации квалификацию главного инженера проекта.	Получение высококвалифицированных кадров для проектных организаций

Библиографический список

1. Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года. – URL: https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/edinyy_plan_po_dostizheniyu_nacionalnyh_celej_razvitiya_rossiyskoy_federacii_na_period_do_2024_goda_i_na_planovyy_period_do_2030_goda.html (дата обр. 01.10.2022).
2. Мельникова Е. С. Контрактные отношения в процессе реализации государственного заказа проектной деятельности в строительстве [Текст] : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Мельникова Евгения Сергеевна. – СПб. : Санкт-Петербургский государственный экономический университет, 2021. – 241 с.
3. Мухаметшина Е., Иванов М. Кремль поручил регионам взять шефство над территориями ДНР и ЛНР / Ведомости. – URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2022/05/19/922804-shefstvo-territoriyami-dnr-lnr> (дата обр. 12.09.2022).
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2022 года №1730 «Об утверждении комплексной государственной программы Российской Федерации «Строительство». – URL: <http://static.government.ru/media/files/AdmXczBBUGfGNM8tz16r7RkQcsgP3LAm.pdf> (дата обр. 26.11.2022).
5. Постановление Правительства РФ от 16.04.2022 г. (ред. от 28.07.2022) № 680 «Об установлении порядка и случаев изменения существенных условий государственных и муниципальных контрактов, предметом которых является выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу объекта капитального строительства, проведение работ по сохранению объектов культурного наследия». – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202204180053> (дата обр. 06.08.2022).
6. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. – URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitie/strategicheskoe_planirovanie_prostranstvennogo_razvitiya/strategiya_prostranstvennogo_razvitiya_rossiyskoy_federacii_na_period_do_2025_goda/ (дата обр. 17.09.2022).
7. Стратегия развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года. – URL: <http://static.government.ru/media/files/AdmXczBBUGfGNM8tz16r7RkQcsgP3LAm.pdf> (дата обр. 26.11.2022).
8. Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. №400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202107030001> (дата обр. 12.11.2022).
9. Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007210012> (дата обр. 12.11.2022).
10. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201805070038> (дата обр. 12.11.2022).
11. Файзуллин И. Э. К концу года над восстановлением территорий ДНР и ЛНР будет трудиться уже около 60 тысяч строителей / Отраслевой журнал «Вестник». – URL: <https://vestnikstroy.ru/articles/aktualno/irek-fayzullin-k-kontsu-goda-nad-vosstanovleniem-territoriy-dnr-i-lnr-budet-truditsya-uzhe-okolo-60/> (дата обр. 11.11.2022).
12. Федеральный закон от 05.04.2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102164547> (дата обр. 23.11.2022).