

**Практика инвестиционных проектов. Единый строительный госзаказчик получит около 3% рынка**



Российское государство год от года пытается добиться повышения эффективности вложения бюджетных средств в объекты капитального строительства. И пока, к сожалению, с этой работой справляется неудовлетворительно. По крайней мере, об этом свидетельствуют примеры реализации ряда масштабных проектов. Последнее решение – создание единого госзаказчика в сфере строительства в форме публичной правовой компании (ППК). Однако, к сожалению, создание такой структуры для осуществления госзаказа в сфере строительства с потенциальным объемом заказов всего в 100 млрд руб. при общем объеме ежегодного рынка строительства в 3 трлн руб. (без учета жилых объектов) недостаточно для кардинального изменения ситуации. Да и коллизия из-за объединения функций заказа и контроля в одной структуре вызывает опасения. Наш эксперт разобрался – почему?

**Мельников Павел Александрович**

Исполнительный директор ООО «Центр сопровождения земельных отношений»  
[info@zemkomcenter.ru](mailto:info@zemkomcenter.ru)

Тема повышения эффективности вложений бюджетных средств в объекты капитального строительства снова входит в основную повестку российской власти. Для этого, в частности, реализуется регуляторная гильотина (отменяются устаревшие нормы), совершенствуются законодательство (принят так называемый «транспортный» закон) и

закупочные процедуры. Кроме того, в августе Минстрою РФ были переданы некоторые подведомственные учреждения Минспорта, Минздрава, Минобразования (РПРФ от 21.08.2020 №2153-р), выполнявшие функции государственного заказчика по проектированию и строительству объектов образования, спорта и медицины.

Идея здравая, однако ранее ФКУ «ФЦ по сопровождению инвестиционных программ», подведомственное Минстрою, было определено для осуществления проведения строительного контроля в процессе строительства в рамках ряда госпрограмм, связанных с обеспечением доступного и комфортного жилья (приказ Минстрою от 09.05.2019 №271/пр). Позже Постановлением Правительства РФ от 12.09.2020 №1413 перечень таких госпрограмм был расширен, в том числе за счет объектов по программе развития республики Крым и города Севастополя. Таким образом, в руках Минстрою на сегодняшний день оказались сосредоточены функции и технического заказчика, и строительного контроля, что, как представляется автору, может привести к снижению эффективности вложений бюджетных средств.

### **Единый заказчик в сфере строительства**

13.11.2020 Правительством в Государственную думу был внесен законопроект о создании публично-правовой компании «Единый заказчик в сфере строительства» (подробнее – [здесь](#)). Согласно пояснительной записке к законопроекту, создание ППК Единый заказчик осуществляется в целях повышения эффективности государственных капитальных вложений. При этом деятельность планируемой к созданию компании не будет распространяться на вложения в объекты транспортной инфраструктуры, объекты безопасности, правопорядка и обороны. Объекты, их виды (категории), в которые осуществляются вложения, будут определяться Правительством РФ. До сих остается не решенным вопрос передачи полномочий от Министерства культуры по строительству, реставрации и реконструкции объектов культурного наследия, который вызвал бурную дискуссию в профессиональной среде.

Проектирование и строительство объектов транспортной инфраструктуры останется в рамках действующей системы управления, то есть будет и дальше контролироваться Минтрансом. При этом при последнем перераспределении полномочий между заместителями Председателя Правительства РФ координатором министерства транспорта, Росавиации, Росавтодора, Росжелдора, Росморречфлота, ГК Автодор, куратором комплексного плана модернизации и расширения транспортной инфраструктуры остался Андрей Белоусов. А профильный вице-премьер Марат Хуснуллин дополнительных полномочий не получил.

Здесь нужно отметить, что согласно анализу бюджетной отчетности по объектам незавершенного строительства (далее ОНС) на 01.01.2020 на федеральном уровне осуществляется строительство 3 859 объектов с общим объемом вложений в размере 929 516 млн рублей (см. таблицу). При этом на транспортный комплекс приходится 599 727,8 млн рублей, что составляет 64,5% общего объема вложения. На объекты образования, здравоохранения и спорта приходится 100 192,2 млн рублей, что составляет 10,77% общего объема вложений. Таким образом, потенциальный объем заказов Единого заказчика может составить порядка 100 млрд рублей.

Таблица 1. Объем вложений в ОНС на федеральном уровне

Краткое наименования	Общее количество ОНС	Общий объем вложений в ОНС, млн руб.
<b>ТРАНСПОРТНЫЙ КОМПЛЕКС</b>		
МИНТРАНС РОССИИ	92	104 326,1
РОСАВИАЦИЯ	130	96 051,8
РОСАВТОДОР	1427	233 689,2
РОСЖЕЛДОР	34	106 962,1
РОСМОРРЕЧФЛОТ	139	58 698,6
	<b>1822</b>	<b>599 727,8</b>
<b>ЕДИНЫЙ ЗАКАЗЧИК</b>		
МИНЗДРАВ РОССИИ	18	3 970,1
МИНОБРНАУКИ РОССИИ	314	37 116,3
МИНПРОСВЕЩЕНИЯ РОССИИ	29	11 809,7
МИНСПОРТ РОССИИ	40	39 419,2
МИНСТРОЙ РОССИИ	16	7 876,9
	<b>417</b>	<b>100 192,2</b>
МИНКУЛЬТУРЫ РОССИИ	126	55 429,8
МИНсельхоз РОССИИ	733	28 566,6
МИНЭНЕРГО РОССИИ	2	15 210,3
МЧС РОССИИ	249	21 630,8
УДП РФ	87	38 824,9
ФМБА РОССИИ	9	7 579,1
ФНС РОССИИ	76	12 777,9
ПРОЧИЕ ГРБС	338	49 577,0
	<b>3859</b>	<b>929 516,4</b>

### Почему единый госзаказчик реально нужен

За постсоветский период был накоплен определенный опыт реализации крупных инвестиционных и инфраструктурных проектов в сфере энергетики, транспорта, развития территорий. Какие-то проекты так и остались на бумаге, например, высокоскоростная железнодорожная магистраль Москва–Санкт-Петербург. Другие получили широкую известность, например, подготовка к Олимпиаде в Сочи и Крымский мост. Третьи тяжело реализуются, например, ЦКАД в Московской области. Четвертые получили скандальную известность, например, строительство Газпром-Арены в Санкт-Петербурге, которое осуществлялось в период с 2004 по 2017 и где первоначальная смета с 6,7 млрд руб.

выросла до 43 млрд рублей. Пятые прошли тихо и незаметно, но дали существенный эффект, например, реконструкция транспортных развязок и создание малого железнодорожного пассажирского кольца Москвы. Про шестые обыватель уже и не помнит, например, подготовка к Чемпионату мира по футболу в 2018 году в России (строительство и реконструкция стадионов). Седьмые ждут реализации или принятия необходимого для этого решения, например, автомобильная дорога Москва-Казань, Сахалинский мост и высокоскоростная железнодорожная магистраль Москва-Сочи.

Как правило, под каждый из этих проектов государство создавало институт развития и специальный правовой режим. Однако по завершению реализации проекта такие институты чаще всего ликвидировались, например, ФКУ Дальневосточная дирекция (подготовка саммита АТЭС во Владивостоке), или ГК Олимпстрой (подготовка к олимпиаде в Сочи), или ФГУП Спорт-Ин (ЧМ по футболу 2018). Оставшиеся стали предметом пристального внимания проверяющих и контролирующих органов, например, ГК Автодор (строительство ЦКАД).

Автор не встречал еще комплексного исследования отечественного опыта реализации крупнейших строительных проектов. Наглядные результаты очевидны, но вот управленческий опыт, организационные практики, финансово-экономические результаты остались не известны широкой публике. А ведь, как правило, такие проекты сопровождаются переносом сроков ввода в эксплуатацию, проектными и организационными ошибками, ростом сметы, перерасходом средств, сложным межведомственным взаимодействием, правовыми коллизиями.

### **На примере сочинской олимпиады**

Не претендуя на всестороннее исследование, автор хотел бы обратить внимание на проект подготовки к зимним олимпийским играм 2014 в Сочи.

Проект имел различные источники финансирования – федеральный и региональный бюджеты, средства корпораций, банковское кредитование Внешэкономбанка и Сбербанка. Объем затрат в инфраструктуру и объекты олимпиады, по оценкам ГК Олимпстрой, составил 1,524 трлн руб. При этом на инфраструктуру ушло более 80% затрат, в том числе РЖД потратил 359,1 млрд руб, Газпром 224,1 млрд руб. Реализация проекта осуществлялась в период 2006–2014 гг., первоначальные оценки затрат в 2007 составили 313,9 млрд руб. (ППРФ от 08.06.2006 №357).

Данная оценка общих затрат соответствует оценкам оппозиции, в частности Фонда борьбы с коррупцией. Согласно данным ФБК, финансирование на 96,5% было осуществлено за счет бюджетных средств (822 млрд руб. федерального бюджета и 33 млрд руб. бюджета Краснодарского края) и средств государственных компаний (343 млрд руб. госкомпаний и 249 млрд руб. кредиты Внешэкономбанка).

Управление реализацией осуществлялось через Федеральную целевую программу по развитию Сочи как горноклиматического курорта (ППРФ от 29.12.2007 №991), с помощью которой координировались различные ответственные исполнители. Общую координацию строительства 230 объектов осуществляла ГК Олимпстрой.

Результаты подготовки к зимней олимпиаде в Сочи очевидны и бесспорны, ее проведение стало ярким успехом нашей страны. Однако по итогам реализации многие построенные объекты оказались невостребованными и постоянно требуют дополнительных затрат на свою эксплуатацию. Коммерческие объекты не окупались, произошло серьезное загрязнение окружающей среды, сохраняются строительные риски из-за размещения объектов в Имеретинской низменности.



Управленческие ошибки, нарушения и злоупотребления, превышения смет стали предметом рассмотрения Счетной палаты и прокуратуры, вывали критику со стороны оппозиции. Постоянные дополнительные соглашения к договорам подряда, затягивание сроков проектирования и согласования, создавали ситуацию, когда невозможно перепроектирование или удешевление сметной стоимости. Рост сметной стоимости, предоставленной на государственную экспертизу по основным объектам олимпиады, в среднем составил 271% (см. таблицу 2). Позже похожая ситуация наблюдалась при подготовке к Чемпиону мира по футболу 2018 в России.

**Таблица 2.** Анализ завышения капитальных затрат на строительство олимпийских объектов для игр Сочи-2014 [Соколов А.А. Затраты на Олимпиаду в Сочи рекордные за всю историю Олимпийских игр // За ответственную власть [Электронный ресурс]. – 16.08.2012. - Режим доступа: [http://igpr.ru/articles/zatraty\\_na\\_olimpiadu\\_v\\_sochi](http://igpr.ru/articles/zatraty_na_olimpiadu_v_sochi)]

Олимпийский объект для игр Сочи-2014	Ответственный за строительство	Вместимость, чел.	Стоимость объекта			Капиталовложения / вместимость (длина), тыс.\$ / место (км)			
			План (2006 г.) млн.\$ 2012	Факт (2012 г.), млн.\$ 2012	Рост	Сочи-2014	группа аналогов	Δ	
1	Главный стадион	Олимпстрой	45000	261,2	778,7	↑ 2,98 В	17,30	6,16	- 64,4 %
2	Арена для хоккея	Олимпстрой	12000	200,2	302,9	↑ 1,51 В	25,24	10,76	- 57,4 %
3	Фигурное катание и шорт-трек	Олимпстрой	12000	99,2	277,7	↑ 2,80 В	23,14	9,95	- 57,0 %
4	Конькобежный спорт	ОАО «ЦПТ «Омега»	8000	45,9	197,3	↑ 4,30 В	24,66	16,45	- 33,3 %
5	Прыжки с трамплина	ОАО «Красная поляна»	15000	52,5	145,1	↑ 2,76 В	9,68	3,41	- 64,7 %
6	Бобслей, санный спорт, скелетон	Олимпстрой	11000	147,1	280,8	↑ 1,91 В	25,53	8,72	- 65,9 %
7	Главная Олимпийская деревня	ООО «РогСибАл»	3000	1089,4	н/д	н/д	270,83	148,6	- 59,1 %
<b>Среднее</b>						<b>↑ 2,71 В</b>			<b>- 57,4 %</b>

Безусловно в рамках подготовки к Олимпиаде создана серьезная база для дальнейшего развития Сочи. А в случае строительства высокоскоростной железной дороги Москва –

Сочи есть шансы окупить вложенные средства в развитие территории. А накопленный опыт повысит эффективность реализации следующих проектов.

### **На примере автодороги Москва – Санкт-Петербург**

Рассмотрим еще один проект, где можно легко выделить как видные успехи, так и существенные недочеты. Речь идет о скоростной автомобильной дороге Москва – Санкт-Петербург (М-11 Нева).

Это платная автомобильная дорога длиной 669 км. Строительство ее велось с 2010 по 2020 гг., стоимость составила 520 млрд руб., из них 148 млрд руб. – внебюджетные инвестиции. Первоначальная оценка проекта не превышала 350 млрд руб. При этом дорога до сих пор эксплуатируется частично, так как северный обход Твери планируется к вводу в эксплуатацию лишь в 2023 году.

Проект сопровождался экологическими и политическими скандалами, самый известный из которых – скандал вокруг прохождения трассы через Химкинский лес, что потребовало вырубки большого количества деревьев.

С управленческой же точки зрения вызывают удивление длительные сроки принятия решения и реализации проекта. Первоначальная концепция дублера была включена в генпланы Москвы и Московской области еще в 1970-ые годы. Решение о реализации было принято высшим политическим руководством в 2005–2006 году (РПРФ от 30 ноября 2006 г. №1708-р), общественные слушания состоялись тогда же. В рамках проекта был использован механизм государственно-частного партнерства.

И вот на днях Счетная палата [опубликовала](#) результаты проверки эффективности концессионного соглашения строительства дороги на участке км 15 – км 58 М-11 «Нева». Выводы аудиторов неутешительные: данное концессионное соглашение не только не помогло оптимизировать бюджетные расходы, но и привело к дополнительным расходам из-за выплаты государством концессионеру компенсации за недополученный доход. Кроме того, из-за завышенных в 2,4 раза прогнозных значений трафика государство не смогло получить предусмотренный соглашением сверхдоход.

К сожалению, аудиторы не отразили в своем отчете, была ли проведена оценка достоверности определения сметной стоимости строительства данного участка дороги. Также не отражено, проходила ли проектная документация государственную экспертизу. По итогам результатов контрольных мероприятий ГК Автотором, Министерством транспорта и концессионером уже приняты меры реагирования.

### **Что ждать от новых решений правительства**

За истекшее время с момента реализации описанных выше двух проектов, государство усовершенствовало систему управления строительными проектами, изменило нормативно-правовую базу, начало использовать новые подходы к реализации крупных инвестиционных проектов.

Однако, по мнению автора, повышение эффективности вложений является комплексной проблемой и не решается одними только организационными мероприятиями. Создание публично-правовой компании для осуществления госзаказа в сфере строительства с потенциальным объемом заказов в 100 млрд руб. при общем объеме ежегодного рынка строительства в 3 трлн руб. (без учета жилых объектов) недостаточно для кардинального изменения ситуации.

В настоящий момент институционально функции технического заказчика и функции строительного контроля сосредоточены в Министерстве строительства, что нарушает

баланс интересов участников строительного процесса. Более того, законопроектом о «ППК Единый заказчик» предлагается функции строительного контроля оставить внутри корпорации. В случае реализации подобных предложений у непосредственных заказчиков (профильные ведомства) появится риск получить объекты капитального строительства ненадлежащего качества и с не предусмотренными характеристиками. Действующий же порядок и регламент Минстроя не содержит механизма решения конфликта интересов между непосредственным заказчиком, техническим заказчиком и строительным контролем. Возможно, имеет смысл рассмотреть возможность внешнего строительного контроля, который будет таковым как для единого заказчика, так и для самого Минстроя.

**Приведённые выше примеры показывают:**

1. актуальность совершенствования механизмов принятия и реализации решений;
2. потребность распределения внутри системы управления функций заказчика, технического заказчика и строительного контроля;
3. необходимость предварительной оценки проектов с учетом всех стадий жизненного цикла (не только строительства, но и эксплуатации);
4. значимость предпроектной стадии и обоснования инвестиций;
5. обязательность соблюдения последовательности в реализации, когда проектная документация разрабатывается до строительства;
6. важность услуг государственной экспертизы;
7. необходимость тонкой настройки институциональной и правовой модели реализации проекта.