



Д.С. Савин,  
исполнительный директор  
Института комплексного развития  
территорий, к. г. н.

На столе  
записка/  
интервью

# Ушёл на Задание и...

Техническое задание —

другой взгляд на «нормативную формальность»

На каком этапе разработки градостроительного проекта определяется его будущее качество? Проектировщики уверены: если этап технического задания упущен, о качестве не стоит даже мечтать. Формирование технического задания — единственный этап, на котором заказчик занимается ответственным творчеством, определяя задачи и уровень качества проектной документации, а главное — добивается стратегически и тактически верных решений по развитию территории.

## Часть 1. Что есть ТЗ?..

В последнее время Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее закон 94-ФЗ) является одним из самых обсуждаемых законодательных актов как в профессиональной, так и в непрофессиональной среде. Область его правоприменения

чрезвычайно обширна и прямо влияет на экономическую ситуацию в стране, поскольку государственный заказ всегда формировал, формирует и будет формировать значительную часть спроса на российском рынке товаров и услуг. Безусловно, финансовый кризис в значительной степени повлиял на увеличение доли госзаказа в общем объеме спроса на рынке, а следовательно, повысился интерес к гос-

*«Кто хочет приносить пользу, тот и с буквально связанными руками может сделать бездну добра».*  
Ф.М. Достоевский

закупкам со стороны исполнителей и поставщиков. Возможно, именно это стало причиной оживлённой дискуссии вокруг закона и полярности мнений относительно его эффективности.

Трудно спорить с утверждением, что закон 94-ФЗ необходим. Он преследует чрезвычайно значимые цели стимулирования конкуренции, снижения коррупционной составляющей, экономии бюджетных средств, прозрачности распределения государственного заказа. Тем не менее на практике закон недостаточно эффективно работает по достаточной банальной, на мой взгляд, причине — чрезвычайной унификации закупочных процедур, независимо от предмета торгов. Проводятся конференции, семинары, круглые столы, собираются многочисленные рабочие группы, большинство участников которых сходятся во мнении, что необходимо определить специальные процедуры закупок для научно-исследовательских работ. А по-моему, основная проблема унификации заложена в самом законе — точнее, в его терминологии.

В наибольшей степени сомнение вызывает термин «закупка». По-видимому, разработчики закона 94-ФЗ в первую очередь думали об обеспечении нужд государства, его отраслевых ведомств и «государевых» служащих некими материальными продуктами или ресурсами — канцелярскими товарами, компьютерами, автотранспортом, вооружением и т. п., поскольку закупить в прямом смысле этого слова можно только то, что уже произведено или может быть произведено, т. е. то, что может иметь материальное выражение. Но как быть с нематериальными продуктами — с предоставлением услуг, исследовательской, научной, проектной, изыскательской, творческой деятельностью? При этом если порядок проведения работ, например инженерно-геологических изысканий, нормативно определён, тогда ещё относительно понятно, как составить конкурсную документацию. Но если порядок проведения работ нормативно не описан или его невозможно описать, составление технического задания (ТЗ) является достаточно трудоёмким процессом, требующим применения специальных знаний

и привлечения профильных специалистов. Легко купить произведение искусства, если оно уже есть, но гораздо сложнее осуществить закупку услуги по созданию произведения искусства. Вся сложность заключается в постановке задачи и описании процесса, а самое главное — в формулировании параметров конечного продукта. Именно эти цели должны достигаться при составлении ТЗ на оказание услуг или проведение исследовательских, научных, проектных, изыскательских и творческих работ.

С другой стороны, необходимо отметить, что в настоящее время в законе 94-ФЗ и ряде подзаконных актов чётко сформулирована и описана процедура проведения закупки, но недостаточно отражён этап, предшествующий объявлению о ней (этап организации конкурса, аукциона и т. п.), т. е. нормативно не определено, каким образом должна готовиться конкурсная документация, подлежащая официальной публикации. А ведь именно на этом этапе рассматривается вопрос бюджетного планирования! Не всегда очевидно, особенно если речь идёт об оказании услуг, в какой момент работа считается выполненной и где граница между

**Если порядок проведения работ нормативно не описан или его невозможно описать, составление технического задания является достаточно трудоёмким процессом, требующим применения специальных знаний и привлечения профильных специалистов.**

ответственностью заказчика и поставщика услуги. Кроме того, на этапе, предшествующем объявлению закупки, должно подготавливаться ТЗ, не только в полной мере описывающее задачи и параметры конечного продукта, но и регламентирующее стадии выполнения работ, которые должны быть увязаны с этапностью финансирования. При этом в ТЗ должны быть максимально чётко отражены критерии сдачи-приёмки работ и зоны ответственности заказчика и исполнителя.

## Справка:

**Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».**

Опубликован 28 июля 2005 г.

Вступил в силу 1 января 2006 г.

Принят Государственной Думой

8 июля 2005 г.

Одобен Советом Федерации

13 июля 2005 г.

**Изменения, внесённые Федеральным законом от 3 ноября 2010 г. № 290-ФЗ, вступили в силу 10 ноября 2010 г.**

**Пожалуй, нет ни одного российского закона, который вызывал бы столько нареканий со стороны бизнес-сообщества и органов власти, как закон ФЗ-94. Его текст подвергался изменениям и дополнениям уже 7 раз.**

Отдельным аспектом подготовки конкурсной документации является определение цены контракта. Опять же, в случае, когда речь идёт о закупках материальной, да ещё и представленной на рынке продукции, всё достаточно просто: определяем её рыночную стоимость и устанавливаем соответствующую ей максимальную цену. Но когда речь идёт о создании уникальной продукции или выполнении сложных специфичных работ, то процесс ценообразования должен также исходить из сложности и уникальности задачи. В настоящее время, как правило, уровень цен на работы определяется исходя из текущей возможности бюджета. Такой подход преследует исключительно цель минимизации затрат, косвенно стимулируя при этом снижение качества получаемой продукции и необоснованное заниже-

т. е. сформулировать требования к нему в конкурсной документации и адекватно оценить предоставленную кандидатами информацию, а в последующем корректно оценить и принять результаты работы или же грамотно и мотивировано отказать в их приёмке.

Ведь квалификация необходима исполнителю для того, чтобы не слепо следовать ТЗ (что особенно актуально сейчас, в условиях непрозрачности процедуры его подготовки), отвечая на замечания фразой: «В ТЗ так написано», а чтобы быть в состоянии всесторонне обеспечить выполнение государственной задачи, конечно, если она определена. Минимизация риска неисполнения заказа в связи с недостаточными квалифицированностью и добросовестностью поставщика (несмотря на то, что в контрактах, как правило, оговаривается ответственность исполнителя) является чрезвычайно значимым параметром защиты интересов Российской Федерации, поскольку речь идёт о государственных закупках.

### **Чрезвычайно важно гармонизировать в ТЗ отношения заказчик–исполнитель посредством чёткого разграничения прав и обязанностей сторон.**

ние её рыночной стоимости, поскольку, как было отмечено выше, государственный заказ формирует значительную часть спроса на российском рынке товаров и услуг. А это, понятно, не идёт на пользу ни государству, ни его реальному сектору экономики.

Логично отметить, что закон 94-ФЗ никак не декларирует необходимость обладания заказчиком квалификацией, соответствующей определённому уровню, достаточному для выполнения своих обязательств. Да-да, именно заказчик должен быть достаточно профессионален, чтобы,

- с одной стороны, грамотно сформулировать задачу для исполнителя,
- с другой стороны, увязать реальные сроки выполнения с возможностями бюджетного финансирования, что особенно актуально при долгосрочных работах,
- с третьей стороны, (и это очень важно) определить достаточную для выполнения поставленной задачи квалифицированность потенциального исполнителя,

Чрезвычайно важно гармонизировать в ТЗ отношения заказчик–исполнитель посредством чёткого разграничения прав и обязанностей сторон. Формирование заказа — процесс чрезвычайно сложный, и все проблемы, связанные с государственными закупками, по моему мнению, возникают из-за профессиональных перекосов в отношениях заказчика и исполнителя. При госзакупках перекоп в ответственности в сторону исполнителя почти всегда происходит именно из-за недостаточной квалификации заказчика. То есть базовый принцип нынешней практики организации государственных закупок можно сформулировать так: «Во всём виноват и за всё отвечает Исполнитель». Между тем утверждать, что заказчик может сформулировать ТЗ более полно и профессионально, чем поставщик, недопустимо, поскольку исполнитель всегда гораздо больше, чем заказчик, знает о том, что производит. Следовательно, какое бы ТЗ ни составил заказчик, поставщик всегда может предложить лучшие условия исполнения заказа, но при этом из-за перестраховки заказчика от неисполнения заказа будет загнан в рамки, зачастую делающие

невозможным его корректное выполнение. А в конечном итоге в случае срыва контракта страдают оба — и исполнитель, отвечающий только за себя, и заказчик, но в его случае ущемляются интересы государства, а потому и ответственность за неудовлетворительный результат выше. В настоящий момент эффективность закупок оценивается прежде всего через призму соблюдения закона, но на самом деле целью госзакупок является не соблюдение закона, а обеспечение государственных нужд.

Исходя из сказанного, можно попытаться определить ТЗ как основной технический документ конкурсной документации в контексте государственных закупок. Техническое задание — это совокупность требований, условий, целей и задач, сформулированных заказчиком для исполнителя работ, которые призваны ориентировать последнего на создание продукта, в наибольшей степени удовлетворяющего потребностям, желаниям и представлениям о нём заказчика, а также соответствующего условиям применения в будущем полученного в результате работы продукта с учётом оговоренных в ТЗ и установленных в процессе производства работ ресурсных и иных ограничений.

## **Часть 2. ТЗ на работы в области терпланирования, или Как связаны Градостроительный кодекс РФ и закон о госзакупках**

В системе государственных закупок особое место занимают работы, связанные с подготовкой документов территориального планирования (ДТП) и документации по планировке территории (ДПТ). К ДТП, в соответствии с главой 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации (ГрК РФ), относятся схемы территориального планирования, разрабатываемые на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, генеральные планы поселений и городских округов. К документации по планировке территории, в соответствии с главой 5 Градкодекса РФ, относятся прежде всего проекты планировки, а также проекты межевания и градостроительные планы земельных участков. Эта документация, как следует из Градкодекса РФ, необходима для

нормального функционирования, а главное — для развития страны и её регионов на самых разных уровнях — от федерального до муниципального. Очевидно, что эта документация имеет основополагающее

## **Нужно, чтобы в контексте государственных закупок ТЗ стало основным техническим инструментом конкурсной документации, определяющим эффективность реализации конкурсной политики государства с точки зрения повышения качества проектов.**

значение и для стратегического развития страны в целом, и для развития каждого из её субъектов.

Безусловно, разработку стратегически важной для государства документации должны осуществлять квалифицированные профильные организации, сотрудники которых обладают специальными прикладными знаниями. Ещё с эпохи плановой экономики до наших дней дожили мастодонты территориального планирования, крупные научно-исследовательские институты, обладающие багажом знаний и огромным объёмом архивной информации. Однако в течение последних 20 лет Россия достаточно стремительно развивалась, в том числе и в этой области, и на волне этого развития стали появляться организации новой формации, с прогрессивными и современными взглядами, молодыми сотрудниками, получившими, помимо отечественного, зарубежное высшее образование по профильным специальностям, с принципиально иными подходами к определению своих миссий.

В новых экономических обстоятельствах многие советские НИИ прекратили существование, и их опыт был утрачен (что печально). Некоторые смогли перестроиться, и приспособились к работе в условиях открытой конкуренции, и потому достаточно уверенно, насколько это возможно, чувствуют себя на современном рынке.

Так как документы территориального планирования являются стратегическими для развития страны и её регионов, а документация по планировке территории имеет огромное значение на муниципальном уровне (видов такой документации до-

поскольку страна у нас большая, с чрезвычайно разнообразными географическими, экономическими и социальными условиями, разработку такой документации ни при каких обстоятельствах нельзя приравнивать к производству типовой продукции.

## Прежде всего нужно рассмотреть структуру ТЗ: определить критические моменты, которые необходимо учесть на стадии его подготовки, и понять, на решение каких проблем оно направлено.

статочно много, а процесс их подготовки трудоёмок и технологичен), то объём госзакупок в этой области составляет значительную часть в общем объёме государственного заказа. При этом понятно, что,

Эти работы уникальны в каждом конкретном случае, что обуславливается как разнородностью территории, так и специфичностью социально-экономических условий. Уникальность этих работ усиливает то обстоятельство, что на федеральном уровне отсутствуют единые методологические указания по их выполнению. Формирование методик и указаний, регламентирующих разработку, согласование, проведение публичных слушаний, т. е. обсуждения проектов ДТП и ДПТ с общественностью, относится к компетенции субъектов РФ. Уникальность этих работ, а также их значимость для страны и её населения обуславливает очевидную актуальность тем порядка подготовки и содержания ТЗ на разработку таких видов документов и документации.

## Структура подготовки ТЗ для документов территориального планирования и документации по планировке территории



Приведённое выше определение ТЗ в целом соответствует критериям, предъявляемым к данным документам на разработку ДТП и ДПТ. Институт комплексного развития территорий (ИКРТ) представляет свой методический подход к подготовке ТЗ для ДТП и ДПТ.

Прежде всего, нужно рассмотреть структуру технического задания: определить критические моменты, которые необходимо решить на стадии его подготовки, и понять, на решение каких проблем оно направлено. Следует начать с формулирования целей разработки документации. В разделе, описывающем цели разработки, нужно отразить собственно поставленные задачи — те, которые необходимо решать

с помощью разрабатываемой документации. Это может быть обеспечение доступным жильём определённых слоёв населения, решение инфраструктурных задач, удовлетворение коммерческих интересов и т. д., а также комплексные задачи. Кроме того, в разделе ТЗ необходимо отразить насущные потребности территории, которые уже выявлены и осмыслены администрацией. Нужно оговорить существующие и понятные на предварительном этапе ограничения природного, техногенного, социального, политического, экономического и иного характера. Всесторонний анализ этих аспектов позволит заказчику чётко определить, а исполнителю понять (что, безусловно, очень важно) истинные цели разработки документации.

Значительную роль играет определение в ТЗ всевозможных сроков, проводимое на основании анализа программных мероприятий. При этом речь идёт не только о сроках разработки документации, но и о сроках её утверждения, а главное — о сроках её реализации. То есть уже на этапе подготовки ТЗ администрации как заказчику, так и исполнителю должно быть понятно, на какой срок рассчитана документация — 5, 10, 15, 20, 25 или более лет. Естественно, что от срока её действия, если можно так выразиться, напрямую зависит её суть — решает ли она только насущные проблемы или же является стратегической, рассчитанной на несколько десятилетий. При этом понятно, что уровни исследований при подготовке документации, рассчитанной на кратковременный или долговременный срок, будут различными.

Наряду с оговоренным выше в составе ТЗ обязательно должны быть проработаны и описаны (вместе с интуитивно понятными механизмами разработки и утверждения документации) механизмы реализации мероприятий, предусмотренных создаваемой документацией. Это могут быть и способы инвестирования (бюджетное, коммерческое, смешанное), и разные виды взаимодействия администрации и частных инвесторов (частно-государственное партнёрство, договор о развитии застроенных территорий, концессионные объединения и т. п.), и многое другое. Этот раздел ТЗ необходим

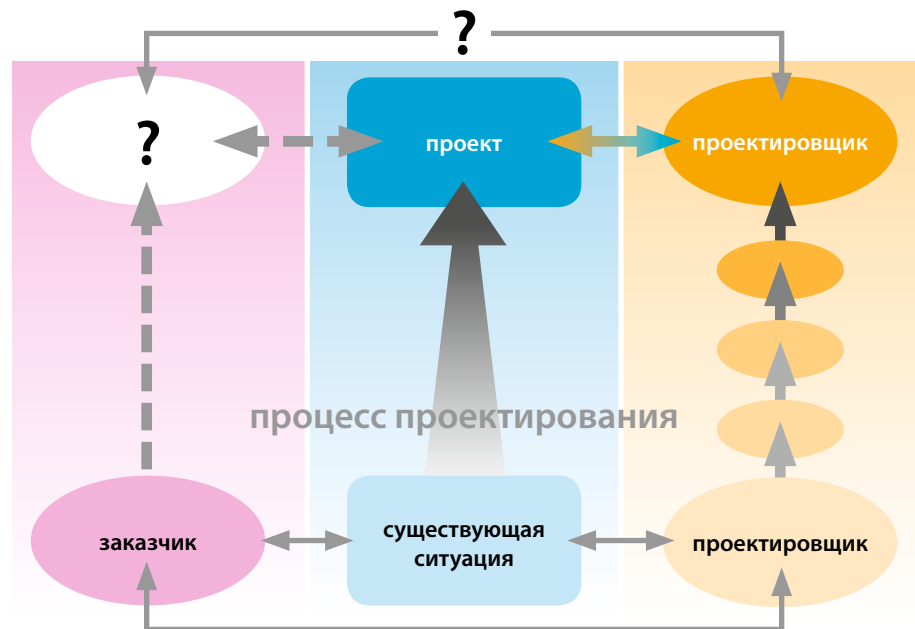
для принятия исполнителем решений и выработки во взаимодействии с заказчиком наиболее выгодного и рентабельного механизма реализации документации. При этом под выгодным и рентабельным понимается

**Если в ТЗ включаются пункты, предусматривающие проработку решений, которые в части исполнения заказчику пока «не по зубам», ему необходимо срочно набираться знаний и опыта, чтобы качество реализации этих решений соответствовало уровню сложности, предложенной проектировщиками.**

не только финансовое, но и иное выражение, например: социальное, политическое и т. д.

Безусловно, при разработке ТЗ необходимо создать продуманную систему оцен-

**Заказчику нужно постоянно повышать профессиональную квалификацию, чтобы понимать суть решений, предложенных проектировщиком, и быть в состоянии грамотно их реализовать.**



## Базовые этапы подготовки технической части ТЗ

1. этап

### Сбор и анализ исходных данных

- сбор и изучение данных о географических, социальных и экономических условиях территории
- проведение маркетинга территории
- анализ существующего характера землепользования
- изучение транспортной и инженерной инфраструктур
- сбор информации об историко-культурной ценности территории
- сбор информации о разработанной ранее градостроительной документации

2. этап

### Постановка задачи по определению градостроительных предпосылок развития территории

- обобщение собранных исходных данных
- определение основной стратегии развития территории
  - на этом этапе может осуществляться корректировка ТЗ с учётом профессионально проанализированных и обобщённых исходных данных
  - необходимо предусмотреть возможность обсуждения с населением предпосылок развития территории

3. этап

### Разработка основного проектного решения

- разработка утверждаемой и обосновывающей частей проектной документации
- проработка всех (планировочных, архитектурных, социальных, экологических, экономических) аспектов развития территории
- разработка разделов транспортной и инженерной инфраструктур
- проработка историко-культурных обоснований развития
- разработка методики мониторинга реализации документации, при необходимости — определение процедуры и порядка её корректировки
- определение программы реализации стратегии развития территории с указанием сроков и ожидаемых эффектов

4. этап

### Организация и проведение публичных слушаний

- раскрытие процедуры: подготовка, перечень материалов для экспозиции, вид и форма доклада, регламент встречи (встреч) с населением до подготовки заключения о результатах
- определение стороны (заказчик или исполнитель), отвечающей конкретные этапы процедуры проведения публичных слушаний
- создание механизма внесения изменений в разработанную документацию по результатам публичных слушаний

5. этап

### Определение порядка и процедуры согласования и утверждения ДТП и ДПТ

- составление перечня профильных отраслевых департаментов и ведомств, с которыми разработанная документация подлежит согласованию и в которые она может быть направлена в качестве информационных материалов
- определение нормативного документа (с указанием его статуса и процедуры принятия), утверждающего разработанную документацию

ки эффективности будущей документации — сформировать систему критериев её качества — факторы, по которым будет оцениваться уровень разработки, а также определить систему контроля хода разработки и утверждения документации. Очень важно, чтобы в составе ТЗ был заложен рамочный механизм мониторинга реализации документации. Понятно, что детальный механизм мониторинга реализации стратегической документации является одним из предметов её разработки.

В техническом задании должна быть чётко структурирована и разграничена ответственность сторон — заказчика и исполнителя. Порочная практика смешения ответственности, сложившаяся в настоящее время, приводит к тому, что исполнитель, прикрываясь неполноценно составленным ТЗ, увильивает от создания действительно перспективной документации, а заказчик в свою очередь пытается свалить на исполнителя вину за провалы, забывая, что в конечном итоге его задача состоит в обеспечении потребностей государства, а не в поиске виноватого.

И наконец, самый обширный блок ТЗ — это собственно профессионально-содержательная работа исполнителя — техническая часть. В разделе, посвящённом тому, как разработать требуемую документацию, целесообразно выделить пять базовых этапов. В каждом конкретном случае их может быть больше или меньше, они могут объединяться, но для всестороннего анализа и решения определённых Градкодексом РФ задач при разработке ДТП и ДПТ необходимо пройти все пять этапов.

Первым является этап сбора и анализа исходных данных. На этом этапе в ТЗ должны предусматриваться сбор и изучение данных о географических, социальных и экономических условиях территории, а также проведение маркетинга местоположения — изучение причинно-следственных связей в социально-экономической структуре территории в сопоставлении с градостроительной концепцией места. В рамках маркетинга территории необходимо предусмотреть изучение общественного мнения, выявление

социальных предпочтений и ассоциаций, связанных с территорией. В этот этап нужно включить анализ существующего характера землепользования, изучение транспортной и инженерной инфраструктур. В обязательном порядке следует собрать информацию об историко-культурной ценности территории, а также о разработанной ранее градостроительной документации.

Второй этап технической части ТЗ должен предусматривать постановку задачи по определению градостроительных предпосылок развития территории. По сути, этот этап является аналитическим, потому что в ходе его выполнения происходит обобщение собранных исходных данных и, в идеа-

В обязательном порядке следует предусмотреть и проработать разделы транспортной и инженерной инфраструктур (включая мероприятия гражданской обороны); при необходимости должны быть выполнены проработки в части историко-культурных обоснований развития. В ТЗ на этом этапе нужно предусмотреть разработку методики мониторинга реализации документации, а также при необходимости определить процедуру и порядок её корректировки. Важным моментом является определение программы реализации стратегии развития территории с указанием сроков и ожидаемых эффектов, причём не только экономических, но и культурных, политических, социальных, экологических и т. п.

менений в разработанную документацию по результатам публичных слушаний.

Завершающий, пятый, этап технической части ТЗ определяет порядок и процедуру согласования и утверждения ДТП и ДПТ. Необходимо составить перечни профильных отраслевых департаментов и ведомств, с которыми разработанная документация подлежит согласованию и в которые она может быть направлена в качестве информационных материалов. В ТЗ должно быть определено, каким нормативным документом (с указанием его статуса и процедуры принятия) должна утверждаться та или иная разрабатываемая документация.

В заключение нужно ещё раз подчеркнуть, что недопустимо утверждать, что заказчики могут формулировать ТЗ более полно и профессионально, чем исполнители, поскольку исполнители всегда больше, чем заказчики, знают о том, что производят. Безусловно, в последнее время уровень профессионализма тех и других вырос, адаптировался, если можно так сказать, к существующим рыночным условиям, но им всегда есть чему учиться друг у друга. Ведь грамотно составленное ТЗ очень выгодно иметь и заказчику, и исполнителю. Так не стоит ли задуматься о том, чтобы привлекать к разработке соответствующих конкурсных ТЗ профессиональных разработчиков ДТП и ДПТ, которые могут использовать свой опыт, что в сочетании со знанием ситуации администрацией даёт синергетический эффект. ■■■

## Грамотно составленное ТЗ очень выгодно иметь и заказчику, и исполнителю, потому что тогда процесс создания документа укладывается в обычную методологию программно-целевого финансирования.

ле, должна быть определена основная стратегия развития территории. На этом этапе может осуществляться корректировка ТЗ с учётом профессионально проанализированных и обобщённых исходных данных. В ТЗ в обязательном порядке должна быть предусмотрена возможность (но не необходимость) обсуждения предпосылок развития территории с населением (конечно, при участии администрации), но не в рамках типовых процедур публичных слушаний, а в рамках конструктивного диалога.

На третьем этапе предусматривается разработка основного проектного решения, базирующегося на градостроительных предпосылках развития территории. Разрабатываются утверждаемая и обосновывающие части проектной документации. На этом этапе должны детально прорабатываться все аспекты развития территории — планировочные, архитектурные, социальные экологические, экономические.

Четвёртый этап ТЗ предусматривает организацию и проведение публичных слушаний. При этом в настоящий момент этот этап, как правило, определяется одной строкой: «Исполнитель готовит материалы для публичных слушаний, а Заказчик их организует». Но ТЗ в обязательном порядке должно раскрывать всю процедуру проведения такого важного мероприятия, как публичные слушания, — от их подготовки, перечня материалов для экспозиции, вида и формы доклада, регламента встречи (встреч) с жителями до подготовки заключения о результатах. Необходимо определить, кто именно — заказчик или исполнитель — отвечает за конкретные этапы процедуры проведения публичных слушаний. Нужно, чтоб обе стороны чётко усвоили, что публичные слушания не единовременное событие, а длительный процесс! А любой процесс нуждается в грамотной организации и администрировании. В ТЗ должен быть предусмотрен механизм внесения из-