

ВЫГОДНО ЛИ СЕГОДНЯ РАБОТАТЬ ЭФФЕКТИВНО?

В дорожном строительстве накопилась немало проблем, от решения которых напрямую зависит судьба дальнейшего развития отечественной автодорожной сети. Низкая инновационная активность, неразвитость нормативно-законодательной базы, несовершенство механизма работы ряда надзорных органов не лучшим образом отражаются и на результатах деятельности проектных, подрядных и других организаций, занятых в отрасли. Свое видение ситуации и мнение по ряду проблемных вопросов высказывает генеральный директор ЗАО «Институт «Стройпроект» А.А. ЖУРБИН.



– Алексей Александрович, как известно, одним из основополагающих факторов успешного развития любой отрасли экономики является состояние инновационного климата в ней. Насколько сказывается его стимулирующее влияние в дорожном хозяйстве?

– Отечественный рынок сейчас насыщен инновационными продуктами. Но, несмотря на все многообразие новшеств, их продвижение сейчас весьма непростое занятие. Причин тому немало, и одна из главных заключается в состоянии нормативно-законодательной базы. Как ни странно, лет десять-пятнадцать тому назад ситуация была совершенно иной – более благоприятной. Это был период строительства московской, петербургской кольцевых автодорог и ряда других крупных объектов, работы по займам Международного банка реконструкции и развития, а вместе с тем и активного внедрения инноваций в практику дорожного строитель-

ства. Работать в данном направлении тогда было гораздо проще.

Но впоследствии появилась череда законодательных актов, действие которых, увы, негативно отразилось и на инновационном процессе. Обращусь к примерам и хронологии. В 2002 году вышел Федеральный закон № 184 «О техническом регулировании», а через два с небольшим года – ФЗ № 190 «Градостроительный кодекс Российской Федерации». В 2005 году вступил в силу ФЗ № 94 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Несколько позже, в 2007 и 2008 годах соответственно, были приняты постановления правительства РФ № 145 «О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий» и № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию».

В результате влияния перечисленных законов и подзаконных нормативных актов все пришло в такой «стройный» порядок, что стимулам для внедрения инноваций места не осталось. Не скрою, что, проектируя сегодня объекты, мы нередко задаемся вопросом, а нужно ли применять то или иное новшество. Одним из поводов для таких раздумий является, в частности, существующий механизм работы Госэкспертизы. Зачастую удобнее применять далеко не новые, традиционные и пусть даже менее эффективные, но – апробированные

решения. Лучше быть уверенным, что экспертиза будет пройдена беспрепятственно, нежели иметь трудности при защите проекта. Не изменив ситуацию вокруг Госэкспертизы, мы не сможем двигаться дальше.

– В своем мнении о Госэкспертизе и ныне действующих процедурах ее прохождения вы не одиноки: они доставляют немало хлопот всем. Каким видится выход?

– На мой взгляд, нужно как можно быстрее отказываться от ее монополии и переходить к практике проведения экспертизы по решению заказчика в любой аккредитованной организации, в том числе по сложным и опасным объектам. И для того, чтобы заказчик мог оспорить решение экспертизы не только в судебном порядке, но и обратиться в альтернативную инстанцию, должно быть создано несколько организаций.

Считаю, что необходимо предоставить возможность заказчику и проектировщику работать с экспертизой с самого начала разработки проекта, как это происходит в других странах. А не как у нас, когда мы приносим готовый проект, а у экспертов вдруг оказывается иное мнение – и нам нужно перерабатывать документацию чуть ли не от начала до конца. Помимо собственных изменений, нужно дополнительно отработать множество разделов, которые, как правило, не связаны с вносимыми правками. В данном случае проектировщик обречен на объемную и рутинную работу, но выхода у него нет, потому что такая необходимость закреплена постановлением правительства РФ № 87 от 16 февраля 2008 года «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию».

И зачастую мы становимся перед дилеммой: обречь себя на дополнительные трудности, сорвать сроки – или строить

Необходимо отказаться от подробной детализации состава проекта, установленной постановлением правительства РФ № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию». Достаточно сохранить в нем перечень из 10 базовых разделов и обязательных для линейных сооружений «блоков», наделив соответствующие министерства и ведомства полномочиями по регулированию профильных категорий объектов через издание соответствующих методических рекомендаций, ГОСТов и СНИПов, подлежащих применению.

объект так, как это уже делалось раньше, даже если проект недостаточно удачный. Считаю, что было бы разумным оставить с десяток базовых разделов 87-го постановления, а необходимость каких-то специальных разделов должны определить отраслевые министерства. В нашем случае – Минтранс.

В этой связи неплохим примером разумного подхода может служить госэкспертиза в США. Там проектировщик обязан показывать проект на четырех этапах с шагом готовности 25%. И при обращении к эксперту в процессе работы над проектом он может всегда получить совет и возможность внести необходимые коррективы в документацию. Таким образом, эксперт сопровождает проект от начала и до конца на всех стадиях, избавляя при повторной проверке от необходимости перерабатывать весь комплект документов.

– А каковы, на ваш взгляд, перспективы участия иностранных компаний в российском дорожном строительстве?

– Приведу пример. В прошедшем году мне довелось участвовать в совещании, которое проходило в Минтрансе, и где в рамках поручения правительства обсуждался вопрос о привлечении иностранных подрядчиков для работы у нас. Присутствовали на нем и представители зарубежных компаний. Их попросили разъяснить причину, по которой они не идут на российский рынок. Речь шла не о крупных концессионных проектах с участием и софинансированием европейских банков, в которых иностранцы участвуют довольно охотно. Вопрос касался обычных торгов по строительству дорожных объектов. Иностранцы апеллировали к проблемам, аналогичным тем, с которыми постоянно сталкиваемся и мы.

– И что жестораживает иностранных коллег?

– В частности, их не устраивает, что решение о том, каким должен быть объект у нас принимает не заказчик, а Госэкспертиза. И то, что подрядчика зачастую выбирает опять же не заказчик, а электронная площадка-аукцион. Совершенно иной подход у них и к инновациям. Там они являются основным мотивом и способом получения прибыли. Принимая к реализации проект, подрядчик имеет возможность вносить в него коррективы и внедрять такие решения, которые способствуют снижению затрат при строительстве, могут удешевить объект и таким образом снизить расходы. Разумеется, при условии соблюдения необходимого потребительского качества выходного продукта – дороги, искусственного сооружения и иного объекта на уровне, который устраивает заказчика.

В нашей стране подобное невозможно, поскольку, изменяя проект на стадии строительства, мы должны, по сути, заново его разработать, пройти повторно экспертизу. Но даже если изменение санкционировано экспертизой, реализовано и получена экономия, свой бонус от этого подрядчик не получит, поскольку наше законодательство в данном случае работает прежде всего в интересах госбюджета. То есть механизма заинтересованности во внедрении инноваций у нас в настоящее время нет.

В тоже время правила ФИДИК (Международная федерация инженеров-консультантов), которых придерживается большинство государств, устанавливают следующее: если подрядчик предлагает снизить затраты посредством использования более совершенной технологии или материала, которые, в свою очередь, не приведут к ухудшению качества, то средства, вырученные в результате экономии, распределяются затем в определенной пропорции между подрядчиком и заказчиком. Доли бывают разные, но наиболее распро-

странена 50 на 50. Таким образом, вполне очевидны заинтересованность и мотивация для применения прогрессивных решений – как заказчика-государства, так и подрядчика.

Кроме того, во всем мире существует практика присутствия при строительстве объекта независимого инженера, который находится между заказчиком и подрядчиком, отстаивая интересы обеих сторон. И в этом смысле у исполнителей присутствует уверенность, что есть некая сторона, к которой он может обратиться в случае, если найдет в действиях заказчика неправоту. Независимый инженер призван быть неким арбитром и, во-первых, следить за качеством исполняемого контракта, а с другой стороны – подсказывать заказчику в случаях, когда тот заблуждается.

– А что нужно предпринять, чтобы наш путь был таким же цивилизованным?

– Чтобы сдвинуться с мертвой точки, необходимо менять многое. Нужны новые законодательные инициативы, например, по внесению изменений в Градостроительный кодекс. Он, как известно, состоит из четырех разделов: территориальное планирование; строительное зонирование; архитектурное и строительное проектирование; строительство и реконструкция. К реализации проекта мы – проектировщики – сейчас подключаемся на третьем этапе, то есть сразу выходим на стадию «Проект». Таким образом, градостроительный кодекс утверждает, что все решения можно и необходимо принимать на этапе проектирования.

Не исключаю, что это возможно в отношении коттеджа или дачного дома. Но как можно полностью и безошибочно запроектировать сложный инфраструктурный объект на этой стадии – непонятно. По моему мнению, в Градостроительном кодексе необходимы изменения по стадийности проектирования. Возможно, будет разумным обратиться даже к прежней практике, которая была у нас до 2004 года. Прежде всего, нужно вернуть право на существование предпроектной стадии – обоснование инвестиций. Именно на этом этапе можно определить целесообразность строительства крупного объекта и предварительно оценить объем капиталовложений.

Несомненно, нужно вводить институт независимого инженера-консультанта в соответствии с правилами ФИДИК. В 2013 году федерации исполняется 100 лет. Все эти годы она занимается созданием международной методологической базы для деятельности инженеров-консультантов, разработкой типовых условий контрактов для регулирования отношений участников инвестиционно-строительной деятельности, и выработаны правила, на которые опираются во всем мире. Почему бы и нам не заимствовать полезный опыт?

Иностранные коллеги не знают также, что такое освобождение территорий, вынос коммуникаций, поскольку они приходят на уже освобожденную заказчиком территорию, площадку. У нас же на определенном этапе произошло перераспределение функций в отношениях заказчика с проектировщиками и подрядчиками. Многие свои заботы заказчик переложил на наши плечи. Поэтому, работая над проектом, мы вынуждены заниматься не всегда своим делом: ходить по инстанциям, добиваться получения многочисленных санкций и разрешений. В таком же положении и подрядчики. А в Европе вся подобная работа является прерогативой заказчика. И нам тоже нужно двигаться по тому же пути.

– Какие другие системные решения нужны, чтобы изменить ситуацию в лучшую сторону?

– Давно назрела необходимость реформирования функций Ростехнадзора. На сегодняшний день этот орган дает заключение о соответствии построенного объекта проектной документации. В связи с этим, при внесении малейшего изменения в проектную документацию на стадии строительства, будь то изменение длины сваи по уточненной геологии, оптимизация продольного профиля и так далее, Ростехнадзор останавливает строительство и требует прохождения повторной экспертизы. Но она, в свою очередь, не принимает к рассмотрению отдельный

чертеж или раздел проекта. Нередко из-за какой-то мелочи приходится повторно сдавать в экспертизу всю проектную документацию. Абсурд! Ростехнадзор должен проверять соответствие строительства рабочей, а не проектной документации. А решение о возможности отклонения рабочей документации от проектной должен принимать заказчик.

В серьезном пересмотре нуждается и система ценообразования, сформированная в 1969 году и действующая по нынешний день. Но за прошедшее время произошла масса изменений в строительной практике, причем кардинальных, а ценообразование претерпело лишь незначительные корректировки да попытки создать укрупненные государственные расценки... Но известно, что госрасценки могут применяться только для планирования бюджета. Определять же с их помощью стоимость строительства невозможно.

Во всем мире созданы региональные центры по ценообразованию. Они не только проводят мониторинг цен на стройматериалы, но и анализируют результаты торгов, расценки подрядчиков и формируют цены на тот или иной вид работ. Это цены, которые определены строительным рынком, а не государством. На основании их заказчик, а не проектировщик или кто-то другой, планирует и определяет цену объекта. И наше ценообразование – это тоже одна из причин, по которой иностранные подрядчики не пойдут на наш рынок, если, конечно, не изменить систему.

Мы говорим о подобных проблемах давно, и лишь в последнее время начали поступать какие-то позывные от власти с мнением, что нужно что-то менять.

– С чем вы связываете возможные будущие перемены и что добавляет оптимизма?

– Вновь обращусь к правовым аспектам. В 2012 году вышел указ президента РФ

№ 596 «О долгосрочной государственной экономической политике». В нем кабинету министров было поручено разработать механизм привлечения иностранных организаций, обладающих современными технологиями и управленческими компетенциями, к участию в конкурсах и аукционах на строительство автомобильных дорог федерального и регионального значения.

В том же году распоряжением правительства РФ утвержден план мероприятий («дорожная карта») – «Улучшение предпринимательского климата в сфере строительства», целью которого является сокращение количества процедур, необходимых для реализации инвестиционно-строительных проектов, и сокращение времени их прохождения, снижение расходов и так далее.

В том же документе Минрегиону и Росстандарту поручается внести в правительство проекты нормативных правовых актов, направленных на создание системы применения европейских и международных стандартов в сфере строительства, промышленности строительных материалов и иной практики иностранных государств. Обнадеживает, что уже сейчас в рамках Евразийской экономической комиссии осуществляется программа по разработке межгосударственных стандартов Таможенного союза.

Надеюсь, что изменения к лучшему принесет и Федеральная контрактная система, в проекте которой заложены двухэтапные торги и уделяется больше внимания квалификации. Что немало важно, в данном законе и процедурах может появиться возможность обоснованного изменения цены и сроков контракта, экономии при принятии инновационных решений и другие нововведения, которые благотворно повлияют на ситуацию в отрасли.

В ближайшее время мы намерены представить на совет НП «РОДОС» еще ряд конструктивных предложений. Будем просить, чтобы совет, пользуясь правом внесения законодательных инициатив, поддержал их и представил в Минтранс, в Госдуму, в правительство и далее добивался изменений законодательства в области дорожного строительства.

Целесообразно дополнить Федеральный закон № 190-ФЗ от 29.12.2004 года «Градостроительный кодекс Российской Федерации» положениями о восстановлении практики предпроектных стадий и введении в сферу правового регулирования нового вида деятельности – института независимого инженера-консультанта с объемом задач, аналогичных принятым Международной федерацией инженеров-консультантов (ФИДИК).

Подготовил Валерий Парфенов