

НАПРАВЛЕНИЯ РАЗНЫЕ, ЗАДАЧИ – ОБЩИЕ

Заседание Госсовета, прошедшее 26 июня 2019 года в Георгиевском зале Большого Кремлевского дворца под председательством президента Российской Федерации Владимира Путина, привлекло внимание всех представителей дорожно-строительной отрасли России, поскольку было посвящено развитию сети автомобильных дорог общего пользования и вопросам обеспечения безопасности дорожного движения. Итоги работы Госсовета выборочно проанализировал Ю.А. Агафонов, генеральный директор Ассоциации «АСДОР» (СПб) в интервью нашему журналу.



На Госсовете обсуждались меры, направленные на повышение уровня дорожного строительства, рассматривались вопросы, связанные с целями и задачами, которые были определены в национальном проекте (БКАД), решались проблемы по обеспечению качества ремонта и содержания дорог, улучшению организации дорожного движения. Президент России отметил, что общая протяженность дорог высшей и первой категорий за последние четыре года увеличилась на 2423 км, причем главным образом за счет федеральных трасс, из которых 83% полностью соответствуют необходимым требованиям. По сравнению с 2010 годом, когда эта доля составляла всего 38,6%, такие ре-

зультаты можно оценить как безусловный прогресс.

Однако проблемы остаются, и во многом они касаются совершенствования дорог регионального значения. «Для достижения системных перемен в дорожном хозяйстве, – отметил Владимир Путин, – каждому региону в ближайшее время необходимо разработать и принять соответствующую программу, рассчитанную на период до 2024 года. Это даст возможность дорожным строителям планировать свою работу, заблаговременно приобретать дорогостоящую технику, резервировать строительные материалы, вкладываться в специалистов и новые технологии».

– Юрий Анатольевич, какие решения, принятые на июньском Госсовете, на ваш взгляд, явились наиболее важными для полноценного выполнения задач, отраженных в национальном проекте «Безопасные и качественные автомобильные дороги»? Что еще следует предусмотреть?

– В основном итоги Госсовета действительно порадовали и меня, и многих моих коллег. На заседании были затронуты именно те темы и вопросы, которые на протяжении нескольких лет мы старались выносить как проблемные в своих предложениях и резолюциях по итогам конференций, форумов, семинаров, проводимых в Петербурге и других регионах России. Резолюции мы направляли в соответствующие министерства, в Государственную думу.

Говоря о проблемах, прежде всего следует выделить несовершенство 44-ФЗ, систем ценообразования и экспертизы, ПНСТ и ГОСТов, недостаточное бюджетное финансирование. Дорожникам приходится постоянно выплачивать большие банковские проценты, приступать к выполнению работ без их авансирования, сталкиваться с несвоевременной приемкой и затягиванием оплаты выполненных работ! Такое состояние дел уже к концу года может привести к массовому банкротству предприятий дорожного комплекса и срыву работ по выполнению государственных контрактов.

Во избежание этого мы, со своей стороны, выступали и выступаем за то, чтобы победителям тендеров предоставлялись кредитные линии со ставкой 6% годовых – только для выполнения государственного заказа.

Напомню, что в настоящее время действует новая редакция Федерального закона о контрактной системе, сложившаяся в результате постоянных и не всегда последовательных изменений. В контрактной системе сохраняются неточности, пробелы, остаются внутренние противоречия правового регулирования и так далее. Не случайно мы обращали внимание и на то, что представляется чрезвычайно важным выделить в отдельный блок сферы проектирования и строительства, – тогда в законе можно будет прописать другие условия и требования. Однако выполнить это следует не только с помощью юристов-чиновников, но и с обязательным привлечением экспертов дорожного комплекса.

Говоря о реформе федерального закона № 44-ФЗ «О контрактной деятельности...», следует отметить, что здесь нас волновали, в первую очередь, квалификация подрядчиков, необоснованный демпинг в 25% и расширение обеспечения заявки на участие в тендере в виде страхования и гарантии СРО. От скорейшего решения этих вопросов во многом зависит устранение недобросовестной конкуренции и возможность вывода на дорожно-строительный рынок России только качественных услуг и продукции.

Мы на протяжении нескольких лет добивались ограничения демпинга при государственных закупках в нашей отрасли. Что касается планки демпинга, то она не должна быть ниже 10%. В случае, если падение оказывается ниже этой планки, должно быть обязательно предоставлено обоснование снижения цены! Важно учитывать также и особенности выплаты авансов, и условия банковского сопровождения контрактной деятельности. В последние годы условиями исполнения контрактов не предусматривается авансирование дорожных работ, в результате чего происходит удорожание затрат. Подрядчику приходится обращаться банк за кредитами и оплачивать проценты за их использование в размере

10–13% в год от суммы кредита. В качестве примера добавлю, что подрядчики в ходе исполнения контракта несут дополнительные финансовые затраты на обслуживание обеспечения контракта в виде банковской гарантии (1–2% в год от суммы обеспечения). Такие финансовые потери подрядчика никаким образом не компенсируются сметной стоимостью работ, сформированной в соответствии с действующей системой ценообразования.

Президент страны обратил внимание на то, что проблемой остается порядок определения цен, а это, по его словам, напрямую влияет на достоверность стоимости дорожных работ. Подрядчики зачастую выходят на конкурс, где заведомо занижены цены на битум, песок, асфальтобетон, щебень и другие материалы. Стоимость строительных материалов, составляющая более 50% затрат на объекте, никем не контролируется и в иные годы вырастает в разы. Так, в среднем рост стоимости в 2019 году (по соотношению к 2016 году) составляет: битума – 95%; минерального порошка – 55%; металла – 20%; топлива – 50%.

Дорожные же работы финансируются из бюджета, при этом индексируются ежегодно на величину инфляции (от 4,7 до 5,4%), что не всегда объективно отражает увеличивающуюся стоимость как дорожно-строительных материалов, машин, механизмов, так и рабочей силы. В результате дорожно-строительные компании либо вовсе отказываются от таких подрядов, либо стараются как-то «выкрутиться». Так или иначе, но это негативно сказывается и на сроках выполнения работ, и на качестве дорог. Неслучайно Владимир Владимирович поручил заинтересованным ведомствам разобраться в этой проблеме, и все мы надеемся, что она наконец-то найдет свое разрешение в самое ближайшее время!

Возвращаясь к теме государственных закупок, стоит добавить, что

на заседании Госсовета губернаторами было предложено дополнительно проработать вопрос порога антидемпинговых мер при проведении конкурсов и аукционов, касающихся строительства, реконструкции и капитального ремонта дорог. Отмечалось, что на сегодняшний день порог антидемпинга составляет 25%, а анализ качества дорог при подобном падении цены вынуждает пересмотреть этот порог в сторону его ужесточения: «при снижении цены более чем на 10% уже требовать от подрядчика дополнительного обоснования». Таким образом, наши предложения не остались без внимания!

Однако при этом, к нашему большому сожалению, данный пункт не был включен в рекомендации, которые вышли после проведения Госсовета. Это, скорее всего, произошло потому, что существует ряд противников внесения в закон (№ 44-ФЗ) изменений именно по вопросам демпинга. Но нам на стойчивости не занимать, и мы уже начали готовить новое обращение к президенту России, а также в Правительство РФ и Государственную думу – с целью добиться того, чтобы эти изменения обязательно были внесены в ФЗ № 44.

Отдельно хочу отметить (и это очень важно!), что из целого ряда наших предложений на Госсовете был рассмотрен и прописан в рекомендациях вопрос проведения предквалификации. Мы, добиваясь того, чтобы предквалификация проводилась раз в два года, как это принято в Европе, предложили выделить четыре категории предприятий для предквалификации: генподрядчики, подрядчики, субподрядчики и малый бизнес. Следует разделять деятельность дорожно-строительных организаций, определяя для каждой из них так называемый «потолок»: отдельно – работающие на генподрядах, отдельно – те, кому можно доверять субподрядные работы. Подобное разграничение следует ввести потому, что организации имеют разные уровни

возможностей в зависимости от опыта, объема выполненных работ, наличия технической базы, оборотных средств, а также квалифицированных специалистов.

Перевод предприятий из одной категории в другую необходимо осуществлять на основании изменения совокупности основных показателей рейтинговой оценки работы подрядных организаций. Предприятия должны участвовать в тендерах только в своей категории! Это позволит разграничить рынок дорожного строительства таким образом, что компании смогут конкурировать между собой в определенной категории, а появляющиеся на рынке новые подрядные предприятия получат возможность проявить себя. В решениях Госсовета такой подход прописан как «лестница квалификации». И это, несомненно, положительный результат. Надеюсь, что и дорожники, и проектировщики почувствуют решение Госсовета в ближайшее время.

– В ходе заседания Владимир Путин заявил, что тормозом для внедрения инновационных решений, современных материалов, конструкций, оборудования, а также для объективного выбора в ходе конкурсов наиболее эффективного подрядчика продолжают оставаться административные барьеры. Речь шла о бюрократической волоките, о претензиях надзорных органов, которые, как заметил глава государства, «нередко противоречат друг другу». Как вы можете прокомментировать это?

– Президент, безусловно, прав. Порой незначительные формальности, затянувшиеся споры приводят к срыву сроков сдачи объектов в эксплуатацию, к отзыву банковской гарантии и, соответственно, к банкротству предприятий. Существенное негативное влияние на сроки выполнения дорожных работ оказывают процедуры, связанные с землеотводом, прохождением экспертизы и длительными по времени процессами согласования. Сюда же следует отнести фактические работы по переносу (или



модернизации) инженерных коммуникаций. Неслучайно в ходе работы Госсовета было предложено законодательно упорядочить сроки выдачи технических условий на переустройство инженерных сетей, урегулировать порядок фактического производства подобных работ и период их действия.

Для решения этих проблем мы предлагали следующее: на этапе проектирования заказчику (как это и было ранее) заключать договор о компенсации без указания стоимости, с приложением технических условий на переустройство коммуникаций; проектные решения и сметную стоимость (на переустройство) согласовывать с владельцем. Определенные таким образом суммы следует выделять в сводном сметном расчете в отдельную главу (компенсации владельцам коммуникаций), и по результатам прохождения экспертизы и подтверждения сметной стоимости передавать их владельцам для проведения СМР по переустройству.

При этом мы получим проектные решения, увязанные в границах объекта, и сметную стоимость, предварительно согласованную с владельцем и подтвержденную экспертизой. Заказчик же избежит

сложностей имущественных отношений.

Хорошо, что на Госсовете это также было озвучено и поддержано заинтересованными федеральными органами.

– Какие прозвучавшие на Госсовете решения можно считать эффективной и результативной поддержкой дорожной отрасли применительно к реализации национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги»?

– Это, прежде всего, решения, направленные на продление межремонтных сроков службы автодорог, на повышение качества дорожного покрытия. На заседании было подчеркнуто, что в программах создания новых дорог важно поддержать внедрение контрактов жизненного цикла (КЖЦ), которые впоследствии должны найти самое широкое распространение. Заключать их следует на более длительную перспективу, с исполнением работ по проектированию, строительству, содержанию и ремонту дорог. Учитывая долгосрочность контрактов жизненного цикла, было предложено не требовать с подрядчика единовременного предоставления финансового обеспечения на всю

сумму долгосрочного контракта, а разбивать это обеспечение либо по годам, либо по этапам работ.

Это правильная позиция, однако реализация таких шагов требует большой и детальной проработки, принятия грамотных управленческих решений, а также внесения в законодательную и нормативную базы целого ряда дополнительных изменений. Считаю, что эффективности от внедрения КЖЦ можно добиться лишь в одном случае: в проекты дорожного строительства или ремонта необходимо заложить самые передовые технологии, качественные материалы, не ожидая при этом сиюминутной выгоды.

Подрядчик должен быть экономически заинтересован в том, чтобы дорога простояла как можно дольше. А это возможно, если организация, которая выполняет дорожно-строительные работы, занимается и последующим ее содержанием.

Проблемы же начинаются с момента прохождения экспертизы: заложенные в процессе проектирования необходимые, но дорогостоящие технологии и материалы заменяются представителями Главгосэкспертизы на более дешевые, а по сути – менее качественные. Это происходит часто без объективных обоснований, и основным критерием здесь выступает экономия бюджетных средств. Именно голая экономия зачастую подменяет основную задачу Главгосэкспертизы – контроль эффективности расходов бюджетных средств. К сожалению, то, как скажется урезанная смета в дальнейшем на качестве построенных объектов, представителей экспертизы волнует в меньшей степени.

И сегодня, когда идет реализация национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги», конечно же, нужно применять формы КЖЦ. Однако как это будет использовано, как выглядеть и происходить, пока не ясно. Заказчики заранее должны устраивать торги, например, по

ремонту дороги, уже с условием КЖЦ – на определенный долгосрочный период. Здесь важно не путать «межремонтный срок 12 лет» с «гарантийным сроком 12 лет».

В идеале подрядчик сможет добиться необходимого результата в обеспечении межремонтных сроков тогда, когда сам будет содержать построенный его силами объект (или работать в консорциуме с компаниями, занимающимися содержанием), ведь он начнет действительно стремиться к тому, чтобы обеспечить как изначально качественное покрытие, так и долгосрочной период его эксплуатации. Так что строить некачественно ему станет невыгодно. В противном случае, когда дорожный объект строят одни, а эксплуатируют и содержат его другие организации, – ответственность размывается.

– Вернемся к заседанию Госсовета и коснемся обсуждения вопросов, связанных с безопасностью дорожного движения. На что было обращено внимание в первую очередь?

– Участники Госсовета констатировали, что повышение уровня безопасности дорожного движения во многом зависит от качественного и эффективного обустройства автомобильных дорог современными конструкциями, элементами, инновационным оборудованием, системами разделения встречных направлений движения, освещением автомобильных дорог и пешеходных переходов в темное время суток.

Также отрадно для меня, что на Госсовете был поставлен вопрос, связанный с разработкой программы ремонта аварийных мостов регионального и муниципального значения, определением источников финансирования работ по приведению их в нормативное состояние. Что касается малых мостов, то проблему их состояния на сегодняшний день наша Ассоциация – совместно с «Опорой России» – поднимала неоднократно.

В ходе работы Госсовета президенту было доложено, что в настоящее время на региональных и местных дорогах выявлено 3505 мостов и искусственных сооружений, находящихся в аварийном или предаварийном состоянии, а стоимость приведения их в нормативное состояние предварительно оценивается в размере 335 млрд рублей. Я полагаю, что это не окончательные цифры.

Еще до заседания Госсовета мы подготовили предложение о том, что необходимо создать отдельный национальный проект «Малые мосты России» – речь идет именно про региональные и муниципальные мосты. Это проблема колоссальная, и она распространена по всей стране. В регионах денег на ремонт и реконструкцию таких мостов катастрофически не хватает. В большинстве своем малые мосты находятся либо в аварийном, либо в предаварийном состоянии: есть целые регионы, где нет ни одного моста, отвечающего нормативному состоянию. Кроме того, в 2018 году был отмечен так называемый «мостопад», происходивший на территории страны практически еженедельно. А ведь никому не надо доказывать, что любые искусственные сооружения – это объекты повышенной опасности. И не обращать на это внимание – преступно.

Что касается нашего предложения, то оно заключалось в следующем: нужно создать отдельный проект, выделить для этой работы необходимое финансирование. Нас услышали, и в настоящее время уже подготовлены согласованные предложения об утверждении отдельной программы по ремонту аварийных и предаварийных мостов, а также искусственных сооружений на региональных и местных дорогах. Это будет подпрограмма национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги».

Наличие программы, как говорилось на заседании Госсовета, (зачитываю): «уже позволит регионам приступить к разработке предва-

рительной проектно-сметной документации и планировать работу в долгосрочном периоде. Эта очень актуальная тема, безусловно, подержана всеми субъектами».

Наша Ассоциация и дальше будет продолжать содействовать решению вопросов, связанных с доработкой этой программы. Важно, чтобы программа получила развитие – и не только до 2024 года, поскольку тот объем работ по ремонту и реконструкции, который существует, выполнить даже при постоянном и достаточном финансировании невозможно. Представляется, что необходимо будет продление сроков реализации этой программы. Надо учитывать, что реализация программы обеспечит работой мостостроительные организации, которых в стране осталось очень мало по причине целой волны банкротств.

– Отдельного внимания наверняка заслуживают вопросы, связанные с реформой ценообразования в строительстве, а также проблемы, касающиеся требований Главгосэкспертизы России. На какие основные направления было обращено внимание участников Госсовета и какие задачи должны быть решены в перспективе?

– Вопросов и задач много! Среди них – совершенствование классификации и мониторинга текущих сметных цен на материальные ресурсы при реализации государственных и муниципальных программ строительства, ремонта и содержания объектов транспортной инфраструктуры; учет новых материалов, машин и технологий в государственных сметных нормативах – обновленной Федеральной сметно-нормативной базе (ФСНБ-2020); определение справедливых показателей оплаты труда – тарифных ставок, надбавок, выплат социального, стимулирующего и компенсационного характера, в том числе для целей индексации сметной стоимости; учет территориальной и отраслевой специфики производства строительно-монтажных работ, опре-

«Наша Ассоциация и дальше будет продолжать содействовать решению вопросов, связанных с доработкой этой программы. Важно, чтобы программа получила развитие – и не только до 2024 года, поскольку тот объем работ по ремонту и реконструкции, который существует, выполнить даже при постоянном и достаточном финансировании невозможно. Представляется, что необходимо будет продление сроков реализации этой программы. Надо учитывать, что реализация программы обеспечит работой мостостроительные организации, которых в стране осталось очень мало по причине целой волны банкротств»

деления прочих работ и затрат в дорожно-строительной сфере в новых Методиках по определению сметной стоимости.

Что касается ресурсного обеспечения отрасли, в частности битумом, то по этому вопросу Владимир Путин дал поручение правительству до конца года разработать и утвердить комплекс мер по предотвращению необоснованного роста и колебания цен на битум. Кроме того, главой государства было поручено подготовить комплекс мер, направленных на обеспечение равномерной закупки битума для внутреннего рынка и организации межсезонного хранения.

Действительно, перед началом дорожного сезона цена на битум вырастает в разы, и необоснованный рост цен никем не контролируется. Что касается межсезонного хранения битума, то этим должны заниматься нефтеперерабатывающие заводы, но только не за счет бюджетных средств. Однако самый главный вопрос – о качестве битума и о том, когда у нас в стране начнут производить высококачественный дорожный битум, – на Госсовете не обсуждался. А жаль!

Также участники Госсовета коснулись проблемы, связанной с потребностью отрасли в дорожно-строительной технике. Это действительно важный вопрос, если учитывать возросший объем дорожных работ. Было предложено проработать дополнительные меры по импортозамещению востребованной техники. В этой связи наша Ассоциация обращалась в ми-

нистерства РФ с просьбой по оказанию поддержки производства многофункционального российского асфальтобетонного катка, аналога которого еще не существует в мире. Этот каток разработал доктор технических наук А.А. Шестопалов из Санкт-Петербурга, и хотелось бы, чтоб применение этой уникальной отечественной разработки началось именно с России.

Добавлю, что все вышеперечисленные, а также многие другие актуальные вопросы и задачи мы вынесли на обсуждение, которое состоится в рамках очередной, XI Международной конференции «Освоение инновационных технологий и материалов в дорожном хозяйстве», организованной Ассоциацией «АСДОР». Мероприятие пройдет при поддержке Комитета по развитию транспортной инфраструктуры Санкт-Петербурга (КРТИ) и Государственной компании «Российские автомобильные дороги» 14–15 ноября 2019 года в Санкт-Петербурге, в гостинице «Россия».

Таким образом, участниками конференции – представителями дорожно-строительной отрасли, специалистами разных направлений, – обязательно будут затронуты основные вопросы, которые поднимались на Госсовете, проанализированы дальнейшие действия сообщества, ориентированные на реализацию нацпроекта и достижение поставленных перед нами целей. наших общих целей!

Интервью подготовили
Светлана Пичкур
и **Лилия Снякова**