

# МАКСИМУМ ВНИМАНИЯ НА ДОРОЖНО-СТРОИТЕЛЬНУЮ ОТРАСЛЬ!

Неурегулированные вопросы, связанные с несовершенством градостроительного законодательства, условиями прохождения государственной экспертизы, проблемами ценообразования, отсутствием стимулов к применению современных материалов и технологий – все это, включая ряд административных барьеров, влечет за собой увеличение сроков проектирования и строительства, приводит к дополнительному бюджетному финансированию.



но с Анатолием Александровичем Собчаком – удалось добиться формирования (изначально в Москве и Санкт-Петербурге) дорожных фондов. Это стало очень важным начинанием, поскольку вместе с фондами появились деньги, необходимые для реализации крупных автотранспортных проектов.

В Петербурге началась активная работа над проектом КАД, несколько позже стартовало строительство Западного скоростного диаметра. У дорожно-строительных предприятий появились оборотные средства и прибыль, благодаря чему осваивались передовые технологии и материалы, приобреталась новейшая техника. А самым важным, на мой взгляд, стало то, что при реализации таких проектов вырабатывался тогда совершенно другой подход к качеству строительства, несмотря на то, что еще наличествовали устаревшие нормы и правовые документы, регулирующие строительную деятельность. Однако при этом существовала довольно разумная система ценообразования.

Позже, в 2004–2005 годах, в связи с усилением на государственном

Таким образом, под угрозой оказывается реализация многих крупнейших проектов. Поэтому не случайно в последнее время активную заинтересованность по вопросам корректировки регулирующих строительную деятельность документов проявила и власть. При этом о необходимости внесения изменений в ряд законодательных актов, касающихся строительной сферы, представители бизнеса: проектировщики, подрядчики, поставщики продукции – заявляли давно.

О том, каким принципам в работе нужно следовать дальше, какие меры необходимы на сегодняшний день дорожной отрасли, чтобы обеспечить выполнение всех задач, в том числе согласно поручениям Президента РФ, в интервью нашему журналу рассказал генеральный директор АО «Институт «Стройпроект» **Алексей Журбин**.

**– Алексей Александрович, в чем заключается причина заметно возросшего за последнее время интереса со стороны государства к дорожно-строительной сфере?**

– Правительство страны в настоящее время реализует масштабные национальные проекты – БКАД и «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года». Сюда же следует отнести программу по реконструкции и ремонту аварийных мостов. У государства встает закономерный вопрос: кто, какими силами будет реализовывать на практике эти масштабные проекты? Ведь за несколько по-

следних лет по России прокатилась огромная волна банкротств строительных предприятий, и сегодня крупных подрядчиков можно пересчитать по пальцам одной руки! Именно в этой связи и возникла необходимость в либерализации строительного законодательства, в снятии административных барьеров, а также в реформировании системы ценообразования.

**– На ваш взгляд, с чем связано катастрофическое количество обанкротившихся строительных компаний? С чего все началось?**

– Чтобы ответить на этот вопрос, начну, пожалуй, с краткого экскурса в недавнее прошлое отрасли. В сфере транспортного строительства я работаю с 1983 года, и прекрасно помню уровень оснащенности подрядных организаций того времени. Отношение к качеству строительства и использованию технологий тогда было совсем иным, и в сравнении с тем, что мы имеем на сегодняшний момент, – это день и ночь...

Все изменилось, когда наша дорожная отрасль вышла на мировой уровень, а произошло это в период начиная с 1995 года. Российская строительная индустрия сделала тогда большой скачок в развитии, в том числе благодаря реализации крупных инфраструктурных проектов, таких как реконструкция Московской кольцевой автодороги, строительство третьего транспортного кольца. Инициатором строительства этих масштабных для того времени объектов стал Юрий Михайлович Лужков, которому – совмест-

уровне мер, направленных на обеспечение безопасности во всех сферах, появились такие ведомства, как Ростехнадзор, Роспотребнадзор и так далее... Со временем разрастание надзорных органов усилилось настолько, что в итоге на одном из недавно проведенных правительством РФ совещаний состоялось обсуждение вопроса по сокращению таких организаций.

После введения в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ вступил в силу новый порядок разработки, согласования и утверждения проектной документации. В результате принятых изменений осталась только одна стадия проектной документации, а остальные (обоснование инвестиций и рабочая документация) исчезли. Ростехнадзор стал проверять строительство на соответствие не рабочей, а проектной документации.

А ведь для любого здравомыслящего строителя ясно, что ни один сложный линейный объект не может в точности соответствовать проекту. Так, например, при забивке свай в грунт, в силу физико-механических свойств грунтов, одна свая вполне может оказаться на полметра глубже, что, по мнению Ростехнадзора, уже не будет соответствовать проектной документации. При этом надзорный орган вправе потребовать корректировку проектной документации, после чего документ должен будет пройти повторную экспертизу. А на это может потребоваться несколько месяцев (до полугода и более), что, в свою очередь, приводит к дополнительным расходам подрядчика. Складывается тупикивая ситуация: Ростехнадзор указывает на несоответствие строительства проектной документации, заказчик не может оплатить работы, подрядчик не может приступить к ним в отсутствие проектной документации. Если же последний в этом случае все-таки начинает строительство, чтобы не выйти из графика, то работы он будет осуществлять за

свой счет. Соответственно, подрядчику грозят значительные убытки.

Далее... В 2005 году был принят ФЗ № 94 о госзакупках, который известен тем, что еще жестче регулировал строительную отрасль. В отношении этого закона поступало много критических отзывов и предложений по внесению изменений в ряд его пунктов. Но, так или иначе, а с середины второго десятилетия начался рост убытков строительных предприятий (см. данные Росстата). А на сегодняшний день мы все являемся свидетелями резкого скачка банкротств.

**- Но ведь изначально контролирующие органы и создавались именно для того, чтобы улучшить качество строительства и обеспечить прозрачность работ на отраслевом рынке. Что же пошло не так?**

- Ситуация, сложившаяся в конце XX - начале XXI веков, была, с одной стороны, стимулирующей для бизнеса: не случайно именно в этот период на рынке одна за другой появлялись новые компании, новые технологии, разработки и так далее. С другой стороны, и этого нельзя отрицать, во многих сферах деятельности происходил полнейший хаос. Поэтому остро назрели вопросы регулирования.

Появились Гражданский кодекс, регулирующий права собственности, Бюджетный кодекс, согласно которому приступать к строительству объекта (федеральному, муниципальному, городскому) заказчик мог при условии, если в бюджете есть соответствующая графа. Таким образом, прекратился кризис неплатежей, которые мы имели ранее. Справедливости ради следует добавить, что в регулировании было немало положительного, за исключением Градостроительного кодекса, который, прямо скажем, стимулом для развития дорожной отрасли не стал.

Но в процессе наведения порядка, как уже было сказано, в геометрической прогрессии увеличилось количество надзорных органов,

что, в свою очередь, негативно сказалось на деятельности строительных компаний.

Теперь рассмотрим действующую систему ценообразования, которая уходит своими корнями в советское прошлое: здесь расценки на производство работ у нас государственные, а цены, к примеру, на те же песок и щебень - рыночные. Получается, что мы одной ногой оказываемся в «рынке», а другой стоим в плановой экономике. Выжить подрядчику при такой схеме очень сложно. Именно поэтому подрядчик заинтересован в приобретении новых материалов и внедрении новых технологий строительства, которые позволили бы ему оптимизировать проект, сделать его экономически выгодным - без потери качества. Все это мы видим на примере передовой международной практики, когда подрядчик, стремясь сократить затраты, внедряет инновации, использует новые технологии, ищет поставщиков с более дешевыми материалами, но, конечно же, без потери потребительских свойств. Именно благодаря таким правилам развивается наука, разрабатываются более совершенные технологии строительства, появляются новые материалы. При нашем законодательстве и тотальном надзоре контролирующих органов такое развитие крайне затруднительно.

**- Насколько активно, на ваш взгляд, внедряются новые технологии и материалы в отечественном строительстве? Кто наиболее заинтересован в этом процессе; кто несет ответственность за него?**

- На сегодняшний день у нас действительно громко декларируется внедрение новых технологий в строительстве. Наиболее заинтересованы в их внедрении и освоении поставщики продукции и, конечно же, подрядчики, но никак не проектировщики. С точки зрения рынка, это не входит в нашу компетенцию, хотя мы, как ответственный и современный проектировщик, стараемся привносить инновации в



проект. Однако мы сталкиваемся здесь с важнейшей проблемой: как было сказано ранее, на стадии строительства невозможно обойтись без изменений в проекте, но по причине зарегулированности отрасли и сложности прохождения повторной экспертизы внедрение инноваций оказывается, увы, крайне затруднительным. Это связано с тем, что для силовых ведомств замена одного материала на другой в процессе строительства очень часто считается не чем иным, как мошеннической схемой. Таким образом, эта сложнейшая проблема выливается в вопрос, который довольно просто и ясно формулируется: является ли мошенничеством коммерческая деятельность подрядчиков? А справедливый ответ на этот вопрос нужно искать, по всей видимости, на высоком политическом уровне...

**- Какие эффективные меры по изменению ситуации в дорожно-строительной сфере вы можете предложить?**

- Для решения всех уже не терпящих отлагательств проблем и вопросов нами, совместно с ПАО «Мостотрест», а также другими ведущими подрядными и проектными организациями были сформированы рабочие группы и подготовлен ряд законодательных инициатив, задачами которых является реформирование и восстановление строительной отрасли. Эти инициативы были положены в основу программ минимум и максимум.

Поскольку на сегодняшний день заказчик чрезвычайно ограничен в своих правах, программа-максимум подразумевает возможность законодательно обеспечить и защитить заказчика от произвола контролирующих органов, вернув ему основную роль в строительном процессе. А пока заказчик не может решать, каким должен быть проект, за него это делает Главгосэкспертиза. Кроме того, деятельность заказчика строго отслеживается Ростехнадзором; также существует огромное количество других контролирующих и постоянно проверяющих его структур, в том числе, и силовых. Не случайно назрела необходимость в передаче функций экспертизы проектной документации непосредственно заказчику.

У органов же государственной экспертизы может остаться функция рассмотрения обоснования инвестиций (ОИ) для включения проекта в федеральную (или региональную) инвестиционную программу. А поскольку заказчик является главным лицом в строительстве, он сам на стадии проектной документации должен определять, где и кому проводить экспертизу: либо он делает ее самостоятельно, либо – по своему усмотрению – в государственных или негосударственных органах экспертизы.

Внедрение у нас в стране международной контрактной системы FIDIC поможет вернуть права заказчику и подрядчику строительства.

Контракты в формате FIDIC являются удобным инструментом выстраивания взаимоотношений между участниками, так как они содержат в себе все основные моменты, регламентирующие обязанности сторон. Контракты FIDIC сбалансированы и честны по отношению к сторонам, обеспечивают равенство прав заказчика и подрядчика строительства, не предусматривают наличия стартовой цены на торгах. К такой контрактной системе, я надеюсь, мы рано или поздно придем.

Кроме того, необходимо внедрение международной практики ценообразования, которая подразумевает отказ от государственных расценок. Региональные центры ценообразования (РЦЦ) должны будут осуществлять мониторинг единичных расценок подрядчиков на торгах и по окончании строительства. После статистической обработки этих данных РЦЦ должны определять средние единичные расценки по региону на различные виды работ и каждый квартал публиковать эти расценки, на основании которых и следует устанавливать стоимость строительства на стадии разработки обоснования инвестиций (ОИ) и проектной документации.

Что касается программы-минимум, то это и есть те инициативы, которые сейчас постепенно превращаются в законопроекты. В частности, недавно вышли поправки в Градостроительный кодекс ФЗ № 151, облегчающие проведение повторной экспертизы, а в некоторых случаях позволяющие заказчику и проектировщику самостоятельно принимать решение об изменении проекта. В настоящее время разрабатывается законопроект о возвращении законного статуса стадии рабочей документации, которая должна попасть в Градостроительный кодекс. Ростехнадзору, в свою очередь, рекомендуется проверять строительство на соответствие рабочей документации, утвержденной заказчиком. На данный момент у рабочей группы есть противоречия с Минстроем, но диалог

ведется, и мы очень надеемся, что компромисс будет найден.

Программа-минимум также предполагает решение вопросов по ценообразованию в отрасли передать Минтрансу (или создать при Минстрое орган по ценообразованию объектов транспортного строительства).

Добавлю, что в начале 2019 года правительством страны была анонсирована так называемая «регуляторная гильотина», главный посыл которой – отмена всех устаревших нормативных актов, мешающих развитию бизнеса. Кроме того, недавнее заседание правительства, на котором шла речь о сокращении надзорных органов, беспорядочном дублировании функций между ведомствами, также своей целью ставило освобождение бизнеса от бесконечных проверок, согласований и так далее. А ведь к этому призывает сам рынок, и если мы не дадим больше свободы заказчику в принятии решений, а подрядчику – в части его коммерческой деятельности, то невозможно будет возродить ослабшие подрядные организации, восстановить отрасль, и, соответственно, реализовать национальные проекты.

Еще одна важная инициатива, которую мы продвигаем, – это создание «единого окна» по принципу многофункциональных центров «Мои документы» – для получения исчерпывающих исходных данных по территориям застройки в процессе разработки проектной документации. Проблема состоит в том, что в нашей стране есть довольно много особо охраняемых зон: это и объекты культурного наследия, и зоны санитарной защиты, и объекты недропользования, и так далее. Когда мы начинаем прокладывать дорогу, то всегда собираем сведения об участках будущего строительства и определяем, к каким зонам они могут относиться. Приходится бегать по разным министерствам, ведомствам, муниципальным советам, обращаться в Роснедра с целью получения све-

дений о той или иной территории. При этом, надо сказать, многие органы сами оказываются не в курсе того, что находится в пределах их территорий. Поэтому, опираясь на принципы работы МФЦ, мы выступили с предложением сформировать такой ресурс в структуре Информационной системы обеспечения градостроительной деятельности (ИСОГД). С этой целью необходимо повысить роль ИСОГД с приданием ей особого статуса – единственного источника сведений, необходимых при выполнении проектных работ. Для этого следует обязать уполномоченные органы и заинтересованные организации внести в ИСОГД исчерпывающие сведения в полном объеме, а заказчикам строительства – обеспечить прямой или упрощенный доступ к данным, сосредоточенным в ИСОГД. Тогда заказчик или проектировщик в любое время сможет отыскать информацию по необходимой ему местности, а затем направлять в экспертизу уже готовые сведения об этой территории.

В программе-минимум указывается и необходимость повышения порога демпинга до 10% (на сегодняшний день она составляет 25%), а также необходимость проведения двухэтапных конкурсов. В немецком законе под названием «Закон о противодействии недобросовестной конкуренции» четко прописана следующая процедура: если в конкурсном предложении цена снижена более чем на 10%, по сравнению с ценой заказчика или других претендентов, то такой подрядчик должен подробнейшим образом описать, почему настолько снижена цена, какие технологии он при этом собирается применять. Это означает, что компаниям с завышенным процентом демпинга получить контракт намного сложнее, поскольку такое предложение рассматривается тщательнейшим образом.

Предложение по прохождению двухэтапного конкурса также будет иметь свои преимущества. На первом этапе конкурса компаниями-подрядчиками подаются

квалификационные документы, где указываются сведения о финансовой устойчивости, технологическом оснащении, об опыте строительства аналогичных объектов за определенный период, а также прописываются технические предложения по строительству данного объекта. Цена на первом этапе не указывается. После первого этапа конкурса подводятся итоги, и участникам выставляется определенное количество баллов. Здесь учитывается и квалификация подрядчиков, и технические аспекты строительства, которые он предложил. После так называемого «отсеивания» проигравших начинается второй этап, в процессе которого компании и вносят свое ценовое предложение. Но необходимо заметить, что победителем становится не тот, кто заложил наименьшую сумму контракта, – важной составляющей оказывается совокупность баллов, которая вычисляется по простой математической формуле. И этот важный момент мы также предлагаем учитывать.

Этот небольшой перечень вполне разумных инициатив, которые мы и продвигаем нашей рабочей группой, может в корне изменить всю ситуацию на дорожно-строительном рынке. Принять данные поправки – это означает существенно облегчить жизнь заказчику, обеспечить серьезную поддержку подрядным организациям. А достойным итогом всей нашей совместной работы станет (мы очень надеемся!) возрождение российской отрасли дорожного строительства и успешная реализация национальных проектов.

**Беседовал Григорий Демченко**



196158, Санкт-Петербург  
Дунайский пр., 13, корп. 2, лит. А  
тел. +7 (812) 331-05-00  
факс +7 (812) 331-05-05  
e-mail: most@stpr.ru  
www.stpr.ru