

Уважаемые коллеги! О несовершенстве нормативной базы в транспортном строительстве экспертное сообщество говорит достаточно давно. Потери не только участников рынка, но и государства в целом, связанные с этим, исчисляются миллиардами рублей. Последствия мы видим уже сегодня. В своем докладе я остановлюсь на двух аспектах: это нормативная база и ценообразование.

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ НОРМАТИВНОЙ БАЗЫ ПРОЕКТИРОВАНИЯ И ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ, ЦЕНООБРАЗОВАНИЕ ПРИ СТРОИТЕЛЬСТВЕ АВТОДОРОГ

1. Совершенствование нормативной базы в проектировании и технического регулирования в транспортном строительстве

На наш взгляд, следует выделить следующие основные проблемные моменты.

1.1. Устаревшая нормативная база.

В Советском Союзе существовала четкая и стройная система нормирования в строительстве: СНиПы, ГОСТы, отраслевые нормы, типовые проекты и типовые решения. Регуляторами нормирования являлись Госстандарт и Госстрой. Однако непосредственной разработкой нормативных документов в транспортном строительстве руководило Министерство транспортного строительства. Выполнялась эта работа силами научно-исследовательских институтов, таких как ЦНИИС, СоюздорНИИ и др. Последнее реальное обновление советской нормативной базы произошло в первой половине 80-х годов и частично в конце 80-х – начале 90-х.

В 90-е годы обновление нормативной базы прекратилось в связи с отсутствием государственного финансирования отраслевой науки. В начале нулевых годов начались попытки актуализации, но в связи с выходом закона о Техническом регулировании эта работа была приостановлена ещё практически на 10 лет. Только в 2011 году Минрегион занялся актуализацией нормативной базы в строительстве. Выполнялась эта, так называемая, актуализация в аномально короткие сроки и в условиях катастрофической нехватки специалистов в области нормирования. Отраслевые НИИ к этому времени пришли в полный упадок. В результате была выполнена косметическая актуализация советской нормативной базы двадцатилетней давности, основанной на научных исследованиях 60-70-х годов прошлого века. Для проектирования современных технологий и конструкций эти документы непригодны.

Один просто пример: в 2000-е годы ведущие проектные институты начали активно проектировать вантовые мосты больших пролётов. Отечественные нормы на такие конструкции отсутствовали. Проектировщики стали использовать зарубежные нормы, но их не принимала экспертиза. Для выхода их правового тупика был придуман институт специальных технических условия (СТУ), которые разрабатываются на каждый объект отдельно. При этом финансовая нагрузка по разработке СТУ возложена на проектировщика. Получается: хочешь проектировать прогрессивную конструкцию – плати за это сам.

1.2. Несоответствие новых нормативных документов, принимаемых ТК 465 и ТК 418.

Нередки ситуации принятия ТК 465 и ТК 418 документов, противоречащих друг другу. Так, например, в актуализированной версии СП 34.13330.2012 Автомобильные дороги (принят ТК 465), предлагается назначать количество полос на дороге 1 категории исходя из следующих значений: свыше 7000 авт/сут – 4 полосы, свыше 20000 авт/сут – 6 полос, и свыше 40000 авт/сут – 8 полос (п.5.23, табл 5.13 – данный пункт не включен в перечень обязательных). В то же время в ГОСТ 33475-2015 «Дороги автомобильные общего пользования. Геометрические элементы. Технические требования» (принят ТК 418) предлагается назначать количество полос на дороге 1 категории исходя из следующих значений: от 14000 авт/сут до 40000 авт/сут – 4 полосы, свыше 40000 авт/сут – 6 полос, и свыше 80000 авт/сут – 8 полос (п.3.27 табл. 14).

Очевидные несоответствия документов вызывают серьезные затруднения при проектировании и строительстве линейных объектов. Одной из основополагающих причин сложившейся ситуации видится отсутствие диалога с профессиональным со-



обществом со стороны ТК 465 (действующим под эгидой Минстроя). Разработка нормативных документов, применяемых в дорожном строительстве, должна происходить под эгидой Минтранса и быть согласованной со отраслевыми специалистами. Стоит отметить, что ТК 418 в своей работе старается прислушиваться к мнению отрасли, а сами его специалисты имеют серьезный опыт в дорожном строительстве.

Опыт взаимодействия с ТК 465 показал, что разработка документов происходит без участия отрасли. ТК 465 демонстрирует абсолютную незаинтересованность в участии профильных специалистов в обсуждении разрабатываемых документов, а в случае получения замечаний к ним ограничивается «отписками» и не принимает данные замечания во внимание.

1.3. Введение новых малообоснованных дополнительных требований в документы, ведущих к значительному увеличению затрат на строительство.

Данный пункт логично продолжает предыдущий. Хаотичное принятие новых документов, противоречащих старым и увеличивающим материалоемкость строительства без веских на то оснований. Без консультаций с профессиональным сообществом.

Некоторые примеры (принятые, кстати, ТК 465). ГОСТ 34028-2016 на арматуру увеличивает величину заделки арматуры (величину перехлеста) в 2 раза; изменения в СП 24.13330, касающиеся расчета несущей способности бурового столба с уширением, безосновательно приводят к значительному увеличению материалоемкости фундаментов; изменения в СП 35.13330-2011 «Мосты и Трубы» приводят к увеличению временных нагрузок на мосты; новый СП 28.13330.2016 приводят к значительному увеличению затрат на антикоррозионные мероприятия. Продолжать можно долго.

А изменения, внесенные в Водный кодекс, привели к тому, что вместо локальных очистных сооружений (ЛОС) мы должны строить многокилометровые напорные канализационные коллекторы вдоль автодорог, так как теперь нельзя сбрасывать даже прекрасно очищенную воду (прошедшую ЛОС) в многокилометровых зонах поясов санитарной охраны поверхностных источников питьевого водоснабжения.

1.4. Несоответствие и неправильная последовательность разработки документации по планировке территории (ДПТ).

Возможно, это следствие непонимания (или нежелания понять) старой командой Минстроя различий между площадным и линейным строительством. В первом случае сначала следует отвести землю, разработать ДПТ и уже потом в рамках отведенного «пятна» проектировать и строить здание. В дорожном строительстве это просто невозможно. Сначала необходимо рассмотреть различные варианты прохождения трассы, выбрать оптимальный и уже затем отводить под него землю. Если действовать

в рамках логики «сначала ДПТ, потом все остальное», то оптимальный вариант трассы во многих случаях попросту окажется за границами отведенных земельных участков. Сегодняшняя ситуация, когда разработка ЛПТ ориентирована на площадное строительство (ПГС) и считается, что ДПТ должно разрабатываться раньше, чем проекты автодорог, ведет к необоснованным удорожаниям технических решений, чтобы только не трогать уже разработанные и утвержденные ДПТ. Хотя ясно, что ДПТ должно разрабатываться на основе ПД, а не наоборот. А теперь ППТ должно предшествовать даже Обоснованию Инвестиций (ОИ) (Постановление 563. Приложение к Положению о проведении технологического и ценового аудита обоснования инвестиций. Раздел II п 4. Пп «а»), хотя именно в ОИ рассматриваются варианты прохождения трассы автодороги.

Наши предложения:

1. Приостановить разработку новых СП до устранения противоречий в действующих нормативных документах;

2. Передать функции регулятора нормативной базы в транспортном строительстве Минтрансу;

3. Все нормативные документы по проектированию автодорог перевести в ТК 418 и принимать их только после согласования с Минтрансом. По уже утвержденным документам – провести пересмотр и актуализацию;

4. После введения в действие новых документов собирать отзывы по результатам применения их на практике. И направлять на рассмотрение и согласование. Сейчас это делается далеко не всегда;

5. Исключить ДПТ из перечня исходных данных для разработки ОИ по линейным сооружениям и из перечня исходных данных для разработки ПД по линейным сооружениям. Установить норму, по которой разработка ДПТ требуется только на момент получения разрешения на строительство, или на момент выкупа земельных участков для строительства линейного сооружения. Или же предусмотреть, что по результатам каждой из стадий проектирования ДПТ должны перерабатываться (с выделением на это соответствующего финансирования).

2. Вопросы ценообразования в дорожном строительстве

После назначения нового министра строительства и кадровых изменений в Минстрое России появилась надежда на улучшение ситуации в сфере ценообразования.

Пересматриваются наиболее спорные решения и методики последних лет. Налажен диалог между Минтрансом России и дорожным сообществом с одной стороны, и Минстроем России с другой. Сейчас идет совместная работа Минстроя и Минтранса по разработке ресурсно-технологических моделей для расчета индексов изменения сметной стоимости строительно-монтажных работ по видам объектов «Автомобильные дороги» и «Мосты и путепроводы». Надеемся, что начиная с IV квартала этого года такие индексы начнут публиковаться.

Подготовлены изменения в методические документы, направленные на упрощение разработки и введения в действие сметных норм на строительно-монтажные и проектные работы.

Но тем не менее, основные проблемы ценообразования сохраняются:

2.1. Несоответствие методических положений реалиям рыночной экономики.

Действующая система ценообразования основана на системе ценообразования советской плановой экономики. Сегодня в дорожном строительстве мы одной ногой

стоим в рыночной экономике, а другой ногой в плановой: цены на материалы, механизмы, заработную плату и т.п. государством не регулируются, однако стоимость дорожного строительства ограничена государственными сметными нормативами. Подрядчик находится между двух огней.

В результате мы наблюдаем явный кризис в отрасли: количество банкротств подрядных организаций растёт год от года. Заказчики и инвесторы уже не понимают с кем могут строить. Только в Санкт-Петербурге за последние пять лет исчезли такие некогда ведущие подрядчики, как Мостоотряд-19, Мостострой-6, Дорожник-92, Ленмостострой. В предбанкротном состоянии находятся Метрострой и Пилон.

2.2. Введение норм, ухудшающих финансово-экономическую устойчивость предприятий отрасли.

Обычной практикой стало введение дополнительных требований для подрядных и проектных организаций, ведущих к росту себестоимости, без пересмотра действующих или введения новых расценок, без компенсации дополнительных затрат.

Различными ведомствами вводятся новые нормы без оценки воздействия на экономику строительства, зачастую оцениваемые специалистами как избыточные, с несоизмеримым соотношением затрат и эффектов. Прежде всего это касается таких сфер, как транспортная безопасность, охрана окружающей среды, энергоэффективность и т.д.

Как пример – за последние 9 лет в Постановление Правительства № 87 внесено 11 изменений, ведущих к росту затрат проектировщиков, без пересмотра сметных нормативов.

Для подрядных и проектных организаций без каких-либо компенсационных мер введена дополнительная финансовая нагрузка в части предоставления банковских гарантий, при банковском и казначейском сопровождении. Введены крайне финансово и организационно обременительные требования по обеспечению транспортной безопасности в период строительства, но соответствующей статьи затрат в стоимости строительства не предусмотрено.

В сфере проектирования нормативная база учитывает потребности заказчиков на конец 80-х годов прошлого века. Необходимость в современном правовом поле параллельно с проектированием решить вопросы с документацией по планировке территории, комплексу земельно-имущественных вопросов и по множеству других задач, нормативной базой не учитывается. Так или иначе, почти всегда эти задачи поручаются проектировщикам, а затем экспертиза вычерчивает их из стоимости проектно-изыскательских работ.

Нет сметных нормативов на проектирование новых видов объектов, таких как интеллектуальные транспортные системы, объекты транспортной безопасности, на проведение изысканий с современными техническими средствами, научно-техническое сопровождение инновационных проектных решений.

Некоммерческое партнерство РОДОС провело инвентаризацию проблемных позиций при расчете и защите в экспертизе стоимости проектно-изыскательских работ. Список составил порядка 100 наименований.

Если говорить о качестве строительства, то и здесь нормативно-методическая база создает серьезные проблемы. Органами экспертизы исключаются затраты на авторский надзор, приемочную диагностику, несовершенен механизм определения стоимости по строительному контролю, что особенно ощутимо на крупных стройках с продолжительным сроком строительства.

2.3. Отставание введения сметных норм от технологического развития, потребностей заказчиков и конечных потребителей.

В последнее десятилетие дорожная инфраструктура переходит на качественно новый этап развития – строится полноценная сеть скоростных автомобильных дорог, внедряются интеллектуальные транспортные системы, появились новые методы проектирования, появляются новые материалы и новые технологии производства работ, изменяются требования общества к функциональным характеристикам транспортной инфраструктуры, происходит цифровизация отрасли.

Однако это никак не отразилось в сметно-нормативной базе, ни в методических документах, в частности, по составу работ и затрат, учитываемых при определении стоимости строительства, ни в сметных нормах и расценках.

В «Стройпроекте» было проведено исследование по экономике инноваций, которое показало, что количество инноваций при строительстве в 5 раз меньше, чем при ремонте, несмотря на то, что при строительстве количество видов технологических операций на порядок больше. Причина всем известна – при отсутствии сметных норм провести через экспертизу новую технологию почти невозможно. Там, где нет этого барьера, и заказчики заинтересованы в инновационном развитии и повышении качества строительства, инновации внедряются гораздо быстрее.

2.4. Провал реформы ценообразования, продекларированной прежней командой Минстроя.

Реформа ценообразования проводилась по так называемой концепции «400 дней». Однако в виде утвержденного документа с детализацией по мероприятиям и срокам она так и не появилась.

В ходе реформы планировалось:

а) Переработать все основные методические документы по ценообразованию, срок утверждения – 2016–2017 годы

Результат:

• утверждены 4 методики (сейчас перерабатываются, так как вызвали шквал критики, как в части принципиальных методических подходов, так и по причине полного игнорирования отраслевых особенностей, в том числе линейного строительства)

• разработаны проекты еще 13 методик, к настоящему времени утверждена 1 методика (по разработке СБЦ на проектные работы), остальные проекты перерабатываются, так как, по оценке всех специалистов, велик риск банкротства строительную отрасль России, полностью игнорировали линейное строительство, по части методик имело место низкое качество и непригодность к практическому применению.

б) Разработать единый классификатор и кодификатор строительных ресурсов – 2016 год.

Результат:

• Классификатор разработан.

с) Создать федеральную государственную информационную систему (ФГИС ЦС) – 2017 год, перейти на ресурсный метод определения стоимости с сентября 2017 года

Результат:

• Не выполнено. Сроки начала ограниченного применения ФГИС ЦС (для строительства объектов социальной сферы) сдвинуты на 2022 год.

Мы видели процесс, можно сказать, изнутри: участвовали в конкурсах на разработку части методик (но ни одного конкурса не выиграли), активно участвовали в рабочих группах Минтранса России по рецензированию проектов документов и т.д. По нашему мнению, основные причины провала реформы таковы:

- некорректная постановка целей реформы, без проведения анализа проблем;

- поверхностные представления заказчиков о процессах ценообразования в строительстве;

- привлечение к разработке проектов методик специалистов без опыта практической работы, весьма слабо представляющих реалии рыночной экономики, а по некоторым методикам – и просто некомпетентных исполнителей, способных лишь на переписывание морально устаревших документов советского периода;

- полное игнорирование региональных и отраслевых особенностей.

Основной целью реформы было снижение стоимости строительства на 10%, что было в корне не верно. Сегодня есть понимание ошибочности и губительности данного подхода для отрасли. Для разви-

тия строительства и сохранения участников рынка расценки наоборот нужно повышать.

Наши предложения:

1. Программа максимум: гармонизировать систему ценообразования в дорожном строительстве с учетом лучшего зарубежного опыта

По нашему мнению, пора переходить на рыночные методы определения стоимости подрядных работ. В частности, начать внедрение метода определения стоимости по расценкам на создание конструктивных элементов по предложениям подрядчиков на торгах.

Такой метод действует, например, в Германии. Но там же действует и еще одно правило – не допускается демпинговое снижение. Если участник предложил цены ниже на 15–20%, чем в среднем по рынку, то во избежание риска для заказчика этот участник может быть отстранен от дальнейшего участия.

Без этой меры метод не заработает.

Кроме того, внедрение этого метода одновременно по всей стране и во всех видах строительства невозможно, а для некоторых видов строительства этот метод неприменим.

В дорожной отрасли для наиболее типичных видов строительных и ремонтных работ метод вполне оправдан. В 2010 году подобный эксперимент был проведен на объектах ремонта дорог ГК «Автотор», и результат был положительный.

При внедрении этого метода в дорожной отрасли требуется переходный период, с поэтапным расширением географии и видов объектов.

2. Программа минимум: совершенствовать базисно-индексный метод, наладить непрерывный процесс обновления сметных норм и расценок.

Опыт применения базисных цен, например, в сфере содержания автомобильных дорог, показывает, что в течение 3–5 лет с момента обновления базисных цен, базисно-индексный метод вполне успешно работает. После пяти лет с даты базисного года количество диспропорций возрастает, индексы не способны учесть реальные ценовые процессы для разных видов работ и элементов затрат, и требуется актуализация базисных цен в новом уровне.

Альтернативой базисно-индексному методу называется ресурсный, однако он имеет ряд недостатков, делающих его применение проблематичным. Главным недостатком ресурсного метода является чрезвычайно высокая трудоемкость разработки сметной документации, и высокая степень зависимости от корректности сбора и применения ценовой информации, с риском критических ошибок для будущих подрядчиков.

В 2016–2017 гг. «Институт «Стройпроект» по заказу Росавтотора провел исследование по внедрению ресурсного метода в дорожной отрасли, и подготовил проект нормативно-методического документа.

Проект предусматривал применение комбинированного метода, то есть ресурсным методом определяется стоимость только основных ресурсов. По результатам исследования, всего 8 видов материалов и 5 видов строительных машин формируют 92–95% стоимости дорожного строительства. Для остальных ресурсов (около 70% номенклатуры), предусматривалось применение базисно-индексного метода. Это позволяло повысить точность сметных расчетов при незначительном росте трудоемкости. Проект не был введен в действие из-за позиции Минстроя России.

Еще одно условие успешного функционирования системы ценообразования – непрерывность процесса обновления сметно-нормативной базы, своевременное введение методических положений и сметных норм. Компанейщина в этом вопросе – резкий всплеск активности после десятка лет сна – только вредит. Например, сейчас Минстрой и Росавтотор столкнулся с тем, что за десять лет бездействия и отсутствия заказов практически прекратил существование рынок услуг по разработке сметных норм, и никакая политическая воля и финансовые вливания неспособны моментально его возродить.

А.А. ЖУРБИН,
генеральный директор
АО «Институт «Стройпроект»