

Мнение

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ИНИЦИАТИВЫ МИНТРАНСА РФ



Начнем с основных рисков, встречающихся сегодня в практике российского дорожного строительства.

Хорошо известно, что основные правила взаимоотношений между заказчиком и подрядчиком, принятые в развитых странах, разработаны Международной федерацией инженеров-консультантов (ФИДИК) в виде различных форм типовых контрактов на строительство. Различия форм контрактов зависят от распределения риска между сторонами контракта (заказчиком и подрядчиком) и базируются на одном вопросе: кто отвечает за проектирование.

Ниже в таблице указывается распределение ответственности за проектирование в различных формах контрактов ФИДИК.

ФИДИК. Наиболее распространенные из них – это Красная и Желтая книга. На первый взгляд, Красная книга соответствует российской практике госзакупок, когда подрядчик строит по проекту заказчика. Однако разница заключается в том, что: во-первых, – в западной практике отсутствует максимальная стартовая цена; во-вторых, – подрядчику в большинстве случаев оставляется право сделать альтернативное предложение по проекту. Соответственно и риск неверно посчитанной цены, и риск недоброкачественного проекта сводятся к минимуму.

К сожалению, наша практика очень далека от применения контрактов ФИДИК. В российском дорожном строительстве по госзаказу большая часть рисков так или иначе перекладывается на подрядчика.

Форма контракта ФИДИК	Кто отвечает за проектирование
Зеленая книга – сокращенная форма контракта. Применяется для выполнения простых видов работ.	Подрядчик.
Красная книга – строительный контракт по готовому проекту. Руководство проектом осуществляется нанятый заказчиком инженер.	Заказчик. Подрядчик выполняет разработку рабочей документации.
Желтая книга – контракт на проектирование/строительство.	Подрядчик. Заказчик может осуществлять определенную часть проектирования.
Серебряная книга – строительство «под ключ». Подрядчик сдает заказчику полностью оборудованный объект, проведя заключительные испытания.	Подрядчик. Проектирование производится в соответствии с требованиями заказчика.

Как мы видим, в трех формах из четырех за проектирование отвечает подрядчик. Контракты ФИДИК сбалансированы и честны по отношению к сторонам (заказчик, проектировщик, подрядчик): ответственность за риск ложится на ту сторону, в компетенцию которой входит способность контролировать риск, нести ответственность и принимать соответствующие решения. По правилам ФИДИК, цена контракта напрямую зависит от рисков, принимаемых на себя подрядчиком. При этом Красная книга предусматривает минимальную степень риска для подрядчика и, соответственно, меньший уровень вознаграждения, а Серебряная книга требует от подрядчика принятия всех рисков по проекту, а, значит, предусматривает и более высокую цену.

В западных странах используются различные формы контрактов применительно к

Поэтому понятно желание крупных российских подрядчиков взять на себя ответственность за проектирование для снижения рисков. Но решит ли это все проблемы?

Попробую сформулировать основные риски в практике российского дорожного строительства:

- максимальная стартовая цена контракта, рассчитанная на основе государственных расценок на строительство;
- твердая цена контракта и сроки строительства;
- невозможность внесения изменений в проект на стадии строительства без прохождения повторной государственной экспертизы;
- сроки освобождения территории строительства;
- изменение технических условий на перенос коммуникаций в период строительства;

Алексей ЖУРБИН, генеральный директор АО «Институт «Стройпроект», член Совета Союза дорожных проектных организаций «РОДОС»

Дорожная отрасль в России сегодня, как и вся экономика страны, переживает непростые времена. На участников рынка оказывают влияние различные факторы, однако нужно понимать, что не все они заданы извне. На целый ряд факторов мы, дорожное сообщество и государство, в силах повлиять и превратить их негативный эффект в позитивный, помочь и бизнесу, и государству в деле развития отрасли и экономики страны в целом.

низкое качество инженерных изысканий и проектных решений, вызванное сверхскатыми сроками проектирования.

Как мы видим, качество проектирования – это только один из рисков подрядчика. Существует ряд других системных рисков и проблем в российском строительном законодательстве. В данной статье я бы хотел остановиться на следующих моментах:

• Невозможность внесения изменений в проект на стадии строительства без прохождения повторной государственной экспертизы не позволяет участникам рынка эффективно оптимизировать цену контракта за счет:

- Оптимизации проекта;
- Оптимизации технологии строительства;

Согласно имеющемуся опыту, повторное прохождение экспертизы занимает от полугода до года. В этот период заказчик не может принимать и оплачивать работы, выполненные с отклонением от проекта. Поэтому подрядчику нужно остановить работы и дождаться получения экспертизы по откорректированному проекту. Фактически это приводит к срыву сроков контракта и убыткам подрядчика.

• Невозможность включения в проектную документацию решений, обеспечивающих экономическую эффективность на протяжении всего жизненного цикла объекта.

Это приводит к тому, что мы не можем запроектировать и построить объект, затраты на возведение и последующую эксплуатацию которого будут оптимальными. Предпочтение отдается объектам с меньшей стоимостью строительства, пусть и затем придется тратить несопоставимо большие суммы на его содержание.

Политика и практика управления строительством в России за последние 15 лет привела к тому, что основными органами, регулирующими все отношения в строительной отрасли (включая ценообразование), стали Главгосэкспертиза и Ростехнадзор. Роль заказчика при этом практически сведена к нулю. В соответствии с последними решениями к функциям Главгосэкспертизы перешла не только проверка соответствия проектной документации техническим регламентам и оценка достоверности сметной стоимости, но и разработка новой нормативной базы ценообразования в строительстве. Таким образом, мы не идем по пути появления рыночной системы ценообразования, а продвигаемся дальше по тупиковому пути разработки государственных расценок.

Если остановиться на проектах государственно-частного партнерства (ГЧП) в России, то существующая система ценообразования в принципе к ним не имеет никакого отношения. Стартовая цена проектов ГЧП рассчитывается на основе сводного сметного расчета обычного проекта. Никакие риски проекта «под

ключ» в ней не учитываются. Поэтому концессионеры (если это не подрядчики, а банки) вычитают все свои риски из обычной стоимости строительства. Это приводит к тому, что подрядчик, нанимаемый банком, вынужден работать или без прибыли, или с убытком. Сохранение подобной ситуации с ценообразованием приведет или к краху темы ГЧП в России, или к банкротству подрядчиков, работающих «под банками».

Международная практика говорит о том, что подрядчик в большинстве случаев выходит на освобожденную территорию строительства. В нашей практике освобождение территории является одним из основных факторов задержки строительства, а, значит, убытков подрядчика.

В 2016 году создана рабочая группа Общественного совета при Федеральном дорожном агентстве по вопросам совершенствования государственной экспертизы проектов в дорожно-строительной отрасли, руководителем которой я являюсь. В работе приняли участие представители Федеральных органов власти, подрядчиков, проектировщиков, отраслевых объединений. В результате были выработаны предложения, которые легли в основу законодательных инициатив Министерства транспорта Российской Федерации. Основные цели этих инициатив:

- Формирование четкой государственной технической политики в области дорожного строительства. Обновление нормативной базы;
- Совершенствование механизма экспертизы проектной документации;
- Совершенствование системы ценообразования в строительстве.

После первичного обсуждения законодательных инициатив с федеральными органами исполнительной власти Минтрансом внесены откорректированные предложения по изменению следующих нормативно-правовых актов:

- Постановление Правительства РФ от 16.02.2008 № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию»;
- Постановление Правительства РФ от 05.03.2007 № 145 «О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий»;
- Постановление Правительства РФ от 01.02.2006 № 54 «О государственном строительном надзоре в Российской Федерации»;
- Постановление Правительства РФ от 18.05.2009 № 427 «О порядке проведения проверки достоверности определения сметной стоимости объектов капитального строительства, строительство которых финансируется с привлечением средств федерального бюджета»;
- Постановление Правительства РФ от

30.07.2004 № 395 «Об утверждении Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации».

Внесенные Минтрансом предложения предполагают следующие ключевые изменения в законодательство:

- Дополнить Градостроительный кодекс РФ определением термина «рабочая документация», уточнить определение термина «модифицированная проектная документация»;

- Установить, что проведение органом государственного строительного надзора проверки выполняемых и законченных строительно-монтажных работ осуществляется на соответствие требованиям, в том числе рабочей документации для линейных объектов, аналогичные изменения распространить и на проведение строительного контроля;

- Установить перечень конструктивных и других характеристик надежности и безопасности объекта капитального строи-

тельства, дополнить данными сведениями содержание разделов проектной документации;

- Откорректировать предмет государственной экспертизы проектной документации в части введения дополнительных требований, касающихся обеспечения экономической эффективности в течении жизненного цикла разработанных проектных решений;

- Наделить Минтранс полномочиями по разработке отраслевых сметных нормативов, разработке и утверждению порядка ведения реестра отраслевых сметных нормативов и ведению указанного реестра;

- Наделить Минтранс полномочиями по принятию порядка формирования и использования реестра инновационной продукции и технических (технологических) решений повторного применения.

На сегодняшний день Минстрой, Минэкономразвития, Ростехнадзор, выступили

резко против этих законопроектов, что не удивительно. Однако Министерство транспорта занимает принципиальную позицию и мы, дорожное сообщество, должны эту позицию активно поддержать.

Выводы и предложения:

1. Активно поддержать нормотворческие инициативы Минтранса. Это позволит оптимизировать проекты на стадии строительства и включать в проектную документацию решения, обеспечивающие экономическую эффективность на протяжении всего жизненного цикла объекта.

2. Бороться за внедрение международной практики ценообразования. Согласно указанной практике, региональные центры ценообразования проводят мониторинг единичных расценок подрядчиков на торги и по окончании строительства. Выводят средние единичные расценки по региону на различные виды работ и публикуют их каждый квартал. На сегодняшний день все наоборот: региональные центры упразд-

няются, а Главгосэкспертизу наделяют полномочиями по разработке новой системы ценообразования. Для проектов ГЧП существующая система ценообразования вообще не применима.

3. Добиваться возвращения прав и роли заказчика в строительном процессе. Главгосэкспертиза и Ростехнадзор должны быть исключительно контролирующими органами, но не определять за заказчика, что и за какую цену строить.

4. Строительство по возможности должно проходить в два этапа. Сначала освобождение территории, а затем строительство. В противном случае все риски освобождения все равно останутся на подрядчике.

5. Проводить торги подрядчиков на крупные объекты обязательно в два этапа:
 - предквалификация;
 - конкурсное предложение.

6. Совершенствовать и управлять нормативно-технической базой в дорожном строительстве.