

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



О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ НОРМАТИВНОЙ БАЗЫ В ПРОЕКТИРОВАНИИ И ТЕХНИЧЕСКОМ РЕГУЛИРОВАНИИ В ТРАНСПОРТНОМ СТРОИТЕЛЬСТВЕ

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. Приведу конкретные примеры и остановлюсь на двух аспектах — нормативная база и ценообразование.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НОРМАТИВНОЙ БАЗЫ

В Советском Союзе существовала четкая и стройная система нормирования в строительстве: СНИПы, ГОСТы, отраслевые нормативы, 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 гг. и частично в конце 80-х — начале 90-х.

Потом 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 еще практически на 10 лет.

Несколько слов об этом законе, который полностью похоронил советскую систему нормирования.

В задачу разработчиков закона входило снизить до минимума регулирование государством нормативной базы и передача регулирования бизнесу. Появился принцип добровольного применения стандартов. Вероятно, по замыслу разработчиков закона, этот принцип должен был способствовать появлению более широкого ассортимента товаров и продуктов широкого потребления. И, вероятно, в сфере питания, легкой промышленности и др. это имело смысл, поскольку эти отрасли 100% принадлежат бизнесу. Но этот принцип практически не применим для транспортного строительства, где практически все финансирование ведется из государственного бюджета. В результате вся работа по актуализации нормативной базы была приостановлена до появления Технических регламентов безопасности. Технический регламент безопасности зданий и соору-

жений появился в 2009 году, а Технический регламент Таможенного союза безопасности автомобильных дорог в 2011 году.

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 гг. прошлого века. Для проектирования современных технологий и конструкций эти документы непригодны.

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

В результате этой спешной актуализации мы получили множество противоречий в различных нормативных документах. Связано это еще и с тем, что принятием нормативных документов в части дорожного строительства у нас занимаются два технических комитета по стандартизации. Это ТК 465 «Строительство» (действующий под эгидой Минстроя) и ТК 418 «Дорожное хозяйство» (действующий под эгидой Минтранса).

Нередки ситуации принятия ТК 465 и ТК 418 документов, противоречащих друг другу. Так, если мы будем, например, назначать количество полос на дороге 1 категории для одного и того же значения интенсивности движения, допустим 40 тыс. авт./сут., то по актуализированной версии СП «Автомобильные дороги», который принят ТК 465, мы назначим 8 полос, а по ГОСТ 33475-2015 «Дороги автомобильные общего пользования. Геометрические элементы. Технические требования», который принят ТК 418, — 6 полос.

Опыт взаимодействия с ТК 465 при прежнем руководстве Минстроя показал, что разработка документов

происходит без участия отрасли. ТК 465 демонстрировал абсолютную незаинтересованность в участии профильных специалистов в обсуждении разрабатываемых документов, а в случае получения замечаний не принимал их во внимание. При этом стоит отметить, что ТК 418 в своей работе старается прислушиваться к мнению отрасли, а сами его специалисты имеют серьезный опыт в дорожном строительстве.

Профессиональное сообщество уверено, что разработка нормативных документов, применяемых в дорожном строительстве, должна происходить под эгидой Минтранса.

ИДЕОЛОГИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ НОРМОТВОРЧЕСТВА

Государством (в дорожной отрасли — это Минтранс России) должны быть выработаны критерии, в которых определено, во-первых, кто может заниматься разработкой и актуализацией нормативной базы. В условиях нехватки специалистов в области нормирования — это очень важный вопрос. Может ли разработка нормативной базы быть отдана на торги по закону 44-ФЗ в руки случайной компании, давшей наиболее низкую цену?

И второй вопрос — на что должно быть направлено развитие нормативной базы: на применение новых эффективных технологий и материалов, на повышение надежности и долговечности автомобильных дорог или на экономию материалов, как это было в советское время?

В то же время нам не нужны инновации ради инноваций. У каждого нововведения должен быть понятный экономический эффект. Отсутствие планомерной исследовательской работы в отраслевой науке приводит к появлению так называемых нововведений, шокирующих профессиональное сообщество.

Например, история применения в строительстве буровых столбов с уширением насчитывает более 70 лет. И хотя это эффективный способ увеличения несущей способности бурового столба в 2–3 раза, новейшие изменения в СП «Свайные фундаменты», касающиеся расчета несущей способности бурового столба с уширением, практически ставят крест на применении данного вида буровых столбов.

А изменения, внесенные в Водный кодекс, привели к тому, что вместо локальных очистных сооружений

(ЛОС) мы должны закладывать в проекты многокилометровые напорные канализационные коллекторы вдоль автодорог, так как теперь нельзя сбрасывать даже прекрасно очищенную воду (прошедшую ЛОС) в многокилометровых зонах поясов санитарной охраны.

Примеров можно приводить еще много. Возникает вопрос, а кто ответит за столь нерациональное использование бюджетных средств?

На мой взгляд, необходимо вводить обязательную процедуру оценки экономической эффективности при внесении изменений в устоявшиеся нормативные требования.

В то же время проектировщики несомненно приветствуют те разумные нововведения, которые приводят к повышению надежности и долговечности наших автомобильных дорог.

ПРИНЦИПИАЛЬНЫЕ РАЗЛИЧИЯ МЕЖДУ ПГС И ЛИНЕЙНЫМ СТРОИТЕЛЬСТВОМ

Это вопрос, который мы никак не могли согласовать с прежней командой Минстроя. В настоящее время у нас есть взаимопонимание.

В случае ПГС сначала отводится земельный участок под строительство. И вполне естественно, что разработка ДПТ в ПГС предшествует разработке ПД.

В случае же линейного (в частности, дорожного) строительства нужно сначала выбрать оптимальный вариант трассы, а уже затем отводить под него многокилометровые земельные участки.

Сегодняшняя ситуация, когда ДПТ должно разрабатываться раньше, чем проекты автодорог, ведет к необоснованным удорожаниям технических решений, чтобы только не трогать уже разработанную и утвержденную ДПТ.

Ясно, что для линейного строительства ДПТ должно разрабатываться на основе ПД, а не наоборот.

В Постановлении № 563 о контрактах на проектирование и строительство вводится понятие «обоснование инвестиций» (ОИ), возращение которого мы так долго ждали. Но и в этом постановлении ДПТ должно предшествовать стадии обоснования инвестиций. Для дорожного строительства это абсурд.

АО «Институт «Стройпроект» в части нормотворчества предлагает:

- приостановить разработку новых СП до устранения противоречий в действующих нормативных документах;

- передать функции регулятора нормативной базы в транспортном строительстве Минтрансу;

- все нормативные документы по проектированию автодорог перевести в ТК 418 и принимать их только после согласования с Минтрансом и отраслевым сообществом. По уже утвержденным документам — провести пересмотр и актуализацию;

- 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;

- 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.

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 и дорожным сообществом, с одной стороны, и Минстроем — с другой. Ведется 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». Подготовлены изменения в методические документы, направленные на упрощение разработки и введение в действие сметных норм на строительно-монтажные и проектные работы.

Тем не менее, основные проблемы ценообразования сохраняются:

- 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 растет год от года. 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». Список по стране можно продолжать долго...

■ 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, часто 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. Для подрядных и проектных организаций без каких-либо компенсационных мер введена дополнительная финансовая нагрузка в части предоставления банковских гарантий при банковском и казначейском сопровождении.

Так, например, за последние 9 лет в Постановление Правительства №87 «О составе проектной документации» внесено 11 изменений, ведущих к росту затрат проектировщиков без пересмотра сметных нормативов.

В сфере проектирования нормативная база учитывает потребности заказчиков на конец 80-х гг. 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 вычеркивает 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.

■ 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, вводятся новые методы проектирования, появляются новые материалы и технологии производства работ, изменяются требования общества к функциональным характеристикам транспортной инфраструктуры, происходит цифровизация отрасли.

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

В Институте «Стройпроект» 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, а при

ремонте государственная экспертиза не проводится. Там, где нет этого барьера и заказчики заинтересованы в инновационном развитии и повышении качества строительства, инновации внедряются гораздо быстрее.

■ 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, которые сейчасрабатываются, 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 проектырабатываются, так как, по оценке всех специалистов, вели к банкротству строительную отрасль России, полностью игнорировали линейное строительство, по части методик имело место низкое качество и не-пригодность к практическому применению;

б) разработать единый классификатор и кодификатор строительных ресурсов.

Результат:

■ классификатор разработан;

с) создать федеральную государственную информационную систему (ФГИС ЦС), 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.

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 неверно. Сегодня есть понимание ошибочности и губительности данного подхода для отрасли. Для развития строительства и сохранения участников рынка расценки, наоборот, нужно повышать.

Предлагаю предпринять следующие меры:

■ 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 10%, чем в среднем по рынку, то во избежание риска для заказчика это предложение рассматривается комиссионно, и этот участник может быть отстранен от дальнейшего участия.

Без этой меры метод не заработает.

В 2010 году подобный эксперимент был проведен на объектах ремонта дорог ГК «Автодор», и результат был положительный.

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

■ 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, а также применения ценовой информации с риском критических ошибок для будущих подрядчиков.

В 2016–2017 гг. АО «Институт «Стройпроект» по заказу Росавтодора провело исследование по внедрению ресурсного метода в дорожной отрасли и подготовило проект нормативно-методического документа.

Проект предусматривал применение комбинированного метода, то есть ресурсным методом определялась 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 прежней команды Минстроя России.

Еще одно условие успешного функционирования системы ценообразования — непрерывность процесса обновления сметно-нормативной базы, своеевременное введение методических положений и сметных норм. Компанийщина в этом вопросе — резкий всплеск активности после десятка лет сна — только вредит. Например, сейчас Минстрой и Росавтодор столкнулись 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. ■