

Проблемы внедрения инноваций при проектировании автомобильных дорог

О. В. СКВОРЦОВ, президент саморегулируемой организации «Некоммерческое партнерство дорожных проектных организаций „РОДОС“»



Прошло более года с момента образования в строительной отрасли нашей страны нового института — саморегулируемых организаций (СРО). Подводя первые итоги, следует отметить, что несовершенство законодательной и нормативной базы мешает реализации мощного потенциала этих профессиональных объединений и тормозит инновационное развитие отрасли.

Создание саморегулируемых организаций — это один из этапов реализации государственной программы аутисортирования, он предусматривает отмену лицензирования строительной деятельности и передачу профессиональным СРО государственных полномочий по выдаче разрешений на строительную деятельность. Одновременно на СРО возлагается ответственность за качество и недостатки работ, которые выполняются их членами.

Основными целями деятельности СРО, как это определено законом [1], являются, во-первых, предупреждение причинения вреда, который может быть вызван недостатками работ, выполненных ее членами, а во-вторых, повышение качества инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства.

Принципиальные отличия

Аналогов наших СРО в других странах нет; там существует ряд профессиональных инженерных сообществ — в виде ассоциаций и союзов. Их функции, будучи частично схожими с функциями наших СРО, характеризуются рядом принципиальных отличий.

Так, эти организации не несут материальной ответственности за деятельность своих членов. Она возложена на сами проектные организации, являющиеся исполнителями работ, причем, в отличие от полной материальной ответственности, предусмотренной российским законодательством, ограничивается только ценой контракта. Чле-

ны профессиональных ассоциаций за рубежом обязаны нести лишь моральную ответственность; отсутствие же таковой грозит исключением из профессионального сообщества и де-факто лишением доступа на рынок.

За рубежом профессия инженера-проектировщика относится к так называемым регулируемым профессиям. Это значит, что для самостоятельной работы кроме диплома о высшем образовании требуется получение сертификата со сдачей соответствующих экзаменов. Данная работа находится в ведении профессиональных сообществ.

Зарубежные профессиональные сообщества полностью независимы от государства, в то время как у нас деятельность СРО контролируется государством в лице Ростехнадзора; сейчас эту функцию планируется передать Минрегионразвития. Таким образом, отечественная система саморегулирования фактически является частью государственной машины, бремя содержания которой несут частные компании.

Организационно-правовая новация

Некоммерческое партнерство дорожных проектных организаций «РОДОС» создано на базе добровольной профессиональной ассоциации дорожных проектных организаций и построено по профессиональному принципу. Эта СРО объединяет более 450 проектных и изыскательских организаций, осуществляющих изыскания и проектирование объектов транспортного и промышленного гражданского строительства в России и за рубежом. Членами некоммерческого парт-

нерства проектируется более 95% дорог и мостов федерального значения, подавляющее большинство взлетно-посадочных полос и аэропортов.

«РОДОС» включает в себя два самостоятельных юридических лица, выполняющих проектные и изыскательские работы; они, в свою очередь, входят в состав соответствующих национальных объединений СРО. Эти национальные объединения — уникальные образования, которые в соответствии с законом [там же] являются общероссийскими негосударственными некоммерческими организациями, куда СРО входят на основе обязательного членства. Такая организационно-правовая форма общественной организации является новацией не только в отечественном, но и в мировом законодательстве.

Контроль с издержками

С заменой лицензирования саморегулированием издержки проектных и изыскательских организаций возросли в несколько раз. Это отрицательно сказалось в первую очередь на финансовом положении малых предприятий, причем ухудшению ситуации способствовал экономический кризис и падение цен на аукционах.

Деятельность СРО и содержание их аппарата финансируется за счет членских взносов, причем члены должны также внести 150 тыс. руб. в создаваемый в СРО в соответствии с законодательством компенсационный фонд, а также оплатить членство в Национальном объединении саморегулируемых организаций.

Членам СРО приходится ежегодно нести затраты на командировку в Москву для участия в общем собрании и получения свидетельства о допуске к работам. Причем из-за несовершенства постоянно меняющейся нормативной правовой базы в течение 2010 г. членам нашей СРО пришлось трижды приезжать в столицу для получения и смены свидетельств о допуске к работам, тре-

бования к которым менялись трижды (приказ Министерства регионального развития РФ от 09.12.2008 г. № 274, от 21.10.2009 г. № 480, от 30.12.2009 г. № 624, ФЗ от 27.07.2010 г. № 240-ФЗ, приказ Ростехнадзора от 13.11.2010 г. №1042).

Смена и выдача новых свидетельств потребовала и дополнительных затрат на содержание аппарата, выполняющего эту работу.

Кроме этого, в соответствии с законодательством [там же] СРО обязана не реже одного раза в год контролировать деятельность своих членов в части соблюдения ими требований к выдаче свидетельств о допуске, требований стандартов СРО и правил саморегулирования. Если принять во внимание, что такая проверка, включая время, затраченное проверяющим на проезд туда и обратно и непосредственно на саму процедуру, занимает в среднем 3 дня, то становится очевидным: для выполнения этой функции в СРО необходимо создавать огромный аппарат, что увеличивает издержки ее членов.

Эффективность такого тотального контроля вызывает сомнение. Объективную оценку проектной организации он не дает, так как не оценивается конечный результат ее деятельности и деловую репутацию. Очевидно, имеет смысл сократить количество и изменить порядок таких проверок, а также прекратить постоянные изменения порядка выдачи свидетельств о допуске к работам.

Свободный доступ

Одним из проблемных моментов в деятельности СРО является отсутствие четких критериев и понятий, характеризующих профессиональные качества их членов. В законе нет таких важных понятий, как «высшее профессиональное образование соответствующего профиля» и «сфера профессиональной деятельности», что при действующем законодательстве, регулирующем порядок государственных закупок [2], открывает доступ на рынок любым организациям и исполнителям, не имеющим соответствующего образования и опыта работы.

Сегодня более 10 СРО выдают разрешения на допуск к работам по проектированию таких сложных сооружений, как автомобильные дороги, мосты, туннели, гидротехнические сооружения, организациям, имеющим опыт проектирования только в сфере промышленно-гражданского строительства. Именно эти организации, пользуясь пробелами в



законодательстве, порой выигрывают торги по демпинговым ценам и выпускают явный брак, что, как минимум, приводит к перерасходу бюджетных средств, а как максимум, в ближайшие годы может привести к авариям на построенных по этим проектам сооружениях.

Было бы наивно полагать, что процесс экспертизы позволит исправить ошибки в подобных проектах и обеспечить безопасность и долговечность проектируемых объектов. В большинстве случаев такие ошибки не лежат на поверхности, для их выявления требуется доскональная проверка расчетов экспертами высокой квалификации, которых, к сожалению, в отделениях Главгосэкспертизы практически нет.

Можно было бы подумать, что замечания в экспертизе касаются таких деталей, как, например, достаточность отверстия моста и его пролетов для пропуска расчетного паводка и ледохода, достаточность обеспечения устойчивости насыпи или выемки, полнота учета нагрузок и воздействий при расчете несущих конструкций мостов и туннелей и т. п. Однако во многих случаях бывает как раз наоборот: эксперт, имея очевидную установку на снижение сметной стоимости, делает замечания, итогом которых становится снижение надежности и долговечности проектируемых сооружений. Таким образом, проблема допуска на рынок проектных работ только профессионалов остается весьма актуальной и требует законодательного решения. Свои предложения по этому вопросу «РОДОС» представил в Минрегионразвития РФ.

Еще одно слабое звено в действующей разрешительной системе получе-

ния допуска на выполнение проектных работ — отсутствие единого реестра учета заявителей. Это создает очередную лазейку для проникновения на рынок некомпетентных исполнителей. Получив мотивированный отказ в одной СРО, заявитель вправе подать документы в другую организацию и получить там необходимое разрешение на выполнения проектных работ практически любого профиля.

Стоит также отметить, что в действующей системе получения допуска на выполнение работ не нашла отражения ст. 48.1 Градостроительного кодекса «Особо опасные, технически сложные и уникальные объекты» [5]. В требованиях к кадровому составу заявителя на получение свидетельств о допуске к работам, связанным с такого рода объектами, также нет конкретного определения понятий «образование соответствующего профиля» и «стаж работы по специальности». Единственным особым условием для получения этого свидетельства является большой стаж работ и большая численность персонала, причем оговаривается минимальная численность работников по каждому из разделов проекта [там же]. Однако если учесть, что большая часть проектов на практике выполняется одними и теми же лицами, данное требование следует признать не совсем оправданным и дискриминационным для малых предприятий, о необходимости государственной поддержки которых так много говорится.

Неопределенность в терминологии и законодательстве, регулирующем получение свидетельств о допуске к проектным работам, создает реальные пред-

посылки для возникновения коррупции в этой сфере и превращения системы саморегулирования в одну из отраслей бизнеса. Как известно, взятки у нас в стране могут брать не только чиновники, но и любые лица, наделенные властью.

Мнимая экономия

Роль НП «РОДОС» не сводится к выдаче разрешений на допуск к работам и проверкам. Мы ищем и предлагаем меры, направленные на защиту интересов наших членов, на повышение их конкурентоспособности и качества разрабатываемой проектной документации и материалов инженерных изысканий, на совершенствование технологии и норм проектирования. Мы стремимся к формированию отраслевой законодательной и нормативной базы путем взаимодействия с федеральными органами законодательной и исполнительной власти, участвуя в подготовке предложений по совершенствованию действующего законодательства.

Одной из основных своих задач мы считаем переход к инновационному пути развития в области транспортного и дорожного строительства, что требует в первую очередь совершенствования законодательной и нормативной базы.

Серьезные проблемы для проектных организаций создает существующий порядок подрядных торгов для государственных нужд. Закон о госзакупках [2] оказывает крайне негативное влияние на качество проектных работ, способствует снижению безопасности и срока службы проектируемых сооружений, приводит к увеличению стоимости последних.

Публикуемые ежегодные отчеты об экономии бюджетных средств по результатам торгов дают искаженную картину. Суть в том, что уровень экономии бюджетных средств должен рассчитываться исходя не из того, насколько была снижена цена контракта, а из того, насколько уменьшились совокупные затраты за весь срок службы сооружения (с учетом затрат на эксплуатацию, доля которых может в разы превышать стоимость строительства). В ряде стран, например в США, законодательство предписывает именно этот метод оценки эффективности проектных решений [7].

Снижение цены контракта и экономия бюджетных средств — понятия не равнозначные, особенно если это касается проектов дорог. Например, стоимость проектных работ обычно состав-

ляет около 3% от стоимости строительно-монтажных работ. Анализ результатов торгов показывает, что в отдельных случаях снижение цены контракта на торгах может составлять до 40% и более. Такое снижение возможно только за счет снижения качества проектных работ и в первую очередь за счет менее тщательной проработки проектных решений, что обычно приводит к увеличению объемов работ и повышению стоимости их выполнения на 10–15%. В итоге сокращение стоимости проектных работ оборачивается увеличением стоимости строительства. Это уже давно поняли в развитых странах, где при определении победителя торгов на проектные работы ценовой фактор или вообще не учитывается, или не является определяющим [8].

Закон против инноваций

Крайне негативное влияние на качество и технический уровень проектных работ оказывает федеральный закон «О техническом регулировании» [3], установивший запрет на разработку новых стандартов и норм до принятия соответствующих технических регламентов. Работа проектировщиков по нормам 30-летней давности не только наносит ущерб государству, но и существенно снижает конкурентоспособность отечественных проектных организаций на мировом рынке.

Между тем разработан целый ряд нормативных документов в области проектирования автомобильных дорог, которые вывели бы безопасность дорожного движения на качественно новый уровень. Но они не были приняты к рассмотрению и утверждению и остаются невостребованными из-за отсутствия соответствующего технического регламента.

Логике же упомянутого закона [3] понять трудно: в качестве ключевой темы в нем провозглашается защита жизни, здоровья и имущества физических или юридических лиц, и при этом он более чем на 7 лет остановил принятие новых норм, которые в 30% случаев могли бы позволить избежать ДТП или снизить тяжесть их последствий [9].

За 8 лет до принятия этого закона у нас был 91 СНиП, где содержались обязательные требования к строительной продукции. Сейчас мы имеем тот же 91 СНиП — перечень норм и правил, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 21.06.2010 г. № 1047-р, применение которых на обязательной основе обеспечивает соблюдение тре-

бований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений».

При этом данный перечень не содержит разработанных Росавтодором шесть национальных стандартов (ГОСТ Р 52289-2004; ГОСТ Р 52398-2005; ГОСТ Р 52399-2005; ГОСТ Р 52765-2007; ГОСТ Р 52767-2007), которые заменяют отдельные положения СНиП 2.05.02-85* «Автомобильные дороги» и СНиП 2.07.01-89* «Планировка и застройка городских и сельских поселений», приводя их в соответствие с международными нормами и современным техническим уровнем.

Принятая Минрегионразвития программа актуализации СНиП — это попытка, сменив название нормативных документов, выдать их за новые. Например, раздел «Транспорт и улично-дорожная сеть» проекта СНиП 30-01-2008 (актуализация СНиП 2.07.01-89* «Градостроительство, планировка и застройка городских и сельских поселений») слово в слово повторяет первоисточник, а проект актуализированного СНиП 2.05.85* «Автомобильные дороги» не содержит каких-либо существенных отличий от документа 25-летней давности и не соответствует современному техническому уровню.

Таким образом, законодательство о техническом регулировании не обеспечивает реализацию провозглашенной Президентом РФ политики, направленной на инновационное развитие страны.

Как показала практика, ФЗ «О техническом регулировании» создал лишь дополнительные препятствия для внедрения в проекты научных достижений.

Нынешняя государственная экспертиза, предметом которой является оценка соответствия проектной документации требованиям не существующих технических регламентов (а до их принятия — норм проектирования дорог 40-летней давности), наносит непоправимый ущерб государству и обществу.

Предложенный в Законе «О техническом регулировании» переход к предписываемому методу нормирования взамен введенному в строительстве с 1995 г. параметрического метода не соответствует принципам нового подхода к стандартизации и создает дополнительные барьеры при внедрении новых разработок. Например, в случае, если для подготовки проектной документации требуется отступление от требований перечня национальных стандартов и сводов правил, примене-

ние которых необходимо для соблюдения закона, требуется разработка специальных технических условий [4]. В результате внедрение инноваций оборачивается для проектировщика дополнительными финансовыми затратами и процедурами, на выполнение которых уходит минимум год, так что при существующих сроках проектирования внедрение в проекты чего-либо нового и прогрессивного становится нереальным.

СНиП, упрощенные этим законом, обладали большей гибкостью и кроме обязательных должны были содержать рекомендуемые положения нормативных документов, применяемые по усмотрению исполнителя (производителя продукции) или по требованию заказчика. Они предоставляли проектировщику право «разработать и осуществить собственное или любое другое решение, как наиболее рациональное в конкретной ситуации». При этом оговаривалось, что «возможность применения таких решений должна быть подтверждена расчетом, результатами исследований, экспериментов или другим способом» [6]. Это открывало дорогу для быстрого, без излишних бюрократических проволочек внедрения инновационных решений.

Таким образом, Закон «О техническом регулировании», который находится в перманентном состоянии доработки, не учитывает ни интересы реального сектора экономики, ни международный опыт. Вместо обещанного авторами закона создания более благоприятных условий для бизнеса из-за частого изменения и нестабильности законодательства (за 7 лет поправки в закон вносились 9 раз) были воздвигнуты новые административные барьеры.

Нереализованный потенциал

Согласование проектной документации и получение разрешений на строительство — одна из самых острых отраслевых проблем России.

В рейтинге Doing Business 2011 Всемирного банка по показателю сложности получения разрешения на строительство Россия находится на предпоследнем, 182-м месте. В мире на получение пакета разрешительных документов для строительства в среднем тратится 202 дня, у нас — 540, несмотря на ряд мер, принятых правительством для упрощения административных процедур.

Одна из причин такой ситуации состоит в отсутствии стадийности разра-



ботки проектной документации, увязанной с технологией выполнения проектных работ, что является следствием несовершенства Градостроительного кодекса, а именно того факта, что он не ориентирован на специфику проектирования линейных сооружений.

Технический потенциал лидеров нашего некоммерческого партнерства достаточен для того, чтобы конкурировать на мировом рынке. Однако выход не европейский рынок для нас крайне затруднителен из-за отсутствия адекватной государственной поддержки. Кроме того, играет роль несовместимость отечественного и зарубежного законодательства, регулирующего процедуры торгов, законодательства в области технического регулирования, а также отсутствие со стороны государства каких-либо действий, направленных на гармонизацию отечественных норм с нормами стран ЕС и других развитых стран.

Сегодня, когда президент поднял вопрос о повышении престижа профессии инженера, следует отметить, что при принятии государственных решений реальные механизмы учета мнения инженерной общественности и, в частности, СПО отсутствуют. В результате мы имеем несовершенные законы и сдерживающие инновационное развитие страны административные процедуры. Хочется надеяться, что слова Д. А. Медведева о том, что, «вся модернизация будет делаться только инженерами, представителями точных наук», подкрепятся соответствующим законодательством.

Саморегулируемые организации, включая «РОДОС», обладают мощным инженерным потенциалом и могут сыграть неограничиваемую роль в инновационном развитии страны.

ЛИТЕРАТУРА

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ.
2. Федеральный закон от 21.06.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».
3. Федеральный закон от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании».
4. Федеральный закон от 30.12.2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений».
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 03.02. 2010 г. № 48 «О минимально необходимых требованиях к выдаче саморегулируемыми организациями свидетельств о допуске к работам на особо опасных, технически сложных и уникальных объектах капитального строительства, оказывающим влияние на безопасность указанных объектов».
6. СНиП 10-01-94 «Система нормативных документов в строительстве».
7. United States Code (U.S.C.). Title 23, Highways.
8. Directive 2004/18/EC of the European Parliament of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts.
9. Safety Effects of Road Design Standards in Europe. Fred C. M. Wegran, Marinus Slop, SWOV Institute for Road Safety Research. International Symposium on Highway Geometric Design Practices, Boston, 1995.