

## КОНЦЕПТУАЛЬНАЯ ПРОГРАММА ОПТИМИЗАЦИИ ПОРЯДКА РАЗРАБОТКИ ПРОЕКТНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ НА СТРОИТЕЛЬСТВО (РЕКОНСТРУКЦИЮ) АВТОМОБИЛЬНЫХ ДОРОГ ОБЩЕГО ПОЛЬЗОВАНИЯ.

*Большинству участников экономической (строительной) деятельности (во всяком случае, тем, которые находятся далеко от власти) ясно, что в современных экономических условиях успех в любом виде экономической деятельности, в том числе и в дорожном строительстве, может быть обеспечен только при тесном взаимодействии профессионального (предпринимательского) сообщества и правового государства. Взаимодействие это должно осуществляться путем внедрения и развития саморегулирования, а для органов Государственной власти путем разработки правил и освоения методов работы (взаимодействия) с профессиональным сообществом - саморегулируемыми организациями, которые, кроме прочих своих задач, должны выявлять проблемы и пути их решения, аккумулировать их и совместно с властными структурами добиваться решения проблем. К сожалению, необходимо отметить, что институт саморегулирования (во всяком случае, в строительной отрасли) за пять лет плохо «саморазвился», в настоящий момент его сильно «штурмит», а институт госрегулирования, за это же время, отстранился от проблем отрасли, а также проблем развития института саморегулирования и не слышит голос профессионального сообщества, которое порой кричит о том, что ему мешает эффективно работать и предлагает пути решения проблем.*

*Публикуемая ниже «Концептуальная программа...» предлагается для обсуждения и выработки в дальнейшем Программы развития (улучшения) проектного дела в дорожной отрасли, в надежде, что хоть что-то из нее будет услышано и внедрено, в том числе и для целей удвоения (а нужно ведь, как минимум, «удесятерение», если за исходные принять 2012-2013г.г.) объемов дорожного строительства в стране.*

### ПРОГРАММНЫЕ ЦЕЛИ

1. Решение системных проблем дорожной отрасли в рамках распоряжения Правительства РФ от 09.07.2013г. №1336-р «План мероприятий («дорожная карта») «Совершенствование правового регулирования градостроительной деятельности и улучшение предпринимательского климата в сфере строительства».
2. Создание условий, обеспечивающих разработку качественной, экономически эффективной проектной документации, с минимально необходимой стоимостью строительства, для дорожной отрасли страны.
3. Создание условий для представительства и защиты интересов проектно-изыскательской и научной деятельности в дорожной отрасли в отношениях с органами государственной власти при совершенствовании нормативно-правовой базы, определяющей деятельность дорожной отрасли, выработке и реализации единой технической политики дорожной отрасли.

## ПРОГРАММНЫЕ ЗАДАЧИ

1. Ускорение процесса оптимизации нормативно-технической документации (НТД), регулирующей деятельность дорожной отрасли, путем принятия, с последующей реализацией, отраслевой программы оптимизации НТД и устранения административных и бюрократических препятствий по ее выполнению.
2. Введение порядка, предполагающего двух-трехлетнее планирование проектно-изыскательских работ для объектов, финансируемых за счет федерального и территориального бюджетов, что повысит качество проектной документации и улучшит условия выполнения подготовительного этапа строительно-монтажных работ.
3. Разработка дополнений и изменений в соответствующие законодательные акты с целью обеспечения законодательной защиты интересов дорожной отрасли:
  - а) при освоении земельных участков общего пользования (ст. 85, ч12 ЗК РФ), расположенных в пределах придорожной полосы, для нужд реконструкции (капитального ремонта) федеральных автомобильных дорог.
  - б) при проведении работ по переустройству инженерных коммуникаций и других сооружений, находящихся в придорожной полосе: в развитие Закона об автомобильных дорогах №257-ФЗ от 08.11.2007 и «Порядка установления и использования придорожных полос автомобильных дорог федерального значения» (Минтранс РФ, от13.01.2010) разработать, согласовать со всеми заинтересованными ведомствами и утвердить в Правительстве порядок распределения затрат на переустройство коммуникаций между собственниками коммуникаций и владельцем дороги (заказчиком).
4. Уточнение (изменение) существующего порядка разработки проектной документации на строительство автомобильных дорог общего пользования: в связи с тем, что необходимость разработки документов терпланирования и документации по планировке территории на внегородских территориях не стала обязательной (ГрК РФ, №41-ФЗ от 20.03.2011, №411-ФЗ от 28.12.2013), предусмотреть обязательность разработки и экспертизы предпроектной стадии - схема автомобильной дороги или технико-экономическое обоснование или обоснование инвестиций или инвестиционный проект - во всяком случае, для федеральных автомобильных дорог. Разработать и утвердить инструкцию о порядке разработки и составе работ (разделов) предпроектной стадии (*Схема*, ТЭО, ОИ, инвестиционный проект).
5. Оптимизация состава проектной документации (постановление правительства Р.Ф. №87) применительно к автомобильным дорогам. Разработка инструкции по составу и содержанию разделов, а также эталона Проектной документации на строительство (реконструкцию) автомобильной

дороги общего пользования с утверждением его в Минстрое (Минтрансе-?) РФ.

6. В рамках института негосударственной (государственной?) экспертизы с целью повышения качества экспертизы, разработки и проведения в жизнь единой научно-технической политики отрасли, рассмотреть возможность создания **отраслевой** негосударственной (государственной?) экспертизы проектной документации. Создание такой организации возможно на базе отраслевых производственных организаций: РосдорНИИ, Росдортехнология или др. Чтобы избежать в будущем проблем, аналогичных существующим с Главгосэкспертизой, стоимость негосударственной (и государственной) экспертизы должна быть фиксированной и оплачиваться только один раз, повторные экспертизы должны проводиться бесплатно.

7. С целью определения в процессе проектирования обоснованной, минимально - необходимой стоимости строительно-монтажных работ разработать и внедрить в практику для обязательного применения научно-обоснованные нормативы материалоемкости и стоимости на единицу продукции (1км, 1м.п., 1м<sup>2</sup>, 1м<sup>3</sup>) – нормативы удельных капитальных вложений (НУКВ). Разработать и утвердить порядок использования указанных нормативов при разработке и оценке стоимости объекта.

8. Рассмотреть возможность установления материальной заинтересованности проектной организации, заказчика, Генподрядной строительной организации в создании конечной продукции с минимальной стоимостью, при условии обеспечения требуемой прочности, надежности, безопасности, срока службы и др. Упростить порядок (возможно с повышением ответственности за результат) внесения изменений в утвержденную проектную документацию в процессе ее реализации (разработка РД и строительство).

9. Разработать мероприятия (и приступить к их реализации) по восстановлению дорожной отраслевой науки.

10. Разработка предложений по оптимизации деятельности отраслевых саморегулируемых организаций (СРО), в том числе в части **взаимодействия СРО–властные структуры**, с целью создания максимально благоприятных условий для предпринимательской инициативы и повышения воздействия института саморегулирования на внутриотраслевые процессы в дорожной отрасли: организация самоуправления, совершенствование законодательных и нормативных документов, развитие и стимулирование отраслевой науки, внедрение инноваций, повышение качества работ и др.

11. Рассмотреть, на основе анализа мировой практики и отечественного опыта, возможность воссоздания и развития СРО дорожной отрасли по территориально-отраслевому принципу.

12. В целях создания необходимых стимулов и условий для развития СРО, а также обеспечения защиты интересов участников рынка, разработать предложения по активизации и повышению действенности государственного контроля деятельности СРО и Национальных объединений в рамках требований статей 55-19 и 55-23 Градостроительного кодекса РФ и других

нормативно-правовых документов. На основе анализа позитивного мирового опыта и результатов контрольных проверок разработать и внедрить рекомендации по улучшению деятельности СРО.

13. Организация и проведение на базе отраслевой СРО ежегодных Всероссийских совещаний дорожных проектно– изыскательских организаций по обмену опытом, выявлению проблем и определению путей их решения. Возможно проведение в два этапа: 1-й этап – по федеральным округам или до Урала и за Уралом, 2-й этап - Всероссийское совещание.

14. Создание на базе отраслевой СРО постоянно действующего дорожно – информационного центра, основными задачами которого должны быть:

а) распространение передового опыта и повышение квалификации специалистов дорожных проектно – изыскательских организаций (должна быть обеспечена возможность дистанционного обучения). Для проведения лекций должны привлекаться ведущие специалисты (ученые и практики) дорожной отрасли страны, а, при необходимости, и зарубежные специалисты;

б) создание и постоянное обновление отраслевого дорожно – информационного портала для дорожных проектно- изыскательских организаций, на котором должны размещаться: полная, актуальная нормативно – правовая база для проектирования объектов дорожной отрасли, письма, распоряжения Минтранса РФ, Росавтодора, Минрегиона, действующие типовые проекты (инициация их обновления), электронная библиотека утвержденных проектов искусственных сооружений, статьи, обзоры на дорожную тематику, в т.ч. информация об организации инвестиционного процесса дорожной отрасли Европейских стран и США, переводы нормативных документов зарубежных стран и др. Портал не должен быть коммерческим, оплата услуг фиксированная и разумная, доступ - **только для членов отраслевой СРО.**

#### ОЖИДАЕМЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

1. Повышение качества проектной документации на строительство (реконструкцию, капитальный ремонт) автомобильных дорог общего пользования и, как следствие, повышение экономической эффективности, а также надежности, безопасности (в т.ч. снижение аварийности на автомобильных дорогах) объектов дорожного строительства.

2. Реализация перечисленных задач (как минимум 3-й, 4-й, 6-й, 7-й и 8-й) приведет к снижению расходов бюджета на строительство (реконструкцию) автомобильных дорог минимум на 3-5%.

#### АКТУАЛЬНОСТЬ ПРОГРАММЫ

Общеизвестно, что качество проектной документации напрямую влияет на такие показатели объекта капитального строительства, (особенно линейных объектов) как экономическая эффективность объекта, стоимость строительства, безопасность, качество, долговечность, надежность.

С 2005 года отношения строительной (дорожной) отрасли, в том числе и в части архитектурно-строительного проектирования регулируются новым Градостроительным кодексом Российской Федерации, другими Федеральными законами и иными нормативными актами Российской Федерации, а также законами и другими нормативными актами субъектов Российской Федерации. При этом Федеральные законы и иные нормативные акты Российской Федерации, содержащие нормы, регулирующие отношения в области градостроительной деятельности, не могут противоречить Градостроительному кодексу, т.е. Градостроительный кодекс является базовым законом градостроительной деятельности.

Из вышеизложенного вытекает, что любая недоработка базового документа, будет болезненной, а может быть даже губительной для отрасли, в случае, если в результате таких недоработок не будут обеспечены экономическая эффективность, оптимальная стоимость, безопасность, качество, долговечность, надежность (все вместе или какая-то часть) этих важнейших показателей строящихся объектов.

А недоработок, к сожалению, у нашего «основного закона» строительной отрасли немало. Об этом свидетельствуют множество изменений и дополнений к ГрК РФ за почти 10-летний период действия, которые, надо отметить, мало что изменили, а некоторые изменения в какой-то мере даже ухудшили (см. комментарий к ГрК РФ, Трутнев Э.К.) «основной закон». При этом, наиболее ущемленными оказались подотрасли, работающие с линейными объектами, в том числе дорожная, так как градостроительный кодекс изначально создавался как закон, регулирующий деятельность по развитию территорий. При этом в Кодексе упоминается, что к территории, охватываемой понятием градостроительная деятельность, относятся города и иные поселения, то есть, межселенные территории, на которых располагаются автомобильные дороги, остались как бы за пределами ГрК РФ. Поэтому достаточно часто в Кодексе вводится ограничение - «за исключением линейных объектов». Для случаев исключения должны были быть (и были) разработаны какие-то правила, которые бы регулировали деятельность с учетом особенностей подотраслей, но, увы, правила эти не очень отличаются от базового документа!

Перечислим наиболее значимые проблемы, возникающие при разработке проектной документации для дорожной отрасли в соответствии с действующей нормативно-правовой базой и которые, в конечном итоге, мешают её развитию:

- С введением в действие Градостроительного Кодекса была отменена предпроектная стадия линейного объекта - «Обоснование инвестиций», так как, по задумке Законодателя (вероятно), экономическая обоснованность объекта (в нашем случае дороги) должна была решаться в процессе разработки документов территориального планирования и документации по планировке территории. Но институт территориального планирования, предусмотренный ГрК РФ хромает на все четыре ноги, (во всяком случае,

для линейных объектов) и, соответственно, проектная документация линейных объектов выпускается без экономического обоснования, а исполнение требования ГрК РФ о разработке проектной документации только **на основе утвержденного проекта планировки территории** и проекта межевания земель в очередной (который уже) раз отложено до 31 декабря. При этом необходимо отметить, что в настоящее время, из-за размытости требований к проекту планировки территории (ППТ), проектная документация и ППТ, в соответствии с заданием заказчика, как правило, разрабатываются одновременно.

А ведь из-за отсутствия предпроектной – концептуальной - стадии Федеральный бюджет несет огромные потери. Кстати, на западе (Европа, США) предпроектная – концептуальная - стадия проекта является обязательной и отрабатывается очень тщательно, затрат на нее не жалеют, понимая, что эффект (ущерб) от тщательности (небрежности) предпроектной проработки очень большой. Необходимо отметить, что дорожная общественность страны, да и сам Росавтодор (см. Распоряжение №904-р от 22.11.2011г.), неоднократно поднимали вопрос о необходимости возвращения в том или ином виде предпроектной стадии, но так и не были услышаны.

- в соответствии с требованиями статьи 48 ГрК РФ Правительство РФ в 2008 году утвердило (Постановление от 16.02.2008г. №87) состав разделов проектной документации (ПД) и требования к их содержанию. Если сказать, что оформление ПД в соответствии с новыми правилами не изменило качественные показатели проекта, это значит ничего не сказать. Объем проектной документации увеличился в 4-5, а иногда и более раз (из за переписывания из раздела в раздел одной и той же информации, включения не нужной для дорожного объекта информации и др.), при этом объем дорожной составляющей проектной документации не изменился (если не считать исключение раздела технико-экономическое обоснование объекта), но, за счет увеличения количества бумаги, ее (дорожную составляющую) стало труднее найти.

Возникает вопрос, для чего, кому нужно такое, совершенно неоправданное, увеличение объема проектной документации. Для Главгосэкспертизы, чтобы оправдать достаточно высокую стоимость проведения экспертизы?

- Этап проведения экспертизы проектной документации является для проектных организаций и Заказчиков достаточно серьезной проблемой. При этом необходимо отметить, что установка на проверку (экспертизу) соответствия разработанной проектной документации техническим регламентам (отражающим очень часто требования 10 - 20-летней давности) не выдерживает никакой критики: основные задачи экспертизы выполняются: снижение сметной стоимости на 10-20% (скорее всего уже предусмотренное проектировщиками) обеспечивается, возврат на повторную (платную) экспертизу обеспечивается в 90% случаев, а вот проекты

(технические решения) лучше не становятся, экономическая эффективность принимаемых проектных решений - низкая, стоимость 1 км автодороги растет из года в год .

Совершенно очевидно, что **срочно требуется** реформирование института экспертизы, но только не путем механической замены Государственной экспертизы на негосударственную, вред от такой замены, скорее всего, будет большой. Целесообразным, с технической и экономической точки зрения, представляется вариант восстановления отраслевой (государственной, негосударственной - ???) экспертизы, существовавшей до 2007 года. Преимущества её бесспорны: высокий профессионализм (за счет узкой специализации), понимание (и отслеживание решения) проблем отрасли, отраслевая экспертиза является хорошим инструментом проведения единой технической политики отрасли и др.

- У Российского общества в целом и у Правительства Р.Ф. в частности существует обеспокоенность достаточно высокой стоимостью строительства (реконструкции) автодорог. Эта обеспокоенность реализуется госэкспертизой при экспертизе сметной документации объекта путем обязательного (чуть ли не директивного) снижения сметной стоимости объекта, ранее на 10 – 15%, а последнее время – на 20%. При этом снижение стоимости есть? Есть! Но ежегодный рост стоимости строительства(1 км., 1 м<sup>2</sup>) также есть! Эта же обеспокоенность задевает (и достаточно больно) проектировщика, так как он должен думать, как сделать так, чтобы обеспечить требуемое (госэкспертизой) обязательное снижение стоимости объекта, но при этом сохранить и возможность строительства объекта.

**Выход из этой ситуации есть, причем очень даже рыночный: разработка и внедрение в практику научно-обоснованных нормативов стоимости и материалоемкости (нормативов удельных капитальных вложений) на единицу продукции (1м.п., 1км, 1м<sup>2</sup>,1м<sup>3</sup>), обеспечение экономически эффективных проектных решений, установление материальной заинтересованности (мотивации) проектной организации, Заказчика и Генподрядчика в создании объекта (проектирование, строительство) с обоснованной, минимально необходимой стоимостью строительства.** То есть, в процесс создания экономически эффективного, с минимально необходимой стоимостью объекта должны быть вовлечены все участники инвестиционного процесса: Заказчик, Проектная организация, Подрядчик. Вышеперечисленные, весьма действенные, инструменты применялись с большой пользой у нас в стране раньше, в «эпоху развитого социализма», применяются (в той или иной мере) в большинстве развитых стран и сейчас, например, в США. Такая же, примерно, схема создания оптимального по стоимости объекта предусматривается в контрактах ФИДИК (Международная федерация инженеров-консультантов).

Нужно отметить, что внедрение публичного технологического и ценового аудита (Постановление Правительства Р.Ф. от 30.04.2013 г. №382) вряд ли обеспечит действенный контроль экономической эффективности

объекта и оптимальную, технически обоснованную, стоимость строительной продукции. Безусловно принимая идею дополнительного (публичного-?) обсуждения объектов, необходимо все-таки отметить, что для обеспечения минимально необходимой стоимости строительства и выбора оптимального, экономически эффективного объекта нужна не ещё одна «Госэкспертиза», а обеспечение широкому кругу инженеров - дорожников возможности:

- а) доступа к информации о принятых (и утвержденных-?) проектных решениях;
- б) подачи технически обоснованных предложений по оптимизации (изменению, улучшению) проектных решений;
- в) получения соответствующего вознаграждения (в долях от достигнутого экономического эффекта), в случае принятия предложения об изменении проектных решений.

- Градостроительным Кодексом Р.Ф. введен институт саморегулирования в области инженерных изысканий, архитектурно – строительного проектирования, создания объектов капитального строительства. Безусловно, нужный, важный и эффективный инструмент регулирования строительной деятельности. Но, эффективный в других странах, а в нашей стране, почти за блет существования института саморегулирования, добиться реального саморегулирования в строительной отрасли мы не смогли. На сегодняшний день основные функции СРО сводятся, в основном, к выдаче допуска к определенным видам работ, созданию компенсационного фонда (который практически не работает) и страхованию гражданской ответственности, (при этом дважды: в СРО - договор страхования и, при заключении договора с заказчиком - банковская гарантия в обеспечение контракта). Скорее всего, здесь нужно переосмысление существующего положения (в части организации СРО, законодательного определения их целей, функций, задач, а также порядок взаимодействия с Госорганами) и, при необходимости, - реформирование СРО! Представляется, что наиболее жизнеспособной может оказаться схема создания СРО по регионально-отраслевому принципу, при условии, что Государство употребит власть и вместе с профессиональным сообществом создадут действенный институт саморегулирования в строительстве.

- Существует настоятельная и достаточно срочная необходимость совершенствования нормативно - правовой базы на проектирование и строительство автомобильных дорог с целью повышения качества проектной документации (для безусловного обеспечения экономической эффективности, надежности и безопасности объектов, оптимальной стоимости СМР), а также обеспечения таких условий деятельности дорожных проектно-изыскательских и научно-исследовательских организаций, которые *способствовали бы качественному развитию этих организаций* и исключению случаев появления на рынке случайных, **неквалифицированных, недобросовестных** организаций. Хочется



подчеркнуть: это не призыв к монополизму, это объективное условие технологического и экономического развития отрасли. Причем, инструмент, который мог бы (и должен) служить генератором реформ в России уже есть - саморегулируемые организации. Но он работает не в полную силу, возможно потому, что отсутствует законодательный механизм взаимодействия: СРО – ВЛАСТНЫЕ СТРУКТУРЫ.

Александр Удовиченко  
Почетный дорожник  
г. Ростов-на-Дону.