

О.Скворцов. Главгосэкспертиза не даст строить автобаны в России

Работа Главгосэкспертизы у нас в стране, как и работа любого надзорного органа, имеет массу нареканий. Не остался без внимания этот вопрос на заседании президиума Госсовета при рассмотрении вопроса совершенствования сети автодорог в ноябре прошлого года, по результатам которого Президентом Российской Федерации было дано поручение - "обеспечить осуществление мер по повышению эффективности реализации проектов развития автомобильных дорог, обратив особое внимание на совершенствование системы государственной экспертизы проектов в сфере дорожного хозяйства в целях применения современных технологий, сырья и материалов".

Это поручение пока не выполнено и нет уверенности, что его исполнение снимет все проблемы, связанный с несовершенством государственной экспертизы у нас в стране. Проводимые в последние годы попытки совершенствования государственной экспертизы путем внесения поправок в отдельные положения этого по частям, без комплексного подхода, не дает желаемых результатов. Очевидно, настало время комплексно подойти к решению этой проблемы на основе анализа существующего порядка проведения государственной экспертизы дорожных проектов и разработать предложения по совершенствованию работы этого органа в интересах государства и населения страны.

Порядок проведения экспертизы проектов у нас в стране уникален и не знает аналогов в мире, Основным отличием нашей экспертизы является принципиально разные подходы к предмету экспертизы и взаимодействию органов экспертизы с проектными организациями. Прежде всего, это касается целей и задач экспертизы.

У нас в стране, целью государственной экспертизы являются оценка соответствия проектной документации требованиям технических регламентов. За рубежом - подготовка рекомендаций обеспечивающих требуемую функциональную безопасность, долговечность, при минимальной стоимости за период срока службы, повышение качества и снижение стоимости, сокращение сроков реализации проекта.

Например, Свод законов США формулирует задачи экспертизы дорожных проектов следующим образом - «Систематическое применение общепризнанных методов группой экспертов различного профиля путем рассмотрения возможных проектных альтернатив на основе творческого мышления отвечающего целям и задачам проекта для достижения долговечности проектных решений для достижения долговечности проектных решений при наименьшей стоимости затрат за период жизненного цикла без ущерба безопасности, качеству и экологическим воздействиям проекта».

Принципиально отличается организация и стиль работы экспертизы у нас в стране и за рубежом. Прежде всего, во всех странах экспертиза

проектной документации проводится не государственными структурами, а независимыми экспертами, При этом, группу таких экспертов создает государственный заказчик на начальном этапе проектирования, и эта группа параллельно с разработкой проектной документации рассматривает основные проектные решения и готовит рекомендации.

При этом при мнение эксперта не являются безапелляционным, которое можно оспорить только судом или специальной комиссией. Процесс экспертизы сводится к подготовке экспертами, хорошо знакомыми со всеми тонкостями проекта рекомендаций, родившихся в ходе совместного обсуждения с авторами проекта экспертов, и “обеспечивающих требуемую функциональную безопасность, долговечность, при минимальной стоимости за период срока службы повышение качества и снижение стоимости, сокращение сроков реализации проекта”.

Срок подготовки экспертного заключения в США составляет всего 10 дней. У нас в стране -30-60 дней.

Круг вопросов рассматриваемых нашей экспертизой, который сводится к оценке соответствия проектной документации требованиям технических регламентов значительно уже чем за рубежом.

Наша Главгосэкспертиза не рассматривает вопросы, связанные с экономической эффективностью капитальных вложений направляемых на строительство или реконструкцию дороги, оптимальностью принятых проектных решений, пропускной способностью дороги и обеспечением безаторного пропуска транспортных потоков с заданными скоростями, с соответствием проектных решений требованиям безопасности дорожного движения и требуемой функциональной безопасностью, долговечностью, при минимальной стоимости, за период срока службы,

Вместе с тем, именно перечисленные выше показатели проекта, отражают потребительские свойства проекта дороги и характеризуют его качество, и именно они являются предметом экспертизы во всех странах мира, что, как правило, закреплено законами.

Не смотря на то, что Федеральным законом "Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений" требуется проведение экспертизы инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, действующее положение о порядке организации и проведения государственной экспертизы такой экспертизы не предусматривает.

Правда, Правительство Российской Федерации утвердило "Порядок проведения проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения" в соответствии с которым эта функция возложена на Минэкономразвития России. Однако на практике требование закона о необходимости проведения такой экспертизы не выполняется, и не может выполняться. Действующее положение о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию не предусматривает раздела

содержащего оценку эффективности капитальных вложений и проводить проверку этого показателя просто невозможно.

Таким образом, этот важнейший показатель проекта, не учитывается при принятии решений о планировании развития дорожной сети и определении экономических приоритетов, система перспективного развития дорожной сети страны строится не на основе экономического обоснования, а на основе волевых решений чиновников.

При проведении государственной экспертизы у нас в стране не рассматривается обоснованность принятой в проекте пропускной способности дороги. Технический регламент “О безопасности зданий и сооружений” соответствие, которому является у нас предметом государственной экспертизы, требований к пропускной способности дорог не содержит и эти вопросы не нашли отражение и в требованиях к составу и содержанию проектной документации.

Отсутствие требований к проработке в проектах этого важнейшего показателя приводит к тому, что часть недавно построенных или реконструированных дорог, через 2-5 лет после ввода эксплуатации работают в режиме перегрузки с образованием заторов.

Аналогичная ситуация складывается и экспертизой обеспечения в проектах безопасности движения. Такой раздел в составе проекта не предусмотрен и экспертиза его этого не проводится, не смотря на то, что во всем мире оценка обеспечения безопасности движения является важнейшей задачей экспертизы проектов.

Не проводится при экспертизе так же оценка наименьших стоимости затрат за период жизненного цикла проекта. Наша Главэкспертиза с лучших традициях плановой экономики, проводит проверку достоверности определения стоимости, которая проводится и сводится к оценке расчетов, содержащихся в сметной документации, в целях установления их соответствия сметным нормативам, составленным 30 лет назад и приведенных к современному уровню цен многократным индексированием.

Не смотря на то, что выбор оптимального проектного решения, должен производиться исходя из минимальных затраты за период срока службы сооружения, включая затраты на строительство, ремонт, содержание дороги, издержки пользователей и потери от ДТП, Главгосэспертиза игнорируя этот закон экономики действует по принципу “чем дешевле, тем лучше”, что как правило приводит к тому, что за счет снижения затрат на строительство дороги, растут гораздо большие затраты на их ремонт и содержание, что в итоге приводят к увеличению расходов бюджетных средств.

На практике, проводимая Главэкспертизой оценка соответствия проектной документации требованиям технических регламентов сводится к приведению проектных решений в соответствие национальными стандартами и сводами правил результате применения, которых обеспечивается соблюдение требований технических регламентов,

включенными в перечень, утверждаемый Правительство Российской Федерации.

В этот перечень, в части касающейся автомобильных дорог включены так называемые актуализированные своды правил, вся актуализация которых свелась к переписыванию норм тридцатилетней давности и изданием их под новой аббревиатурой.

Проведенный анализ основополагающих дорожных норм - свода правил СП 34.13330.2012 "Автомобильные дороги" показал, что из 321 значений нормируемых показателей в этих двух разделах - 313 заимствованы из норм 30-40 летней давности, в том числе 160 из СНиП 2.05.02-85* 1985 года и 153 из СНиП II-Д.5-72 - 1972 года. Положения этого свода правил основываются на концепции расчетной скорости, предложенной ещё в 1936 давно не применяемой в других странах и запрещенной международными нормами.

По 36 позициям нормы свода правил не соответствует требованиям международных норм - Европейского соглашения о международных автомагистралях (СМА), по 6 позициям Конвенции о дорожном движении.

И именно соответствие проектов автодорог этим устаревшим нормам требует Главгосэкспертиза при экспертизе дорожных проектов.

При этом, не востребованными остаются более 30 отраслевых нормативных документов и стандартов предприятия, разработанных Росавтодором и ГК АВТОДОР применение которых, позволило бы обеспечить современный уровень проектов дорог.

Однако, Главгосэкспертиза не признает эти нормативные документы легитимными, не смотря на то, что статьёй 16.1. Федерального закона "О техническом регулировании" установлено, что неприменение стандартов и (или) сводов правил не включенных в перечень документов в области стандартизации, в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований технических регламентов, не может оцениваться как несоблюдение требований технических регламентов.

И в этом случае закон допускает применение стандартов организаций и (или) иных документов для оценки соответствия требованиям технических регламентов.

Не выполняется Главгосэкспертизой и положение части 3 статьи 6 Федерального закона "Технический регламент о безопасности зданий и сооружений", которая предусматривает возможность соблюдения требований стандартов включенных в перечень утвержденный Правительством, " путем соблюдения таких требований, подходов на альтернативной основе" при котором заказчик вправе самостоятельно определить, в соответствии с каким из указанных требований, подходов будет осуществляться проектирование".

Применение этой нормы закона позволило бы существенно повысить качество проектных решений за счет использования на альтернативной вместо устаревших норм современных нормативных документов не включенных в перечень утвержденный Правительством.

При действующим у нас порядке проведения государственной экспертизы действующей на безальтернативной основе, что является нарушением основополагающих принципов законодательства о техническом регулировании и международных обязательств нашей страны вытекающих из Соглашения по техническим барьерам в торговле, любой проект автомобильной дороги, соответствующий современному мировому уровню Главгосэкспертиза превращает в заурядное сооружение, не отвечающее современному техническому уровню и требованиям безопасности дорожного движения и обеспечения пропускной способности. Таких примеров, можно привести не мало.

Например, у нас в СМИ достаточно часто говорят о том, что как было бы хорошо, чтобы наши дороги были такими же, как немецкие автобаны. Такой проект был сделан. Государственная компания «Российские автомобильные дороги» провела такой эксперимент и силами ЗАО «Институт «Стройпроект» запроектировала проект участка автомобильной дороги М-4 «Дон» в Ростовской области, по нормам республики Германии, разработав для этого специальные технические условия (СТУ) для адаптации этих норм для условий России. В результате проведения государственной экспертизы этот проект получил отрицательное экспертное заключение по следующим основаниям: “Принятые проектные решения соответствуют СТУ, но не соответствуют требованиям задания на проектирование, СНиП 2.05.02-85* «Автомобильные дороги» и ряда действующих нормативных документов в области дорожного строительства”.

Аналогичное замечание сделано и по разделу “Искусственные сооружения” - “Принятые проектные решения раздела не соответствуют результатам инженерных изысканий и требованиям СНиП 2.05.03-84* «Мосты и трубы», СНиП 2.02.01-83* «Основания зданий и сооружений», СНиП 2.02.03-85 «Свайные фундаменты”.

Как следует из экспертного заключения основным недостатком проекта сделанного по нормам Германии является его не соответствие советским нормам 1983-1985 годов!

Поэтому, если страна хочет видеть у нас в стране немецкие автобаны, государство должной сделать выбор, что нам важнее иметь автобаны или Государственную экспертизу в существующем виде!

Роль Главгосэкспертизы, которая в настоящее время сводится к приведению проектов автомобильных дорог к требованиям норм 70-х и 80-х годов прошлого столетия идет в разрез с интересами государства и населения страны.

Минстрой России напрасно считают, что приведение проектной документации и результатов инженерных изысканий, требованиям технических регламентов служит гарантией безопасности и надежности проектируемого сооружения. Так рассуждать могут только люди, не знакомые с тонкостями проектного дела и юристы, которые в последние годы стали все чаще вторгаться в нормирование чисто технических аспектов.

Квалифицированный инженер не согласится с такой оценкой. Действующая у нас система государственной экспертизы проектов в части, касающейся обеспечения надежности зданий и сооружений не эффективна и не обеспечивает безопасность запроектированных сооружений. Это легко подтвердить анализом статистики.

По данным СРО НОСТРОЙ за последние пять лет количество аварий зданий и сооружений возросло в 2,8 раза. По данным экспертов компании «ГЦЭ-Север», входящей в группу компаний «Городской центр экспертиз», 76% обрушений зданий в России происходит из-за ошибок на этапе проектирования и строительства. При этом за последние годы количество аварий из-за ошибок, допущенных при проектировании, возросло в 4,7 раза и составило 19% от общего числа всех аварий.

Не лучше положение и с состоянием аварийности на дорогах. За последние годы, наша страна спустилась на последнее 56 место в Европе, причем по показателям аварийности разрыв между ведущими странами постоянно растет. И в этом немаловажная роль принадлежит Главгосэкспертизе, которая настойчиво, игнорируя действующее законодательство, требует соблюдение в проектах давно устаревших норм разработанных Минстроем России.

В этих нормах нормируемые параметры устанавливались исходя их характеристик расчетных автомобилей ЗИЛ-130 и ГАЗ-24, и не учитывали современное состояние плотных транспортных потоков и параметров современных автомобилей. Проведенные в еще 80-е годы исследования показали, что каждое третье ДТП было связано с конструкцией дорог, т.е. с нормами по которым они были построены. Эти исследования стали причиной пересмотра норм проектирования дорог во всех странах. По данным зарубежных источников, переход на новые нормы позволил снизить количество ДТП, в среднем на 30%.

У нас в стране на дорогах ежегодно погибает около 28 тыс. человек, более 250 тысяч получают увечья. Ежегодные потери от ДТП составляют более 2 трлн. рублей в т.ч. расходы бюджетов около 500 млрд. рублей. Это означает, что выполнение в проектах требования экспертизы ежегодно может косвенно является причиной смерти около более 5 тысяч наших соотечественников, а материального ущерба составляет более 500 млрд. рублей.

Учитывая складывающуюся ситуацию Правительства Российской Федерации, в декабре прошлого года утвердило перечень национальных стандартов и сводов правил, в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований технического регламента «Безопасность зданий и сооружений», в которой вошли лишь отдельные положения стандартов и сводов правил устанавливающие требования к автомобильным дорогам, а не все части этих норм.

Например, в основополагающий нормативного документа для автомобильных дорог - свода СП 34.13330.2012 "Автомобильные дороги" не

включены для применения на обязательной основе такие разделы как “Основные технические нормы”, “Пересечения и примыкания”.

Однако Главгосэкспертиза этого решения Правительства не признает и упорно в нарушение действующего законодательства требует обязательного соответствия дорожных проектов устаревшим нормам, не включенным в перечень обязательных обеспечивающих соответствие требованиям технического регламента утвержденный Правительством.

Существенным недостатком экспертизы является безапелляционность суждений экспертов и выдаваемых ими заключений. Зачастую оценка проектов экспертами носит субъективный характер, производится на основании личного отношения эксперта к конкретному конструктивному решению или заявителю.

Главгосэкспертиза не признает других подходов и принципов добровольного применения технических норм, В соответствии с законодательством о техническом регулировании добровольное применение документов в области стандартизации является одним из основных принципов стандартизации. В законе “О техническом регулировании” стандарт определен как документ “добровольного многократного использования”. Однако Главгосэкспертиза не признает этих принципов и требований законов.

Согласно Федеральному закону “Технический регламент о безопасности зданий и сооружений”, в перечень стандартов и сводов правил, в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований технического регламента “Безопасность зданий и сооружений”, могут включаться национальные стандарты, и своды правил, содержащие различные требования к зданиям и сооружениям, а также различные подходы к обеспечению безопасности зданий и сооружений.

При этом в перечне должно содержаться указание о возможности соблюдения таких требований, подходов на альтернативной основе. В этом случае застройщик вправе самостоятельно определить, в соответствии с каким из указанных требований, подходов будет осуществляться проектирование, строительство, реконструкция, капитальный ремонт здания или сооружения. Но это норма закона Главгосэкспертизой так же не исполняется. Следствием её неисполнения является требование о необходимости проведения повторной экспертизы при внесении малейших изменений в проектную документацию. При этом на принимается во внимание, что разработка проектной документации ведется в соответствии с ГОСТ Р 21.1001—2009 “ Система проектной документации для строительства” установил два понятия проектных документов: “проектная документация” и “рабочая документация”.

Проведенный выше анализ результатов действующего порядка проведения государственной экспертизы дорожных проектов показывает, что

он не соответствует техническому современному уровню и не отвечает интересам государства.

Это в определенной степени является следствием несовершенства законодательства монополизма Минстроя России, который сосредоточил в одном ведомстве разработку нормативной базы проектирования, установление требований составу и содержанию проектов, государственную экспертизу проектной документации и установление порядка её проведения.

Такое совмещение исполнительных и контрольных функции сделало выгодным для этого министерства разработку устаревших норм, что стимулирует для обеспечения надежности и безопасности проектируемых дорог специальных технических условий средства, на экспертизу которых обеспечивают финансирование подведомственных Минстрою организаций.

Материальная заинтересованность госэкспертизы в повторном рассмотрении проекта, при практически неограниченных полномочиях экспертов и неопределенности действующего законодательства, стимулирует возвраты проектов на повторное рассмотрение, а не принятие не оптимальных проектных решений и внедрению инноваций в проектах.

Подводя итоги вышеизложенному следует отметить.

1. Действующий порядок проведения государственной экспертизы дорожных проектов основанный на оценке соответствия проектной документации требованиям технических регламентов не обеспечивает надежность и безопасность дорожных сооружений, что за последние пять лет количество аварий зданий и сооружений возросло в 2,8 раза.

2. Каждое третье ДТП было с конструкцией дорог, т.е. с нормами по которым они были построены

3. Отсутствие экспертизы безопасности дорожного движения в проектах является следствием того, что наша страна по удельным показателям смертности на дорогах находится на последнем 56 месте среди европейских стран и на 55 месте по темпам снижения этого показателя.

4. Отсутствие в проектах и при проведении экспертизы, оценки экономической эффективности проектных решений, ведет к необоснованным потерям ограниченных бюджетных средств направляемых на дорожное строительство

Поэтому действующий порядок проведения государственной экспертизы не соответствует интересам государства и населения страны и требует коренного изменения. И очевидно настало время Минстрою России обсудить эти вопросы совместно со специалистами.