

ИНЖЕНЕРНЫЕ ИЗЫСКАНИЯ

**О полевых испытаниях грунтов
штампом малой площади**

**Влияние неликвидированных
скважин на инженерно-
геологические условия площадки**

**Методические особенности
спелеоподводного изучения карста**

**Региональные методы расчета
максимального стока на реках
Ямало-Ненецкого автономного округа**

**Федеральный закон
Российской Федерации
от 27 июля 2010 г. № 240-ФЗ**

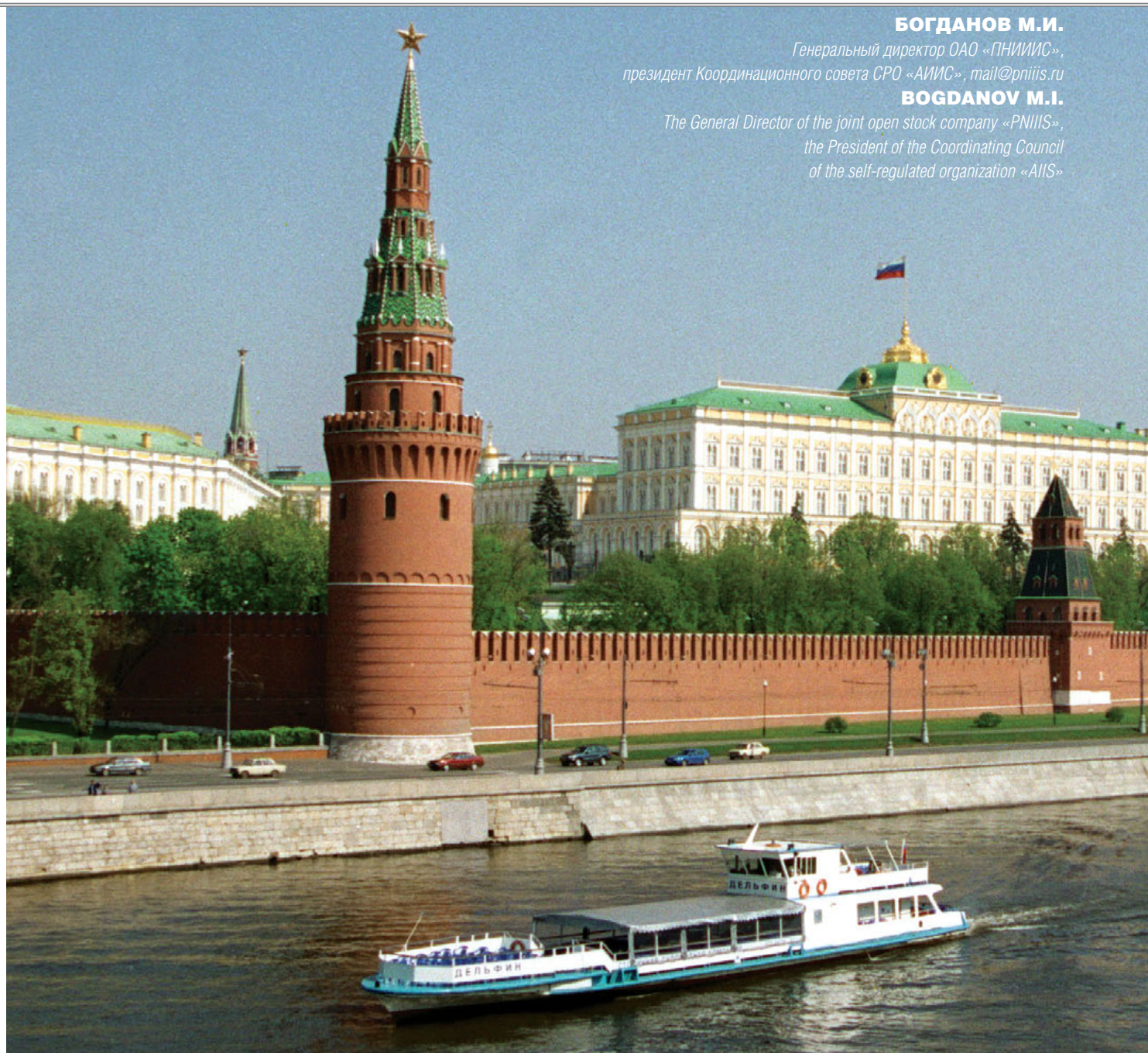


БОГДАНОВ М.И.

Генеральный директор ОАО «ПНИИС»,
президент Координационного совета СРО «АИИС», mail@pniiis.ru

BOGDANOV M.I.

*The General Director of the joint open stock company «PNIIS»,
the President of the Coordinating Council
of the self-regulated organization «AIS»*



О КОНЦЕПЦИИ КОМПЛЕКСНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОТНОШЕНИИ РЕГУЛИРОВАНИЯ СТРОИТЕЛЬНОЙ ОТРАСЛИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ИНЖЕНЕРНЫХ ИЗЫСКАНИЙ)

ABOUT CONCEPT OF STATE POLICY RELATED TO REGULATION OF CONSTRUCTION INDUSTRY (ENGINEERING SURVEYING)

Ключевые слова: строительство; инженерные изыскания; регулирование; саморегулирование; комплексная государственная политика.

Key words: construction industry; engineering survey; regulation; self-regulation; integrated state policy.

Аннотация: предлагается ряд конкретных мер для улучшения положения в отрасли инженерных изысканий. Рассматриваются недостатки существующей в России системы саморегулирования в строительстве и отмечается необходимость реализации комплексного подхода при разработке системы государственного и негосударственного регулирования отрасли.

Abstract: some specific steps for improving situation with engineering surveying are proposed. Problems of existing in Russia approach to regulations in construction industry are reviewed and conclusion made that it is necessary to utilize integrated approach while developing state and state-independent system of regulation of the industry.



При анализе проблем, существующих в инженерных изысканиях в строительстве в Российской Федерации, и поиске путей их решения необходимо понимать, что корректировка тех или иных недостатков в отрасли должна осуществляться на базе единой комплексной концепции, основанной на оптимальном соотношении государственного и негосударственного регулирования. В настоящее время различные положения государственного и негосударственного регулирования рассматриваются отдельно друг от друга. Отсутствует единая сформулированная государственная политика в отношении регулирования строительной отрасли, носящая комплексный характер.

Основные проблемы саморегулирования в строительстве на сегодняшний

день связаны с тем, что саморегулирование в отрасли в действительности нет. Присутствует связанная с ним терминология, но, по сути, все перемены последних полутора лет свелись лишь к тому, что лицензии стали называться допусками и выдает их не Федеральный лицензионный центр, а некоммерческие организации, отвечающие некоторым формальным требованиям. При этом заметно увеличилась административная и финансовая нагрузка на предприятия строительной отрасли. НП «СПО «Ассоциация Инженерные изыскания в строительстве»» («АИИС») объединяет около 1600 предприятий и индивидуальных предпринимателей. Имеющийся опыт позволяет сделать именно такой вывод.

Связаны эти негативные результаты введения «саморегулирования» прежде всего с низким качеством Федерального закона от 22.07.2008 г. № 148-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», который был подготовлен Комитетом Государственной Думы РФ по строительству и земельным отношениям. Введение в 2006 году постановлением правительства № 20 от 19 января 2006 года понятия «инженерно-геотехнические изыскания», не имеющего нормативной базы и подменяющего собой часть инженерно-геологических изысканий, недостаточно проработанные приказы Минрегиона, определяющие виды изыскательских работ, только увеличили количество проблем в строительной отрасли. Одним из факторов, позволивших принять подобные документы, было игнорирование реального мнения профессионального сообщества. В диалоге с Минрегионом в 2010 году учитывалось мнение прежде всего руководителей Национального объединения изыскателей, предложения которых привели к увеличению количества видов работ с 6 до 30 и способствовали введению бессмысленных требований по выдаче допусков к особо опасным работам, сформулированных в постановлении Правительства РФ №48.

Принципиальной ошибкой при подготовке Федерального закона № 148 стал отказ от мирового опыта построения системы регулирования профессиональной деятельности. Существует успешная модель организации профессионального сообщества, работающая в большинстве развитых стран. Основным объектом регулирования при этом является инженер-строитель. Регули-

рование юридических лиц возможно, но оно базируется на системе регулирования физических лиц. Общие подходы к регулированию профессиональных сообществ не зависят от страны — и попытка изобрести здесь чисто российский подход подобна попытке создания, например, законов физики, которые действуют только на территории Российской Федерации.

Недостатки созданной в России системы саморегулирования в строительстве очевидны большинству членов профессионального сообщества. Для того чтобы получить объективную оценку отношения строителей к принятым законам, достаточно провести независимый социологический опрос. И, скорее всего, резкое недовольство эффективностью закона № 148-ФЗ выразят от 90 до 100% опрошенных. Принятие Федерального закона № 240, внесшего некоторые изменения в ранее принятый закон, принципиально положение дел не поменяло, привнес с собой некоторые новые проблемы. Тем не менее отказ от саморегулирования в строительной отрасли, несмотря на все недостатки принятых законов и приказов, был бы ошибкой. Необходима выработка и реализация комплексной государственной политики регулирования строительной отрасли, которая включала бы как государственное, так и негосударственное регулирование. Саморегулирование при этом являлось бы только одним из ее элементов. Комплексная государственная политика должна включать в себя такие направления, как профессиональная подготовка работающих в строительной отрасли, порядок допуска специалистов и организаций на рынок, контроль качества (как государственный, так и негосударственный) изыскательских, проектных и строительных работ, совершенствование системы технического регулирования в строительстве, включая технические регламенты, своды правил и стандарты, порядок их разработки и применения, совершенствование взаимодействия государственных органов законодательной и исполнительной власти и профессионального сообщества.

Есть несколько основных направлений работы, которые имеет смысл рассмотреть, говоря о комплексной государственной политике в отношении регулирования подотрасли инженерных изысканий.

1. Надо произвести изменения в системе саморегулирования, чтобы оно начало действительно практически ра-

ботать. Возможно, следует провести эксперимент по усовершенствованию системы саморегулирования в отдельно взятом сегменте — инженерных изысканиях (количество изыскательских организаций в РФ составляет примерно 4600, количество СРО — 28). Потребуется внесение некоторых изменений в законодательство и приказы Минрегиона. Внесение необходимых поправок существующим руководством Комитета ГД по строительству и земельным отношениям представляется маловероятным. В случае одобрения такого решения руководством «Единой России» в корректировке законодательства по саморегулированию в строительстве возможно было бы участие Комитета ГД по собственности. Это могло бы быть сделано как проведение законодательного эксперимента, как поиск новых форм работы. Руководство страны поддерживает инновационные подходы. Проведение эксперимента по корректировке неработающего закона, подготовленного одним комитетом Государственной Думы, другим комитетом, имеющим положительный опыт внедрения саморегулирования в различных секторах экономики, является достаточно инновационным. В случае положительных результатов подход к корректировке законодательства, проверенный на изыскательском сообществе, мог бы быть распространен также на проектировщиков и строителей.

Часть проблем в саморегулировании в строительной отрасли связана с наличием СРО, в которых саморегулирование не может работать по определению, которые контролируются 1–2 людьми, представляющими ту или иную группу интересов. Такие СРО включают, как правило, менее чем по 100 организаций — и прекратить их существование можно достаточно легко, введя требование о минимальном количестве организаций в СРО, например, равном 250. Это изменение вряд ли возможно провести немедленно, но можно рассматривать в качестве одной из стратегических задач. В этом случае общее количество СРО в отрасли инженерных изысканий составит 11–14 и, в частности, не произойдет «монополизации» этого направления деятельности.

Увеличение минимального количества организаций должно быть достаточно эффективно. Тем не менее существуют «коммерческие» СРО, насчитывающие сотни организаций. Принятие дополнительного законода-

тельного требования о том, что коллегиальный орган управления саморегулируемой организацией должен включать не менее 7 членов, которые должны иметь профильное образование и опыт работы в инженерных изысканиях, позволит ускорить введение саморегулирования в таких СРО.

2. Необходимо сформировать и вести единый реестр специалистов в области инженерных изысканий с выдачей соответствующего сертификата. На базе этого реестра в рамках существующей системы саморегулирования на основе регулирования юридических лиц в дальнейшем будет создаваться система саморегулирования на основе регулирования физических лиц.

После завершения формирования первоначального реестра специалистов в области инженерных изысканий попасть в него будет возможно только при наличии профильного образования, стажа работы по специальности 2 или 3 года и после сдачи специальных экзаменов. Специалисты, включенные в реестр, будут дорожить своим правом на профессиональную деятельность, и есть надежда, что фальсификации результатов инженерных изысканий перестанут быть нормой.

Свой профессиональный статус надо будет ежегодно подтверждать в уведомительном порядке, и в случае, если специалист в течение нескольких, например трех, лет не занимается профессиональной деятельностью и не подтверждает свой статус, он автоматически будет удаляться из реестра.

3. Есть несколько процедурных вопросов, которые имеют достаточно большое значение для развития саморегулирования в отрасли. Имеет смысл законодательно ввести положение о том, что доверенности на любое голосование на общем собрании саморегулируемой организации или на съезде национального объединения должны выдаваться только лицам, имеющим профильное образование и опыт работы в инженерных изысканиях, или, в дальнейшем, только лицам, внесенным в реестр специалистов. Доверенности должны выдаваться на участие в определенном мероприятии и на определенную дату. Это позволит избежать ситуаций, когда при вступлении в СРО организация выдает доверенность на право представления своих интересов руководителям СРО. Кроме того, имеет смысл запретить участие в заседаниях коллегиального органа управления СРО или совета национального объ-

единения по доверенности. В настоящее время наблюдается много случаев, когда решения фактически принимают сотрудники аппарата, получившие доверенности от членов коллегиального органа. Еще один важный процедурный вопрос относится к порядку проведения съездов. При рассмотрении не требующих тайного голосования вопросов целесообразно законодательно разрешить заочное проведение съездов. Возможность проведения общих собраний в заочной форме по-разному трактуется представителями Ростехнадзора и представителями СРО, но, учитывая количество изменений в государственных требованиях к СРО и их членам и то, что большая часть изменений требует проведения нескольких дорогостоящих и трудоемких общих собраний, имеет смысл разрешить их проведение в явном виде.

4. Важнейшей частью работы должно стать взаимодействие изыскательского сообщества и Минрегиона РФ. Только в диалоге профессионалов и представителей органов государственной власти можно добиться построения работающей системы саморегулирования. Необходимо стремиться к тому, чтобы во главе национальных объединений не оказались бывшие чиновники, которые в диалоге с органами власти будут подавлять ту часть профессионального сообщества, которая хочет добиться работающего саморегулирования. Это то, что мы наблюдаем сегодня. Существующая ситуация, когда строители России вдруг обнаружили, что в условиях саморегулирования только бывшие руководители Ростроя и крупные государственные чиновники в состоянии руководить национальными объединениями, по меньшей мере вызывает удивление.

5. С участием профессионального сообщества изыскателей необходимо пересмотреть нормативную базу отрасли. Эту работу целесообразно вести по нескольким направлениям. Надо усовершенствовать существующие нормативные документы, причем с учетом международных стандартов. Разрешенная в настоящее время законодательством множественность стандартов представляется неверным решением, которое также требует пересмотра.

Имеет смысл развивать нормативную базу инженерно-геологических изысканий на основе создания региональных нормативов, которые будут базироваться на картах типологического инженерно-геологического рай-

онирования. Причем выполняться это должно в виде программно-аппаратного комплекса, поддерживающего хранение инженерно-геологических карт различного масштаба и допускающего переход к картам более крупного масштаба при получении новой информации. В создании такой региональной нормативной базы активное участие должны принимать изыскатели того региона, для которого ведется разработка документа. Выполняться эта работа должна на основе единого методического подхода, предлагаемого СРО и поддерживаемого Минрегионом.

Необходимо усовершенствовать также нормативную базу инженерно-экологических, инженерно-геодезических, инженерно-гидрометеорологических изысканий. В ряде случаев требования нормативов бывают избыточными и необоснованными. В то же время на практике объемы выполняемых работ часто бывают недостаточными.

6. Совместно с Минрегионом, Минобрнауки и учебно-методическими объединениями (УМО) следует усовершенствовать образовательные стандарты по тем специальностям, по которым готовят изыскателей. Это реальная задача, учитывая, что председателем научно-методических советов по географии и экологическому образованию УМО университетов России является вице-президент АИИС, декан географического факультета МГУ, академик РАН Н.С. Касимов, председателем Совета УМО ВУЗов Российской Федерации по образованию в области геодезии и фотограмметрии — вице-президент АИИС, ректор МИИГАиК, д.т.н. В.А. Малинников, а председателем Совета УМО вузов Российской Федерации по образованию в области строительства — член Наблюдательного совета АИИС, ректор МГСУ, академик РААСН В.И. Теличенко. Необходимо упомянуть, что в Российской Федерации в настоящее время нет ни одного высшего учебного заведения, которое готовило бы специалистов именно по инженерным изысканиям. В перечне Минобрнауки вообще нет специальности «инженерные изыскания». Подготовка по отдельным направлениям в рамках инженерных изысканий ведется по программам, которые не позволяют выпускникам иметь необходимый набор знаний. Инженеры-геологи не изучают необходимые строительные дисциплины, а инженеры-строители практически не знают инженерной геологии, что связано с недостатками существующих образовательных стандартов.

7. Важнейшей частью работы должна стать организация контроля качества выполняемых инженерных изысканий. В настоящее время органы государственной экспертизы выполняют только проверку соответствия отчетов требованиям нормативных документов. Проверка же фактического выполнения полевых и лабораторных работ не осуществляется (лишь крупные заказчики из нефтегазового комплекса нанимают для этого контролирующие организации). Несомненно, что хотя бы выборочно должны проводиться контрольные полевые и лабораторные работы с лишением тех лиц, которые фальсифицируют их результаты, права заниматься профессиональной деятельностью. Основными элементами контроля качества инженерных изысканий, с точки зрения автора, должны являться государственная и негосударственная экспертизы (включая технический контроль выполнения полевых и камеральных изыскательских работ).

Использование всех элементов контроля качества инженерных изысканий позволит сократить число недобросовестных исполнителей работ. Ведение реестра изыскателей позволит сделать исключение из него специалистов опасностью, которой будут стараться избегать.

8. Проблемой отрасли является отсутствие единого порядка ведения фондов материалов инженерных изысканий и доступа к ним. Они должны разделяться на материалы федерального и регионального уровня и храниться в соответствующих архивах, подконтрольных государству. В настоящее время часть материалов инженерных изысканий не сдается никуда, другая часть сдается в органы архитектуры разного уровня и третья часть сдается в организации, которые считались территориальными изыскательскими организациями. Последние в большинстве случаев взимают деньги за доступ к архивам и при этом конкурируют на рынке с теми, кто эти материалы им сдает. В ряде мест территориальные изыскательские организации были приватизированы и доступ к архивам стал лишь жестом доброй воли их владельцев. Целесообразно разделить функцию по ведению фондов и деятельность на рынке инженерных изысканий.

Доступ к материалам изысканий, сданным в государственные архивы, должен быть ограничен с учетом того, что эти материалы являются интеллектуальной собственностью заказчиков изысканий.

9. Важной проблемой отрасли инженерных изысканий является ценообразование. В течение нескольких лет государство не оплачивало обновление справочников базовых цен на инженерные изыскания. Более того, справочник, подготовленный несколько лет назад ОАО «Производственный и научно-исследовательский институт по инженерным изысканиям в строительстве» на средства изыскателей, до сих пор не утвержден Минрегионом.

Существует несомненная проблема и с региональным ценообразованием на инженерные изыскания. Так, правительством Москвы было принято решение о введении на изыскательские работы в городе поправочного коэффициента 0,59. Одним из объяснений этому было наличие в Москве большого количества скважин, которые позволяют уменьшать объемы выполняемых работ. Примененный при этом подход методически совершенно неверен. Во-первых, инженерные изыскания — это не только бурение скважин, но и целый ряд других работ (полевых, лабораторных, расчетных, мониторинговых и т.д.). Во-вторых, если уменьшение каких-либо работ для какого-либо вида строительства обосновано, то это должно быть учтено в территориальном строительном нормативе. Введение правительством Москвы понижающего коэффициента приводит к тому, что изыскатели вынуждены либо фальсифицировать часть результатов, либо выполнять дополнительные, не столь нужные работы, для того чтобы добиться необходимой цены для покрытия себестоимости.

Ни одна из изыскательских организаций по отдельности эту ситуацию изменить не в состоянии. С этой задачей не смогла пока справиться и СРО «АИИС». Исходя из того, что регулирование строительной деятельности относится как к федеральному уровню, так и к уровню субъекта, разрешение этой ситуации возможно с помощью Минрегиона.

Государство не может полностью уходить от регулирования строительной отрасли. Наиболее эффективно будет организовано управление отраслью при наличии баланса между государственным и негосударственным компонентом. Это определяет важность того, кто будет представлять профессиональное сообщество в этом диалоге. От политики, проводимой Министерством регионального развития РФ, зависит очень многое. 