

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ проектирования сетей связи

А.Галкин, к.т.н., технический директор ОАО "ГИПРОСВЯЗЬ-СПб"

Автор анализирует проблемы и пробелы законодательства в части проектирования и ввода в эксплуатацию объектов капитального строительства, например антенно-мачтовых и линейно-кабельных сооружений, а также и сооружений связи, не являющихся объектами капитального строительства. Выдвигаемые им предложения по изменению законодательства должны избавить отрасль от этих проблем.

Вокруг законодательства в области строительства, а в особенности в области телекоммуникаций, всегда было и будет множество вопросов и споров. Попробуем разобраться во всех законодательных перипетиях и реалиях жизни.

Разделим выполнение проектных работ в нашей отрасли с точки зрения их цели:

- архитектурно-строительное проектирование, содержащее архитектурные, функционально-технологические, конструктивные и инженерно-технические решения для обеспечения строительства;
- проектирование для обеспечения целостности, устойчивости функционирования и безопасности сети связи.

АРХИТЕКТУРНО-СТРОИТЕЛЬНОЕ ПРОЕКТИРОВАНИЕ

Данная деятельность осуществляется на основании Градостроительного кодекса и его подзаконных актов и необходима только для объектов капитального строительства. Сооружениями связи в соответствии с законом "О связи" считаются объекты инженерной инфраструктуры, в том числе антенно-мачтовые сооружения (АМС), линейно-кабельные сооружения (ЛКС): канализация, необслуживаемые усилительные пункты (НУП), закрытые подземные переходы и т.д., но не сам кабель. Более подробно данный вопрос описан в постановлении Правительства РФ (ПП РФ) от 11.02.2005 №68 "Об особенностях государственной регистрации права

собственности и других вещных прав на линейно-кабельные сооружения связи". Для строительства подобных сооружений необходимо получать разрешение и, соответственно, иметь положительное заключение архитектурно-строительной экспертизы проектной документации. Их не стоит путать с определением "сооружений связи" из приказа Минсвязи от 09.09.2002 №113 - о них мы поговорим далее.

Экспертиза может быть государственной и негосударственной. Государственная экспертиза делится на два уровня - федеральный (ФАУ "Главгосэкспертиза" и его девять филиалов) и субъектовый (государственные экспертизы в субъектах Федерации).

Экспертизе на федеральном уровне подлежит проектная документация особо опасных, технически сложных и уникальных объектов, а также объектов, строительство или реконструкцию которых предполагается осуществлять на территории нескольких субъектов Федерации, и ряда других. До 2010 года все ЛКС считались особо опасными и технически сложными. На данный момент особо опасными, технически сложными сооружениями считаются, например, АМС высотой от 75 м и ЛКС с заглублением подземной части ниже планировочной отметки на 5 м. Уникальными считаются сооружения выше 100 м или с заглублением ниже 10 м. Правда, в законодательной базе создан небольшой пробел, так как в соответствии с Градостроительным кодексом уникальными считаются объекты

с заглублением ниже планировочной отметки 15 м. Таким образом, получается, что ЛКС с заглублением от 10 до 15 м не являются ни особо опасными и технически сложными, ни уникальными.

Государственной экспертизе уровня субъекта и негосударственной экспертизе подлежит проектная документация на все остальные объекты капитального строительства. Причем есть ряд объектов, проектная документация которых подлежит только государственной экспертизе (п.3.4 ст.49 Градостроительного кодекса).

Институт негосударственных экспертиз был введен еще в 2008 году, но легитимность заключений негосударственной экспертизы наравне с государственной при проектировании большинства объектов капитального строительства появилась только с 1 апреля 2012 года. Сейчас такие экспертные органы аккредитуются в Росаккредитации (ПП РФ от 29.12.2008 №1070 с учетом всех изменений, внесенных в 2011 и 2012 годах), для этого они должны иметь работников, аттестованных Минстроем (раньше – Минрегионом). Аттестация как государственная услуга предоставляется бесплатно. Перечень направлений деятельности экспертов, подлежащих аттестации, приведен в приказе Минрегиона от 27.03.2012 №127. В нем также указаны направления, касающиеся систем связи. После создания в ноябре прошлого года Росаккредитации и передачи ей полномочий по аккредитации организаций, имеющих право на проведение экспертизы, действие всех ранее выданных Минрегионом свидетельств об аккредитации было приостановлено с 1 апреля 2012 года. При подтверждении соответствия таких организаций новым требованиям их свидетельства возобновляются отдельными приказами Росаккредитации полностью или частично (например, лишь в части проведения негосударственной экспертизы только проектной документации или инженерных изысканий).

Стоит отметить, что экспертиза необходима только для тех объектов капитального строительства, для которых требуется разрешение на строительство, причем при проведении капитального ремонта разрешение и экспертиза не требуются.

Для проектов по объектам капитального строительства требования к составу и содержанию проектной документации приведены в ПП РФ от 16.02.2008 №87. Основным его достоинством можно считать форму (требования к проектной документации четко разбиты на разделы и пункты), а основным недостатком – содержание. Существует мнение, что в него необходимо вносить

кардинальные изменения, как в части принципиальных вопросов, так и в части многочисленных ляпов (например, зачем нужно описывать системы сигнализации при проектировании линейно-кабельных сооружений связи?). В соответствии с дорожной картой "Совершенствование правового регулирования градостроительной деятельности и улучшение предпринимательского климата в сфере строительства" (утверждена распоряжением Правительства 1336-р от 29.07.2013) изменения в ПП РФ №87 должны быть вынесены на рассмотрение Правительства РФ.

Требования к оформлению проектной и рабочей документации для объектов капитального строительства приведены приказе Минрегиона №108, который ссылается на национальные стандарты. Главным из них считается ГОСТ Р 21.1101-2013 "Основные требования к проектной и рабочей документации". Что касается связи, то существует ГОСТ Р 21.1703-2000 "Правила выполнения рабочей документации проводных средств связи". В данном случае при проектировании необходимо руководствоваться документами в соответствии с Законом о техническом регулировании (№184-ФЗ от 27.12.2003), из которых основные – технические регламенты, в частности, Технический регламент о безопасности зданий и сооружений (№384-ФЗ от 30.12.2009) и его подзаконные акты.

ПРОЕКТИРОВАНИЕ СРЕДСТВ СВЯЗИ

Для возможности предоставления услуг связи необходимо вводить сооружения и сети связи в эксплуатацию в Роскомнадзоре. Правила ввода в эксплуатацию описаны в уже давно ставшем скандально известным приказе Минсвязи от 09.09.2002 №113, утверждающем "Правила ввода в эксплуатацию сооружений связи". Определение "сооружения" здесь мы используем в кавычках, так как оно кардинально отличается от определения в законе "О связи". Здесь "сооружение" – это совокупность средств, линий и сетей связи, а не объекты инженерной инфраструктуры. Данное противоречие порождает некоторые сложности. Необходимо понимать, что "сооружения" связи, сдаваемые в эксплуатацию, ничего общего не имеют с сооружениями связи, представляющими собой объекты капитального строительства, и все, что описано выше в статье, к ним не относится.

Но это далеко не единственное противоречие в приказе №113. Многие термины и определения в нем устарели и не соответствуют ни текущему законодательству, ни реалиям развития телекоммуникационной отрасли (особенно это важно для сдаваемых по упрощенной процедуре объектов,

перечисленных в Приложении А). Что же касается самого ввода в эксплуатацию, то приказ требует наличия заключения Государственной экспертизы (кроме сооружений, перечисленных в Приложении А), институт которой теперь имеет отношение только к объектам капитального строительства. Вместо выдачи разрешения на эксплуатацию, о котором говорится в приказе, Роскомнадзор ставит свои подписи на акте КС-14.

Такая ситуация сложилась после неудачной попытки ввести в 2007 году институт регистрации сетей связи, включающий в себя, в том числе разработку системных проектов и их негосударственную экспертизу. После законодательной отмены в 2010 году так и не заработавшей реформы оказалось, что законодательство в области строительства уже изменилось (в части требований к проектированию, государственной экспертизе, появлению саморегулируемых организаций), и простой возврат к старым требованиям к "сооружениям связи" ввел всю систему ввода в эксплуатацию в режим работы де-факто.

Что же касается де-юре, то, в соответствии со ст.12 закона "О связи", требования к проектированию сетей связи должно устанавливать Минкомсвязи. Таких требований на данный момент нет, требования же к вводу в эксплуатацию морально и законодательно устарели. Де-факто органом, проводящим экспертизу проектной документации, выступает ФГБУ Центр МИР ИТ, подведомственное Россвязи. Необходимо отметить, что цель такой экспертизы – анализ соответствия проектной документации требованиям законодательства в области связи (построение сетей, правила пропуска трафика и т.д.), и к архитектурно-строительным государственным и негосударственным экспертизам эта цель никакого отношения не имеет. Экспертное заключение необходимо для приемочной комиссии, в которой участвует Роскомнадзор. Так что если сооружение связи является объектом капитального строительства, то необходимо проходить параллельно две экспертизы: для получения разрешения на строительство и для начала оказания услуг связи на данном сооружении.

Как говорилось ранее, действующих требований к отраслевому проектированию нет. В данном случае приходится либо приспособлять требования к проектированию объектов капитального строительства, либо пользоваться уже отмененными нормативами (например, делать рабочий проект). Такая неопределенность порождает большие денежные и временные риски при проектировании и вводе в эксплуатацию, что ухудшает экономические показатели в отрасли в целом. Ко всему прочему, в отрасли создана запутанная система правил

построения сетей, лицензионных требований при оказании услуг связи и правил применения оборудования, что делает практически невозможным выполнение цели, поставленной в ст.1 закона "О связи": содействие внедрению перспективных технологий и стандартов. Необходима переработка всех документов с целью их упрощения и снятия несоответствий, а также полная увязка всех стадий цикла ввода в эксплуатацию – от лицензирования услуг связи и сертификации оборудования до самой процедуры ввода в эксплуатацию.

В части же проектирования предлагается разработать требования к отраслевому проектированию (в соответствии со ст.12 закона "О связи"), причем нацеленному только на решение основных задач – обеспечение целостности, устойчивости функционирования и безопасности сети связи. Таким образом, на этапе создания проектной документации оператор связи через подрядчика-проектировщика доказывает обеспечение целостности и живучести, а также соблюдение требований к основным показателям функционирования сети связи. Причем такие требования уже существуют, это "Требования к организационно-техническому обеспечению устойчивого функционирования сети связи общего пользования", утвержденные приказом от 27.09.2007 №113. В данном приказе упоминается, что целостность и живучесть сети связи обеспечивается, например, через выполнение требований к их построению при проектировании или соответствием техническим нормам на показатели функционирования. В таком случае необходимо утвердить единые методики расчета основных показателей (таких методик существует множество) и, возможно, разработать ряд программных продуктов, позволяющих рассчитывать такие показатели.

Полностью избавляться от отраслевой экспертизы было бы неверным шагом. Необходимо изменить ее цели и задачи и, возможно, даже форму. В частности, отраслевая экспертиза может проверять вышеупомянутые расчеты и основные требования к построению сетей связи, тем самым подтверждая обеспечение целостности, устойчивости функционирования и безопасности, что, в свою очередь, может позволить Роскомнадзору ввести уведомительный порядок ввода сетей связи в эксплуатацию (или отдельных элементов сети).

По мнению автора, данный вариант изменения отраслевого законодательства (в частности, "Правил ввода в эксплуатацию сооружений связи") позволил бы обеспечить целостность, устойчивость функционирования и безопасность сети связи и, соответственно, качество оказываемых услуг связи. ■

