

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЭКСПЕРТИЗА И ИНВЕСТИЦИОННЫЙ ПРОЦЕСС: ФОРМУЛА РАЗВИТИЯ



НАЧАЛЬНИК ФАУ «ГЛАВГОСЭКСПЕРТИЗА РОССИИ»

Игорь Евгеньевич Манылов

Одна из важнейших составляющих процветания России – стимулирование предпринимательской инициативы во всех секторах экономики. Строительная отрасль не исключение, и опыт работы Главгосэкспертизы России отчетливо показывает значимость работы каждого в нашей отрасли: застройщиков, проектировщиков, экспертов, строителей. Только вдумчивый, профессиональный подход, только взаимная координация действий во всех сферах позволят успешно решать все те масштабные задачи, которые сегодня стоят перед строительной отраслью. В современных условиях ключевыми этапами, оказывающими фундаментальное влияние на эффективность решения этих задач, становятся стадии принятия решений об инвестициях, проектирования и экспертизы проекта.

В отрасли работают тысячи проектных организаций и сотни организаций государственной и негосударственной экспертизы, деятельность которых направлена на решение указанных задач. Институт государственной экспертизы – один из системообразующих элементов строительного комплекса, и цель его деятельности обусловлена самим смыслом тех задач, которые возложены на государственных экспертов. Их список может меняться, но главные зоны нашей ответственности остаются прежними: безопасность и надежность возводимых объектов, минимизация ущерба окружающей среде в процессе возведения и эксплуатации объектов, экспертизу которых мы проводим. Наконец, именно в нашей сфере ответственности находится и вопрос обеспечения эффективности инвестиций. Поэтому одним из главных направлений работы сегодня становится совершенствование механизма принятия решений о направлении инвестиций.

Status quo

Решение исторически сложившихся проблем, вызванных несоответствием нормативно-го регулирования и текущей организацией работы по отношению к современным реалиям, к которым можно отнести работу «в бумаге», недостаточной скоростью актуализации строительных норм, правил и сметных нормативов, архаичным подходом к определению сметной стоимости и ее оценке, а также многих других предотвратит тысячи потенциальных аварий и сэкономит сотни миллиардов рублей бюджетных средств.

Если оценивать деятельность только Главгосэкспертизы России, то в 2016 году в ходе проверки достоверности определения сметной стоимости объектов, финансируемых с привлечением средств федерального бюджета, экономия прямых затрат на строительство составила почти 300 млрд рублей. Если же говорить о работе всех организаций государственной экспертизы, то в этом случае речь идет о еще большей цифре – более 530 млрд рублей.

Оперировать экономией в сотни миллиардов нетрудно, но очевидно, что корректировка, достигающая подобных масштабов, возможна только в одном случае: когда качество представляемой проектной документации находится на крайне низком уровне. О том же говорят и другие цифры: около 24% представленных проектов получили в 2016 году отрицательное заключение Главгосэкспертизы России.

Эти цифры – не только и не столько итоги безупречной работы экспертов, но и сигнал, который должен заставить нас задуматься о том, как сейчас ведется работа по оценке размеров инвестиций, попытаться определить те так называемые слабые стороны, которые не позволяют добиться максимальной эффективности, и предложить способы их устранения. Такой анализ, проведенный силами специалистов Главгосэкспертизы России, позволил выделить четыре основные проблемы, решение которых должно значительно повысить эффективность нашей работы. Причем у всех четырех есть одна общая особенность: их причина кроется в том, насколько застывшими стали многие механизмы и инструменты, которые находятся в распоряжении экспертов.

Институт строительной экспертизы в течение достаточно долгого времени принципиально не менялся. Несмотря на неоднократное перераспределение полномочий между органами власти, появление негосударственной экспертизы и многие другие изменения, подходы к тому, как следует проводить оценку проектов и их заявленной стоимости, оставались, по существу, прежними.

В соответствии с устоявшейся традицией многие по-прежнему считают, что основная обязанность экспертов заключается только в оценке соответствия проектных решений требованиям технических регламентов и иным установленным требованиям.

Такая задача действительно стоит перед каждым экспертом. Да, нормоконтроль должен быть, и он должен быть строгим. Каждый проект должен соответствовать всем требованиям, установленным действующим законодательством, этого требуют интересы общества и государства. Однако полагать, будто содержание нашей работы сводится исключительно к нормоконтролю, значит, по сути, подменять понятия. Государственная экспертиза располагает удивительным капиталом – самым крупным в стране сообществом наиболее профессиональных экспертов, и ограничение сферы их деятельности строго контрольными функциями было бы непростительным расточительством этого интеллектуального капитала. Никто лучше экспертов не может оценить, насколько оптимальны представленные в проекте принципиальные решения, соответствуют ли они этапу развития инженерной мысли, насколько экономически оправдан выбор того или иного инструментария, технологий и материалов. Но для понимания и принятия необходимости расширения сферы деятельности экспертов требуется фундаментальное изменение восприятия роли экспертизы как самим экспертным сообществом, так и остальными участниками инвестиционного процесса. И в этом случае становится очевидным недостаток технологий работы экспертизы – отсутствие налаженной системы передачи опыта и накопленных знаний. Ошибки в проектной документации переходят из одного проекта в другой, становясь типичными, как если бы исполнители не проводили аналитической работы по итогам устранения замечаний экспертов. При этом знания экспертов, их опыт, их понимание доходят до проектировщиков только при помощи этого одного канала коммуникации – посредством направления замечаний



1



2



3



4



МЕРОПРИЯТИЯ ДЕЛОВОЙ ПРОГРАММЫ ГЛАВГОСЭКСПЕРТИЗЫ РОССИИ В РАМКАХ VI РОССИЙСКОГО ИНВЕСТИЦИОННО-СТРОИТЕЛЬНОГО ФОРУМА. 20–21 СЕНТЯБРЯ 2017 ГОДА

по итогам рассмотрения конкретных проектов. Необходимо создать доступ к базе знаний экспертов: формировать центры компетенций и проводить просветительскую работу, в рамках которой эксперты смогут разбирать с проектировщиками и заказчиками типичные ошибки и недостатки и разъяснять сложные вопросы, тем самым содействуя решению задачи по повышению качества проектирования.

Повысить качество проектирования позволит изменение сложившейся практики, в соответствии с которой работа экспертов по оценке поступающего проекта начинается уже на финальной стадии работы с ним.

Фактически сейчас мы приступаем к рассмотрению проекта, когда основные параметры будущего объекта капитального строительства уже определены, и любые серьезные ошибки и просчеты, обнаруженные экспертизой и требующие исправления, означают потерю значительного количества времени и ресурсов, а для федерального бюджета, если финансирование объекта осуществляется за государственный счет, заморозку выделенных средств. И это только часть проблемы.

При сохранении существующего алгоритма взаимодействия проектировщиков, экспертов и строителей практически не осуществляется профессиональная экспертная оценка исходных данных, используемых проектировщиками, не получает экспертной оценки само задание на проектирование. То есть экспертиза полностью выключена из процесса именно на той стадии, когда коррекция проекта могла бы производиться с наименьшими потерями времени, сил и материальных ресурсов. Именно на той стадии, когда определяются основные параметры инвестиционного решения, эксперты остаются в стороне. В итоге потом, и такое бывает нередко, когда в представленном проекте будут выявлены нарушения, ошибки и недостатки, работа по их устранению влечет за собой невозможность реализации проекта в соответствии с инвестиционным решением. Мы считаем такое положение дел нерациональным и противоречащим не только общим интересам всех участников строительного комплекса, но и здравому смыслу. Изменив этот алгоритм, мы сможем сделать огромный шаг в сторону более эффективной экономики строительства.



5



ВЫСТУПЛЕНИЕ ЗАМЕСТИТЕЛЯ МИНИСТРА СТРОИТЕЛЬСТВА И ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ Х.Д. МАВЛЯРОВА НА ПЛЕНАРНОМ ЗАСЕДАНИИ VI РОССИЙСКОГО ИНВЕСТИЦИОННО-СТРОИТЕЛЬНОГО ФОРУМА. 21 СЕНТЯБРЯ 2017 ГОДА

В последнее время из сферы государственного регулирования строительной отрасли выпала тема учета эксплуатационных затрат, затрат «владения» объектом.

Современный подход к рассмотрению проекта предполагает, что его стоимость формируется с учетом того объема затрат, который необходим на стадиях проектирования и строительства. Это понятный и надежный метод, но он не учитывает тех издержек, которые несет владелец объекта при его последующей эксплуатации. Между тем опыт показывает, что существуют целые категории объектов, для которых эксплуатационные расходы либо сравнимы с расходами на строительство, либо превышают их. Рациональная оценка инвестиционной привлекательности проекта должна основываться на полноценных данных, в которых учтены все факторы, а эксперты должны рассматривать проект с учетом всего жизненного цикла объекта капитального строительства.

Несоответствие нормативного регулирования современным реалиям – еще одна из существующих проблем. Сегодня одним из ключевых направлений является необходимость модернизации системы технического регулирования в строительстве. И хотя многое уже сделано, ее актуализация по-прежнему остается одной из глобальных задач: пробелы в действующих сводах правил, устаревшие нормы, несовпадение требований регулирования и современных технологий строительства приводят к значительному удорожанию процесса, замедлению работы, необходимости подготовки специальных технических условий даже там, где эти условия давно стали общей практикой.

Несовершенство технического регулирования дополняется проблемами, которые создают применение базисно-индексного метода и устаревших элементных норм. Базисно-индексный метод оценки стоимости затрат на реализацию проектов используется уже несколько десятков лет, но отличается высокой погрешностью при определении предельной стоимости строительства и в реалиях современной строительной индустрии давно является откровенным анахронизмом.

Новые инструменты

Осознание этих проблем – уже пройденный этап, и мы совместно с Минстроем России и широким кругом специалистов приступили к активной фазе их преодоления.

Решение поставленных задач невозможно без перехода на качественно новый уровень организации работы и активного использования накапливаемой информации о проектах, ранее прошедших экспертизу. Отрасль нуждается в адекватном инструментарии, подходящем для работы в условиях изменившихся правил.



6



ВЫСТУПЛЕНИЕ МИНИСТРА СТРОИТЕЛЬСТВА И ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ М.А. МЕНЯ НА I МЕЖДУНАРОДНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ «РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА СТРОИТЕЛЬНОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ». 26 МАЯ 2017 ГОДА

Стремление создать такой инструментарий и стало одной из главных причин активной работы по внедрению современных технологий в работу экспертов. Переход к осуществлению строительной экспертизы только в электронной форме практически завершен. Негосударственные экспертизы должны перейти к оказанию услуг в электронном виде с 1 января 2018 года.

Планируется ввод в промышленную эксплуатацию государственной информационной системы «Единый государственный реестр заключений экспертизы проектной документации объектов капитального строительства» (далее – ЕГРЗ). ЕГРЗ – уникальный проект в сфере строительства: в реестре будут собираться информация и материалы обо всех заключениях организаций строительной экспертизы – как государственных, так и негосударственных, а также проектная и вся необходимая для проведения экспертизы документация. Наполнение реестра предоставит – впервые за всю историю строительного комплекса в России – возможность сформировать банк данных о проектных решениях, отобрать наиболее эффективные из них, использовать их при разработке следующих похожих проектов, что, в свою очередь, позволит сократить финансовые и временные издержки и даст импульс развитию строительства в стране.

В сентябре 2017 года запущена государственная информационная система ценообразования в строительстве (далее – ФГИС ЦС). ФГИС ЦС позволяет агрегировать данные о производителях строительных ресурсов, собирать сведения о текущих ценах, необходимые для формирования сметных цен, и решать ряд других задач. Одной из особенностей системы является то, что в ней будет проводиться ежеквартальное обновление огромного массива данных, включающих отпускную цену строительных материалов, изделий, конструкций, оборудования, машин и механизмов, произведенных в России либо ввезенных из других государств, среднемесячную номинальную зарплату по полному кругу организаций в разрезе регионов, цены на перевозку стройматериалов, – то есть десятки тысяч различных наименований товаров, материалов, работ, услуг. Ничего подобного ФГИС ЦС в истории отечественного строительного комплекса до сих пор не было.

Информация в цене

Запуск новых информационных сервисов, создание и пополнение уникальных банков данных, формирование единого информационного пространства отрасли – это тот фундамент, опираясь на который мы можем наконец справиться с самыми актуальными проблемами, стоящими сейчас перед экспертным сообществом и всей строительной индустрией России.



Так, запуск ФГИС ЦС позволит перейти к реформе ценообразования, для проведения которой как раз и не хватало все эти годы подобного инструмента, и к смене базисно-индексного метода определения затрат ресурсным. На основании собираемых ФГИС ЦС данных будет возвращена система мониторинга цен на строительные ресурсы.

Начался активный процесс актуализации государственных элементных сметных норм. Новый импульс получает развитие института укрупненных нормативов цены строительства (далее – НЦС): анализ и мониторинг данных ФГИС ЦС позволят оперативно корректировать НЦС, а установление обязанности государственных заказчиков использовать данные при определении предельной стоимости строительства сделает более прозрачной и предсказуемой саму процедуру проверки достоверности определения сметной стоимости строительства.

Государственная экспертиза и институт обоснования инвестиций

Для решения проблемы низкого качества планирования бюджетных инвестиций необходимо прежде всего улучшить качество исходных данных.

Как это часто бывает, решение проблемы мы можем найти, адаптируя к реалиям сегодняшнего дня тот положительный опыт, который уже был накоплен ранее, в том числе в советский период. В эпоху, когда государство было единственным участником строительного процесса, эта проблема решалась просто – с помощью применения типовых проектных решений, когда расчет инвестиций превращался в относительно простую математическую задачу.

В современных условиях полный возврат к типовому проектированию невозможен, но мы можем и обязаны использовать уже реализованные экономически эффективные проекты, что позволяет с высокой точностью определить предполагаемую (предельную) стоимость строительства, а также снизить сроки и стоимость проектирования нового объекта. Данные о таких проектах, об испытанных на практике проектных решениях, о стоимости строительства и последующей эксплуатации позволят с высокой точностью определить предполагаемую стоимость строительства, а также снизить сроки и стоимость проектирования нового, похожего по своим характеристикам объекта. Одновременно это позволит добиться и снижения количества ошибок в проектировании, в том числе аварийно опасных, которые во множестве выявляют эксперты в рамках рассмотрения проектной документации. И эта перспектива более не выглядит отдаленной.

За последние несколько лет были приняты десятки нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения в сфере деятельности государственной экспертизы, – от федеральных законов, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации до ведомственных актов. Так что все необходимые решения, в том числе устанавливающие обязательность использования экономически эффективной проектной документации государственными заказчиками, приняты. Теперь на первое место выходят вопросы обеспечения качества отбираемых проектов и их агрегации в рамках одного ресурса. В этом случае ключевую роль также должны сыграть новые информационные ресурсы, в частности ЕГРЗ, в который будет интегрирован банк данных реализованных проектов, признанных Минстроем России экономически эффективными.

Одновременно с этим мы даем новую жизнь так называемому технико-экономическому обоснованию, то есть, по существу, восстанавливаем и адаптируем к современным условиям предпроектную стадию. Именно в рамках института обоснования инвестиций будут осуществляться проработка основных (принципиальных) проектных решений, определение предполагаемой (предельной) стоимости строительства (с использованием для этих целей НЦС и стоимости проектов-аналогов) и подготовка проекта задания на проектирование. Аудит такого обоснования будет проводиться экспертными организациями. Введение этого института должно обеспечить значительное повышение качества исходных данных для проектирования и точность бюджетного планирования.



Вторая ступень: жизненный цикл объекта капитального строительства

В то же время предстоит решить задачу по оценке не только затрат на проектирование и строительство объекта, но и стоимости владения таким объектом на протяжении его жизненного цикла.

Эта работа – следующий этап развития института обоснования инвестиций. Первые попытки поиска ответа уже есть в некоторых отраслях, где доля эксплуатационных расходов зачастую значительно превышает стоимость строительства объекта, например в дорожной отрасли. Но полученные результаты только подтвердили, что требуется комплексное решение, которое предусматривает:

- создание нормативной основы для развития института проектирования, проведения аудита и экспертизы;
- разработку новых методик, нормативов, классификаторов (с учетом специфики работ на этапе эксплуатации объекта);
- совершенствование существующих форматов используемых электронных документов (переход к машиночитаемому виду);
- создание новых сущностей, в том числе таких, как информационная модель объекта, которая должна полностью отражать все необходимые для принятия решений о капитальных вложениях материалы и информацию об объекте; при этом ее актуализация должна происходить на всех этапах жизненного цикла;
- развитие информационных систем (аналитических подсистем) и формирование единой информационной среды.

В соответствии с планом мероприятий по совершенствованию механизма принятия решений о направлении инвестиций в объекты капитального строительства, утвержденным заместителем Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козаком в августе 2016 года, полноценный переход к оценке экономической эффективности капитальных вложений на всех этапах жизненного цикла с применением технологий информационного моделирования должен быть реализован до 2020 года.

Ближайшие несколько лет должны сыграть определяющую роль в развитии как института экспертизы, так и всего строительного комплекса России. Решение всех поставленных задач позволит нам добиться качественно нового уровня проектирования, точности бюджетного планирования и эффективного расходования средств, необходимых для создания и эксплуатации объектов капитального строительства.

Это непростой путь, который потребует от всех участников немалых усилий. Но только такая работа над радикальным изменением механизма принятия инвестиционных решений в строительстве и в оценке их эффективности дает нам право рассчитывать на другой, лучший результат.