

Построение системы управления рисками внешнего взаимодействия при реализации инвестиционно-строительных проектов с помощью инструментов саморегулирования

© 2014 Локоть Денис Игоревич

Санкт-Петербургский государственный экономический университет

191023, г. Санкт-Петербург, ул. Садовая, д. 21

E-mail: natalia.fomina@mail.ru

Описывается ситуация в инвестиционно-строительной сфере после этапа завершения становления системы саморегулирования. Представители саморегулируемых организаций активно участвуют в принятии управленческих решений Национального объединения строителей, что оказывает положительное влияние на снижение рисков внешнего взаимодействия строительных организаций, безопасность и качество строительства. Однако показывается, что на федеральном уровне затрагиваются проблемы деловой репутации только саморегулируемых организаций, а реальной работы как инструмента снижения таких рисков по мониторингу деловой репутации их членов - строительных организаций - на сегодня не проводится.

Ключевые слова: строительные организации, саморегулируемые организации, риски инвестиционно-строительных проектов, риски внешнего взаимодействия.

Этап становления института саморегулирования в строительстве на сегодня в Российской Федерации завершился. Законодательная база саморегулирования в целом сформирована, хотя, по оценкам экспертов строительного сообщества, нуждается в совершенствовании и доработке. Количество строительных саморегулируемых организаций достигает 239. Их членами являются около 100 000 строительных организаций, численность работающих в которых в совокупности составляет около 4 500 000 чел. Все строительные саморегулируемые организации интегрированы на федеральном уровне Национальным объединением строителей. Сочетание принципов коллегиальности принятия основных решений и максимальной информационной открытости лежит в основе управления Национальным объединением строителей. Представители саморегулируемых организаций активно участвуют в принятии управленческих решений. Учет многообразия строительной деятельности обеспечивается через проведение окружных конференций саморегулируемых организаций и отраслевых комитетов¹. Все это, безусловно, оказывает положительное влияние на снижение рисков внешнего взаимодействия строительных организаций, безопасность и качество строительства. Обобщить это можно следующим образом (табл. 1).

Как видно из таблицы, на федеральном уровне затронуты проблемы деловой репутации только саморегулируемых организаций, а реальной работы по мониторингу деловой репутации их чле-

нов - строительных организаций - в настоящий момент не проводится.

Несмотря на наличие и положительное влияние вышеперечисленных факторов на снижение рисков инвестиционно-строительной деятельности, существуют и отрицательно влияющие факторы, связанные с несовершенством нормативно-правовой базы, повышающие риски реализации инвестиционно-строительных проектов. Можно выделить их в отдельный блок и обозначить как “факторы несоответствия”. Значительно повышаются риски реализации инвестиционно-строительных проектов, когда продукция, процессы проектирования (включая изыскания), производство, строительство не соответствуют техническим регламентам, стандартам и т. п. Существует и такое понятие в строительстве, как “оценка соответствия”.

Оценка соответствия - это:

- прямое или косвенное определение соблюдения требований, предъявляемых к объекту²;
- доказательство того, что заданные требования к продукции, процессу, системе, лицу или органу выполнены³.

Предметная область оценки соответствия - испытание, контроль, сертификация, аккредитация органов по оценке соответствия.

Цель оценки - удостоверение соответствия продукции, процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, работ, услуг или

Таблица 1. Положительное влияние института саморегулирования на снижение рисков инвестиционно-строительной сферы

Фактор	Влияние
Сформирована система эффективного участия строительного сообщества в техническом регулировании строительства	Снижает риски некачественного выполнения строительных работ, производственные риски
Созданы и функционируют системы стандартизации и добровольной оценки соответствия Национального объединения строителей	Снижает риски несоответствия продукции, процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, работ, услуг или иных объектов техническим регламентам, стандартам, сводам правил, условиям договоров
Завершена разработка основных унифицированных документов саморегулируемых организаций, обеспечивающих методологическое единообразие деятельности саморегулируемых организаций	Снижает информационные риски, обеспечивая унификацию документации и совершенствуя законодательство о саморегулировании
Организована система подготовки и аттестации экспертов саморегулируемых организаций	Снижает риски нарушений и злоупотреблений в сфере повышения квалификации – формализации процесса, открытой торговли документами о повышении квалификации
Обеспечено массовое внедрение института страхования гражданской ответственности строительных компаний	Снижает финансовые, имущественные риски, существенно повышая стабильность имущественных отношений в строительстве
Внедрен институт единой системы аттестации руководителей и специалистов строительного комплекса	Снижает риски некомпетентного руководства, обеспечивая объективное подтверждение наличия у строителей знаний, необходимых для безопасного выполнения конкретных видов строительных работ
Реализуется программа поддержки малого бизнеса в подготовке кадров	Снижает риски некомпетентного руководства, позволяя бесплатно проходить переподготовку и аттестацию специалистам и руководителям малого бизнеса
Организован постоянный мониторинг административных барьеров в жилищном строительстве в 43 крупных городах Российской Федерации	Снижает инвестиционные риски путем повышения открытости информации о предоставлении государственных или муниципальных услуг, необходимых в инвестиционном цикле строительства
Организован мониторинг нарушений законодательства саморегулируемыми организациями, а также случаев причинения вреда при выполнении строительных работ	Снижает риски нарушений и злоупотреблений в сфере предоставления допусков к определенным видам работ - открытой торговли ими

иных объектов техническим регламентам, стандартам, сводам правил, условиям договоров⁴.

Не вдаваясь подробно в процедуру оценки, так как это не входит в цели настоящего исследования, можно выделить сферы и причины возникновения условно названных рискообразующих факторов “несоответствия”⁵ (табл. 2). Мероприятия по снижению данных рисков можно объединить понятием “совершенствование нормативно-правовой базы” и рекомендовать их проработку и реализацию органам федерального уровня.

В связи с вхождением России во Всемирную торговую организацию на первый план выходит задача совершенствования и развития доказательной базы технических регламентов в области строительства. К ним относятся: российские своды правил (СНиП); межгосударственные строительные нормы и правила; национальные и межгосударственные стандарты в области строительства.

Как было показано в табл. 1, снизить риски некачественного выполнения строительных ра-

бот, производственные риски можно путем дальнейшего совершенствования системы технического регулирования в строительстве на федеральном уровне. В задачи саморегулируемых организаций входят формирование системы качества и оценки соответствия выполняемых строительных работ, повышение уровня безопасности строительных объектов. В качестве мероприятий, направленных на снижение производственных рисков, в этом аспекте могут быть предложены следующие:

- разработка методологического и методического обеспечения по организации и проведению внутреннего контроля качества и безопасности проведения строительных работ саморегулируемыми организациями;
- разработка методологического и методического обеспечения по применению стандартов соответствия строительных работ и объектов требованиям технических регламентов, обеспечения их качества и безопасности саморегулируемыми организациями;

Таблица 2. Рискообразующие условно названные факторы "несоответствия", отрицательно влияющие на реализацию инвестиционно-строительных проектов

Сфера влияния	Причина появления риска "несоответствия"
Заявление (декларация) проектировщика (ГИПа) о соответствии проектной документации требованиям технического регламента	Отсутствуют нормативно-правовые акты, устанавливающие правила и порядок создания, регистрации и применения документа. Не определена юридическая значимость документа, формы и пределы ответственности лиц (лица), подписавших или выпустивших документ. Требуется изменение (актуализация) нормативно-методического документа СНИП 1.06.04-85 "Положение о главном инженере (главном архитекторе) проекта"
Государственная экспертиза результатов инженерных изысканий и проектной документации	Не разграничена сфера (пределы) юридической ответственности между заключением экспертизы и декларацией проектировщика (дублирование назначения документа). Имеет место монополизация данной сферы оценки соответствия системой государственной экспертизы, использующей хозрасчетную внебюджетную форму самофинансирования
Выдача разрешения на строительство	Отсутствие механизма контроля за процедурами, обеспечивающими исполнение условий и сроков. Затягивание сроков выдачи
Строительный контроль	Не определены юридическая значимость документов, формы и пределы ответственности лиц (лица), подписавших или выпустивших эти документы. Обязательность формы оценки теряет смысл при обязательности государственного строительного надзора и введения деклараций
Государственный строительный надзор	Требуется актуализация нормативно-правового документа: СНИП 12-01-2004 "Организация строительства" (разд. 6). Требуется уточнение состава документов, испрашиваемых для оформления заключений
Заявление о соответствии построенного, реконструированного или отремонтированного здания или сооружения проектной документации	Отсутствуют нормативно-правовые акты, устанавливающие правила и порядок создания, регистрации и применения документа. Не определена юридическая значимость документа, формы и пределы ответственности лиц (лица), подписавших или выпустивших документ
Заявление о соответствии построенного, реконструированного здания или сооружения требованиям техрегламента	Отсутствуют нормативно-правовые акты, устанавливающие правила и порядок создания, регистрации и применения документа. Не определена юридическая значимость документа, формы и пределы ответственности лиц (лица), подписавших или выпустивших документ
Ввод объекта в эксплуатацию	Требуется актуализация нормативно-методического документа: СНИП 3.01.04-87 - "Приемка в эксплуатацию законченных строительством объектов. Основные положения"
Эксплуатационный контроль	Устарела и требует актуализации нормативно-правовая база. Отсутствует современная нормативно-методическая база. Пределы и условия юридической ответственности не обозначены
Государственный эксплуатационный надзор	
Государственный строительный надзор за сносом	
Декларация и сертификация соответствия продукции	Отсутствуют (не установлены) механизмы административного (уголовного) наказания (ответственности)

• формирование инфраструктуры, включающей высококвалифицированных экспертов по различным видам строительных работ.

Проблема дефицита квалифицированных рабочих кадров в последние годы существенно обострилась. На большинстве строительных объектов трудятся рабочие с низкой степенью квалификации, приезжающие из государств - бывших республик Советского Союза. Сложно найти квалифицированных рабочих. Выпускники школ неохотно поступают в учебные заведения, дающие возможность получить среднее специальное строительное образование. К тому же в данном направлении ощущается нехватка бюджетного финансирования.

Как было показано в табл. 1, снизить риски нарушений и злоупотреблений в сфере повышения квалификации - формализации процесса, открытой торговли документами о повышении ква-

лификации, а также риски некомпетентного руководства, обеспечивая объективное подтверждение наличия у строителей знаний, необходимых для безопасного выполнения конкретных видов строительных работ, можно путем дальнейшего совершенствования систем подготовки кадров для строительной отрасли и подтверждения квалификации специалистов.

В качестве мероприятия по снижению вышеуказанных рисков может выступать разработка комплексной программы, которая включала бы в себя, в числе прочего:

- разработку рекомендаций по повышению оплаты труда рабочих кадров, прошедших подтверждение квалификации;
- введение института подтверждения квалификации рабочих кадров;
- совершенствование программ подготовки квалифицированных рабочих кадров.

На инвестиционной привлекательности Российской Федерации негативно сказывается высокий уровень административных барьеров. В результате в строительной сфере наблюдается дефицит частных инвестиций. В этих условиях роль государственного и муниципального инвестирования в строительстве усиливается, но существенно снижает их эффективность несовершенство законодательства о закупках для государственных и муниципальных нужд.

Снизить инвестиционные риски путем повышения открытости информации о предоставлении государственных или муниципальных услуг, необходимых в инвестиционном цикле строительства, можно при улучшении инвестиционного климата.

Мероприятиями по снижению данных рисков могут быть:

- разработка предложений по совершенствованию законодательства о государственных и муниципальных закупках;
- отмена электронных аукционов как единственной формы размещения госзаказов в строительстве;
- внедрение эффективного института предквалификации в системе государственных закупок;
- организация и ведение добросовестных подрядчиков, в том числе участников государственного и муниципального заказа.

В строительной отрасли Российской Федерации развитие электронных технологий, обеспечивающих взаимодействие участников инвестиционно-строительной деятельности, происходит медленными темпами. В результате увеличиваются информационные риски, связанные с «непрозрачностью» взаимодействия органов публичной власти с саморегулируемыми организациями, застройщиками и иными участниками отношений в строительной сфере.

Мероприятия по снижению данных рисков, направленные на внедрение информационно-коммуникационных технологий, должны включать:

- разработку механизмов обеспечения взаимодействия в электронной форме застройщика и органов публичной власти при прохождении административных процедур (предоставление градостроительного плана земельного участка; получение заключения государственной экспертизы проектной документации; разрешение на строительство; заключение о соответствии построенного объекта проектной документации и требованиям технических регламентов; разрешение на ввод построенного объекта в эксплуатацию; государственный кадастровый учет и регистрация права собственности на построенный объект);

- разработку механизмов обеспечения взаимодействия в электронной форме саморегулируемых организаций и органов надзора за саморегулируемыми организациями.

В последнее время в строительстве официально статистикой отмечается существенное увеличение доли малых и микропредприятий. Так, по данным Федеральной службы государственной статистики, из 197,5 тыс. строительных организаций 187,5 тыс., или 95 %, являются субъектами малого предпринимательства, из которых более 80 % - это микропредприятия со средней численностью работающих до 15 чел. При этом только за 2011 г. отмечен рост числа микропредприятий на 12 %.

И тем не менее малый бизнес поставлен в суровые условия выживания при растущей монополизации строительного рынка. Снизить риск потери рыночной доли малым бизнесом можно разработкой и внедрением мероприятий по его поддержке. Таким мероприятием, например, может быть совершенствование Перечня видов работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства. Исключение из Перечня видов работ, не представляющих повышенной опасности, упростит доступ субъектам малого предпринимательства к этим работам.

Снизить риски нарушений и злоупотреблений в сфере предоставления допусков к определенным видам работ - открытой торговли ими - можно путем разработки мероприятий по противодействию коммерциализации саморегулирования.

В качестве мероприятий, снижающих данные риски, могут быть предложены:

- организация и ведение открытого реестра недобросовестных саморегулируемых организаций, допускающих существенное нарушение законодательства о саморегулировании и имеющих признаки коммерциализации деятельности;
- разработка поправок в законодательство, нацеленных на противодействие коммерциализации саморегулирования, введение нормы об ограничении максимального количества членов саморегулируемых организаций, ужесточение ответственности за допускаемые нарушения;
- разработка поправок в законодательство для предоставления Всероссийскому съезду саморегулируемых организаций права исключать недобросовестные саморегулируемые организации из своих членов с последующим их исключением из государственного реестра саморегулируемых организаций.

Снизить информационные риски, связанные с отсутствием унификации документации, можно путем совершенствования законодательства и методологии в сфере саморегулирования.

Мероприятия по снижению данных рисков должны включать:

- разработку пакета форм типовых договоров строительного подряда (используя при этом документы ФИДИК (Международной федерации инженеров-консультантов), соответствующие международные стандарты ISO и т. п.);

- разработку и утверждение рекомендаций по их применению строительными организациями на основании унифицированных правил саморегулирования;

- разработку рекомендаций по совершенствованию и развитию системы страхования строительных рисков;

- разработку предложений по совершенствованию перечня видов работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, в том числе с включением в указанный перечень функций застройщика и технического заказчика.

Переходя на уровень саморегулируемых организаций, можно предположить, что саморегулируемые организации могли бы проводить работу по формированию информационной базы, со-

держающей сведения о репутационном потенциале своих членов, в целях снижения рисков внешнего взаимодействия. Конечно, отсутствие брака, рекламаций, претензий является важной характеристикой репутации организации, но в плане анализа и оценки может служить дополнительным показателем. Таковым может стать репутационный индекс строительной организации как комплексный показатель, включающий в себя показатели, характеризующие различные сферы возникновения рисков.

¹ Басин Е.В. «НОСТРОЙ» определил приоритеты / Е.В. Басин; президент НП «Саморегулируемая организация «Межрегиональное объединение строителей» // Федеральный справочник: информ.-аналит. изд. URL: <http://federalbook.ru/news/analytics/29.11.2012-2.html>.

² Федеральный закон «О техническом регулировании». Ст. 2.

³ ISO/IEC 17000:2004(E/F/R).

⁴ Федеральный закон «О техническом регулировании». Ст. 18.

⁵ По материалам оценки соответствия Национального объединения строителей.

Поступила в редакцию 04.01.2014 г.