



Утвержден Коллегией Счетной палаты
Российской Федерации 30 ноября 2018 года

Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации
Ю.В. РОСЛЯК

**ОТЧЕТ О РЕЗУЛЬТАТАХ ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКОГО
МЕРОПРИЯТИЯ «АНАЛИЗ ХОДА РЕАЛИЗАЦИИ И РЕЗУЛЬТАТОВ,
ПОЛУЧЕННЫХ В РАМКАХ ВЫПОЛНЕНИЯ ЦЕЛЕВЫХ
МЕРОПРИЯТИЙ, НАПРАВЛЕННЫХ НА СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ
СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЦЕНООБРАЗОВАНИЯ,
СМЕТНОГО НОРМИРОВАНИЯ И ТЕХНИЧЕСКОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ В СТРОИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ, В 2015–2017 ГОДАХ
И ИСТЕКШЕМ ПЕРИОДЕ 2018 ГОДА»**

Итоги проверки

Счетная палата проверила ход реализации мероприятий по совершенствованию системы государственного ценообразования, сметного нормирования и технического регулирования в строительной сфере.

Проведенный анализ показал, что не создана единая система, устанавливающая детальные и прозрачные требования по применению сметных нормативов при проектировании объектов капитального строительства.

Принятые Минстроем России меры не обеспечили оптимизацию расходов на проектирование и строительство объектов капитального строительства, а также не способствовали повышению объективности и достоверности планирования инвестиций и повышению качества технико-экономических обоснований для принятия решений о проектировании и строительстве.

При этом не были определены конечные цели и задачи реформирования системы ценообразования, сметного нормирования в строительной сфере, а также не предусмотрены мероприятия, направленные на устранение недостатков.

Минстроем России:

- не разработаны единая концепция и (или) «дорожная карта» реформирования сферы ценообразования и сметного нормирования;
- разработка новых и актуализация действующих сметных нормативов ведется бессистемно;
- не обеспечена государственная регистрация прав Российской Федерации на разработанную ФАУ «Главгосэкспертиза России» электронную базу данных государственных сметных нормативов;
- не проводилась работа по апробации новых подходов и переходу к «ресурсному» методу расчета сметной стоимости;
- не формировалось государственное задание ФАУ «Главгосэкспертиза России» в части мероприятий по ценообразованию и сметному нормированию, включая создание и эксплуатацию федеральной информационной системы «Ценообразование в строительстве» (ФГИС ЦС) в 2016–2018 годах.

Цели

1. Провести анализ Плана мероприятий по совершенствованию системы ценообразования и сметного нормирования в строительной отрасли, а также финансового обеспечения мероприятий по совершенствованию системы ценообразования, сметного нормирования и технического регулирования в строительной отрасли.
2. Оценить деятельности Минстроя России и подведомственных ему учреждений (организаций) по реализации целевых мероприятий.

Выводы

Работа по разработке новых и актуализации действующих сметных нормативов ведется Минстроем России бессистемно.

Не сформирована правовая основа для формирования сметных нормативов с учетом применения в строительстве современных технологий, строительных материалов, машин и механизмов.

Принятые Минстроем России меры не обеспечили оптимизацию расходов на проектирование и строительство объектов капитального строительства.

Предложения Счетной палаты Правительству Российской Федерации

Разработать и утвердить «дорожную карту» по реформированию сферы ценообразования и сметного нормирования методами проектного управления.

Предложения Счетной палаты Минстрою России

- Подготовить изменения в Положение о Минстрое России в части установления исчерпывающего перечня полномочий министерства, необходимых для осуществления мероприятий по реформированию системы ценообразования и сметного нормирования;
- обеспечить в установленном порядке передачу ФАУ «Главгосэкспертиза России» необходимых полномочий в сфере ценообразования и сметного нормирования;
- проработать вопрос о включении в государственное задание для ФАУ «Главгосэкспертиза России» государственных работ и услуг в сфере ценообразования и сметного нормирования, а также эксплуатации ФГИС ЦС;
- принять совместно с ФАУ «Главгосэкспертиза России» необходимые меры по доработке функциональных возможностей ФГИС ЦС;
- обеспечить государственную регистрацию прав Российской Федерации на ФГИС ЦС и электронную базу данных государственных сметных нормативов, а также на находящуюся в указанной базе информацию.

Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 3.12.0.6 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2018 год.

Предмет экспертно-аналитического мероприятия

- Законодательные, нормативные правовые акты Российской Федерации и иные документы по вопросам государственного ценообразования, сметного нормирования и технического регулирования в строительной сфере;
- документы, отражающие формирование, управление и распоряжение средствами федерального бюджета и иными средствами, направленными на выполнение целевых мероприятий по совершенствованию системы государственного ценообразования, сметного нормирования и технического регулирования в строительной сфере;
- деятельность федеральных органов исполнительной власти и подведомственных им учреждений (организаций) по совершенствованию системы государственного ценообразования, сметного нормирования и технического регулирования в строительной сфере, включая разработку, регистрацию, практическое внедрение и наполнение базы данных федеральной государственной информационной системы информационного обеспечения ценообразования в строительстве.

Цели экспертно-аналитического мероприятия

1. Анализ хода выполнения Плана мероприятий по совершенствованию системы ценообразования и сметного нормирования в строительной отрасли, принятого во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 21 января 2015 года № Пр-89 и утвержденного Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козаком 20 февраля 2016 года № 1381п-П9 (далее – План мероприятий).

2. Анализ вопросов финансового обеспечения мероприятий по совершенствованию системы ценообразования, сметного нормирования и технического регулирования в строительной отрасли.

3. Оценка деятельности Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (далее – Минстрой России, Министерство) и подведомственных ему учреждений (организаций) по реализации целевых мероприятий, направленных на совершенствование системы государственного ценообразования, сметного нормирования и технического регулирования в строительной сфере.

Объекты экспертно-аналитического мероприятия

- Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (г. Москва) (по запросу);
- федеральное автономное учреждение «Главное управление государственной экспертизы» (г. Москва) (далее – ФАУ «Главгосэкспертиза России», Учреждение);
- федеральное автономное учреждение «Федеральный центр нормирования, стандартизации и технической оценки соответствия в строительстве» (г. Москва) (по запросу).

Исследуемый период

2015–2017 годы и истекший период 2018 года, при необходимости – более ранние периоды.

Срок проведения экспертно-аналитического мероприятия

С июня по ноябрь 2018 года, в том числе с выходом на объект: федеральное автономное учреждение «Главное управление государственной экспертизы» (г. Москва) – июль-август 2018 года.

Общая информация об анализируемом объекте

В соответствии с Планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 2014 год проведено контрольное мероприятие «Анализ деятельности федерального автономного учреждения «Главное управление государственной

экспертизы», федерального автономного учреждения «Федеральный центр ценообразования в строительстве и промышленности строительных материалов» (далее – ФАУ «ФЦЦС»), осуществляющих ценообразование, сметное нормирование и оценку сметной стоимости объектов капитального строительства, строительство которых финансируется с привлечением средств федерального бюджета», по результатам которого выявлены недостатки действовавшей на тот момент системы ценообразования и сметного нормирования в строительстве.

Так, у Минстроя России отсутствовали полномочия по сметному нормированию объектов, строящихся за счет средств региональных и местных бюджетов, а также по реализации государственной политики в сфере ценообразования в целом по строительной отрасли.

Параллельное существование сметных норм на одни и те же виды работ в составе федеральных единичных расценок, территориальных единичных расценок и отраслевых единичных расценок (далее – ФЕР и ТЕР) не имело надлежащего правового основания. Расценки на аналогичные виды работ на конкретной территории имели существенные отличия.

Кроме того, в Министерстве не были регламентированы процедуры принятия решений о необходимости и целесообразности разработки, корректировки или отмены государственных, территориальных, отраслевых, индивидуальных сметных нормативов, порядка их экспертизы, утверждения, введения в действие, а также по установлению сферы и порядка их применения.

Помимо государственных элементных сметных норм (далее – ГЭСН) для государственных заказчиков и ряда коммерческих организаций с государственным участием были утверждены 154 индивидуальных и отраслевых сметных норматива, применение которых привело к возникновению дополнительных расходных обязательств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

При этом действие индивидуальных сметных нормативов, рассчитанных для локальных условий одних объектов, распространялось на другие аналогичные объекты.

Ряд государственных сметных нормативов (всего 80 нормативов), применяемых при строительстве и реконструкции объектов Минобороны России, аэропортов и московского метрополитена, были утверждены с нарушением действовавших нормативных правовых актов.

Системные меры, направленные на снижение сметной стоимости объектов капитального строительства, строительство которых осуществлялось за счет средств федерального бюджета, и выбор оптимальных проектных решений Минрегионом России и Федеральным агентством по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству не принимались.

Процедура ведения федерального реестра сметных нормативов не обеспечивала актуальность, достоверность и защиту информации, а также открытость и доступность предоставления включенных в него данных. В федеральный реестр вносились документы, не являющиеся согласно действующей классификации сметными нормативами (индивидуальные индексы изменения стоимости, информационные и разъяснительные письма), но при этом регламентирующие порядок определения стоимости.

Справочно: в результате необоснованного применения индексов изменения сметной стоимости строительно-монтажных работ только при расчетах за выполненные работы на объектах космодрома «Восточный» сметная стоимость его строительства возросла на 13,2 млрд. рублей (расчетно)¹.

Наличие правовых пробелов в нормативно-правовом регулировании публикации сметных нормативов и их распространения среди организаций и предприятий строительной отрасли позволили ряду коммерческих компаний зарегистрировать права обладания на базы данных утвержденных Минстроем России сметных нормативов и регулярно распространять их на возмездной основе.

Информация о наиболее существенных недостатках в действовавшей на тот момент системе ценообразования и сметного нормирования нашла свое отражение в письме Счетной палаты Российской Федерации (далее – Счетная палата) от 21 января 2015 года № 01-124/08-Д, направленном Президенту Российской Федерации В.В. Путину.

¹ Отчет о результатах контрольного мероприятия «Анализ деятельности федерального автономного учреждения «Главное управление государственной экспертизы», федерального автономного учреждения «Федеральный центр ценообразования в строительстве и промышленности строительных материалов», осуществляющих ценообразование и оценку сметной стоимости объектов капитального строительства, строительство которых финансируется с привлечением средств федерального бюджета», результаты которого были рассмотрены на Коллегии Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 26 декабря 2014 года № 65К (1011)).

В данном отчете содержится информация о результатах проведенного Счетной палатой анализа в части мер, принятых Правительством Российской Федерации по устранению ранее выявленных нарушений и недостатков, а также по реформированию действующей системы ценообразования и сметного нормирования в строительстве.

Результаты экспертно-аналитического мероприятия

По Цели 1

1.1. Анализ нормативных правовых актов, разработанных и принятых в рамках Плана мероприятий, на предмет своевременности их принятия, полноты и достаточности

По итогам рассмотрения Президентом Российской Федерации результатов контрольного мероприятия Счетной палаты было дано поручение от 21 января 2015 года № Пр-89 (далее – Поручение № Пр-89), согласно которому Правительству Российской Федерации поручалось разработать план реформирования системы ценообразования в строительной отрасли, закрепив его основные положения в соответствующем федеральном законе.

Несмотря на наличие Поручения № Пр-89, а также выделение средств федерального бюджета в размере 1800,0 млн. рублей на решение задачи по реформированию системы ценообразования и сметного нормирования, в 2015 году какие-либо значимые действия в указанной сфере деятельности Минстроем России не осуществлялись.

По результатам контрольного мероприятия Минстрою России было направлено представление Счетной палаты от 11 февраля 2015 года № 08-9/08-04, в связи с невыполнением которого вынесено предписание Счетной палаты от 23 ноября 2015 года № ПП 01-39/13-03, за неисполнение которого был привлечен к административной ответственности директор департамента градостроительной деятельности и архитектуры Минстрою России А.В. Белюченко.

В 2016 году во исполнение Поручения № Пр-89 в целях совершенствования системы государственного ценообразования, сметного нормирования и технического регулирования в строительной сфере разработан План мероприятий.

Указанный План состоял из 3 разделов («Совершенствование нормативно-правового регулирования», «Совершенствование информационного обеспечения» и «Совершенствование нормативно-технического регулирования»), включающих 13 мероприятий.

При реализации раздела I Плана мероприятий обеспечено своевременное принятие 1 постановления Правительства Российской Федерации и 1 приказа Минстроя России, с незначительным нарушением сроков (от 2 до 3 месяцев) приняты 3 постановления Правительства Российской Федерации и 1 приказ Минстроя России, 3 приказа Минстроя России приняты с отставанием на 4 месяца, а 1 приказ – на 8 месяцев от установленного срока.

Информация о разработанных в рамках реализации Плана мероприятий нормативных правовых актах, о деятельности заинтересованных федеральных органов исполнительной власти по его реализации приведена в приложениях № 1 и № 2 к отчету (приложения в Бюллетене не публикуются).

В связи с принятием (в рамках выполнения пункта 1 Плана мероприятий) Федерального закона от 3 июля 2016 года № 369-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и статьи 11 и 14 Федерального закона «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» (далее – Федеральный закон № 369-ФЗ) Правительством Российской Федерации принят План-график по подготовке проектов актов Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, необходимых для реализации норм Федерального закона № 369-ФЗ, утвержденный заместителем Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козаком 5 августа 2016 года за № 5749п-П9 (далее – План-график), в который вошли большинство мероприятий из Плана мероприятий. План-график состоял из 2 разделов («Разработка проектов нормативных правовых актов» и «Мероприятия по совершенствованию системы ценообразования и сметного нормирования в строительной отрасли»), включающих 13 мероприятий.

Федеральный закон № 369-ФЗ ввел в Градостроительный кодекс Российской Федерации (далее – Градостроительный кодекс) главу 2.1 «Ценообразование и сметное нормирование в области градостроительной деятельности», а также определил основные нормы, регулирующие вопросы ценообразования и сметного нормирования при строительстве, реконструкции и капитальном ремонте объектов капитального строительства, направленные на внедрение «ресурсного» метода ценообразования в строительстве.

Так, сметные цены строительных ресурсов в соответствии с пунктом 32 статьи 1 Градостроительного кодекса определяются как сводная агрегированная в территориальном разрезе документированная информация о стоимости строительных ресурсов, установленная расчетным путем на принятую единицу измерения и размещаемая в федеральной государственной информационной системе ценообразования в строительстве.

В настоящее время фактически при разработке проектно-сметной документации продолжает применяться базисно-индексный метод определения сметной стоимости строительства с использованием федеральных, территориальных и отраслевых единичных расценок² (в текущем уровне цен на 2001 год). Для пересчета в уровень текущих цен применяются индексы изменения сметной стоимости, доводимые Минстроем России до пользователей в установленном им порядке.

Вместе с тем согласно части 1 статьи 3 Федерального закона от 26 июля 2017 года № 191-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 191-ФЗ) сметные нормативы (за исключением укрупненных нормативов цены строительства), расценки, цены, методические и другие документы в сфере ценообразования и сметного нормирования в области градостроительной деятельности, которые включены в федеральный реестр сметных нормативов до 30 сентября 2017 года или которые утверждены органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном до 3 июля 2016 года, применяются до даты, по состоянию на которую обеспечивается одновременное выполнение следующих условий:

1) включение сведений о соответствующих сметных нормативах, утвержденных в соответствии со статьей 8.3 Градостроительного кодекса (в редакции Федерального закона № 191-ФЗ), в федеральный реестр сметных нормативов в установленном порядке;

2) введение в действие указанных в пункте 1 настоящей части сметных нормативов;

2 Под единичной расценкой понимается стоимостное выражение обоснованной потребности в строительных ресурсах (материалах, изделиях, машинах и механизмах, затратах труда рабочих) для выполнения единицы работы в определенном уровне цен. Единичные расценки предназначаются для определения сметной стоимости строительства зданий и сооружений в базисном уровне цен (2001 год). Исходными данными для разработки единичных расценок в строительстве являются государственные элементные сметные нормы (ГЭСН), которые являются общими для базисно-индексного и ресурсного методов.

3) размещение в федеральной информационной системе «Ценообразование в строительстве» (далее – ФГИС ЦС, Система) сметных цен строительных ресурсов, определенных в соответствии с частью 5 статьи 8.3 Градостроительного кодекса (в редакции Федерального закона № 191-ФЗ).

Поскольку «ресурсный» метод не предполагает использование единичных расценок при определении сметной стоимости строительства, при принятии Федерального закона № 369-ФЗ федеральные, территориальные и отраслевые единичные расценки не были включены в понятие «Сметный норматив»³.

Учитывая установленное Федеральным законом № 191-ФЗ условие, согласно которому до введения в действие «ресурсного» метода подлежат применению сметные нормативы, расценки, цены, методические и другие документы в сфере ценообразования и сметного нормирования в области градостроительной деятельности, которые были включены в федеральный реестр сметных нормативов до 30 сентября 2017 года, после указанной даты актуализация указанных нормативов Минстроем России не осуществляется.

Проведенный анализ показал, что большинство нормативных правовых актов в рамках реализации Плана-графика приняты с нарушением установленных сроков (задержка составила от 2 до 8 месяцев), что, в свою очередь, существенно отодвинуло сроки завершения мероприятий по совершенствованию системы ценообразования и сметного нормирования. Более подробная информация о разработанных и утвержденных нормативных правовых актах представлена в приложении № 3 к отчету.

Всего, по информации Минстроя России, в рамках реформирования системы нормирования и ценообразования при проектировании и строительстве в период с 2015 по 2018 год принято 17 нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и Минстроя России. При этом не были разработаны и утверждены предусмотренные пунктами 7 и 8 Плана мероприятий профессиональный стандарт «Специалист по ценообразованию и сметному нормированию в строительстве» и порядок аттестации экспертов, осуществляющих подготовку заключений экспертизы определения сметной стоимости объектов капитального строительства.

³ Согласно пунктам 31 и 33 статьи 1 Градостроительного кодекса под сметными нормами понимается совокупность количественных показателей материалов, изделий, конструкций и оборудования, затрат труда работников в строительстве, времени эксплуатации машин и механизмов, установленных на принятую единицу измерения, и иных затрат, применяемых при определении сметной стоимости строительства; под сметными нормативами – сметные нормы и методики, необходимые для определения сметной стоимости строительства, стоимости работ по инженерным изысканиям и по подготовке проектной документации, а также методики разработки и применения сметных норм (в редакции Федерального закона № 191-ФЗ).

Справочно: мероприятия признаны утратившими силу в соответствии с решением, принятым Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козаком (письмо Аппарата Правительства Российской Федерации от 10 июля 2017 года № П9-36394).

Необходимо также отметить, что как Планом мероприятий, так и Планом-графиком не были предусмотрены мероприятия, направленные на устранение имеющихся недостатков и пробелов в действующей до настоящего времени в строительстве системе ценообразования и сметного нормирования.

Кроме того, Правительством Российской Федерации также не были определены цели и задачи реформирования системы ценообразования и сметного нормирования в строительстве.

Комплексный и исчерпывающий план по методическому обеспечению проводимой реформы, предусматривающий сроки ее реализации, а также проведение сравнительного анализа действующего и предлагаемого подходов к ценообразованию, не принят.

В настоящее время Минстроем России в рамках проведения реформы ценообразования и сметного нормирования и по поручениям Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козака от 30 ноября 2017 года № ДК-П9-314пр и от 24 ноября 2017 года № ДК-П13-309пр подготовлены и проходят процедуры согласования с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, а также процедуры общественного обсуждения проектов 4 федеральных законов⁴ и 1 постановления Правительства Российской Федерации⁵, а также проектов 8 различных методик.

Таким образом, как показал проведенный анализ, до настоящего времени необходимая нормативная база для реализации реформы ценообразования и сметного нормирования не создана, что свидетельствует о ненадлежащем выполнении Правительством Российской Федерации Поручения № Пр-89.

⁴ По вопросам определения предполагаемой предельной стоимости строительства за рубежом, совершенствования процедуры мониторинга цен строительных ресурсов, а также направления информации во ФГИС ЦС.

⁵ По вопросам в части определения предполагаемой предельной стоимости строительства за рубежом и проведения проверки достоверности сметной стоимости.

Подробная информация о подготовленных проектах нормативных документов представлена в приложении № 4 к отчету.

По итогам состоявшегося 17 мая 2016 года заседания Государственного совета Российской Федерации подпунктом «б» пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации от 11 июня 2016 года № Пр-1138ГС Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации с участием Правительства Российской Федерации предложено рассмотреть и принять в период весенней сессии 2016 года проекты федеральных законов, предусматривающих применение единых государственных сметных нормативов при проектировании и строительстве с привлечением бюджетных средств, средств государственных и муниципальных организаций, средств юридических лиц, в уставном капитале которых есть доля участия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также установление с соблюдением законодательства Российской Федерации о коммерческой тайне требования о государственном мониторинге цен на строительные ресурсы при продаже таких ресурсов производителями.

Проведенный анализ свидетельствует о формальном выполнении указанного поручения Президента Российской Федерации.

Так, с учетом изменений, внесенных в Градостроительный кодекс Федеральным законом № 369-ФЗ, при проектировании и строительстве с привлечением средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, средств юридических лиц, созданных Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, юридических лиц, доля в уставных капиталах которых Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований составляет более 50 %, применение сметных нормативов, включенных в федеральный реестр сметных нормативов, и сметных цен строительных ресурсов предусмотрено частью 1 статьи 8.3 Градостроительного кодекса и является обязательным при определении стоимостных показателей проекта как при базисно-индексном, так и при «ресурсном» методе расчета.

Однако противоречивые и необоснованные показатели, установленные в системе единичных расценок (ФЕР, ТЕР и отраслевые единичные расценки) для аналогичных территориальных условий производства строительно-монтажных работ, продолжают действовать, работа по их гармонизации, оптимизации и введению в действие производится крайне медленно и не завершена.

Согласно части 7 статьи 8.3 Градостроительного кодекса порядок мониторинга цен строительных ресурсов установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2016 года № 1452 «О мониторинге цен строительных ресурсов». Вместе с тем полноценная и достаточная база данных не сформирована, что не позволяет повысить достоверность формирования индексов изменения сметной стоимости.

1.2. Оценка достижения результатов, запланированных по итогам реализации Плана мероприятий

1.2.1. В период с 2015 по 2018 год помимо Плана мероприятий и Плана-графика в части реформирования и совершенствования системы ценообразования и сметного нормирования в строительстве также исполнялся план мероприятий («дорожная карта») «Совершенствование технического регулирования, ценообразования и сметного нормирования, саморегулирования в строительной сфере и развития контрактной системы (в части размещения государственных заказов на проектирование и строительство объектов капитального строительства)», утвержденный поручением Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козака от 30 декабря 2014 года № ДК-П9-9653 (далее – «дорожная карта»).

«Дорожная карта» состояла из 3 разделов: «Техническое регулирование», «Совершенствование ценообразования и сметного нормирования в строительной отрасли» и «Совершенствование правового регулирования деятельности саморегулируемых организаций».

В части ценообразования соответствующим разделом «дорожной карты» предусматривалось выполнение 3 мероприятий:

- совершенствование процедур разработки и утверждения сметных нормативов, включая индивидуальные сметные нормативы;
- совершенствование порядка определения индексов изменения стоимости строительно-монтажных работ с учетом выполняемых Росстатом статистических наблюдений за стоимостью строительных материалов и изделий;
- создание Единой информационной системы данных, включающей в себя федеральный реестр сметных нормативов, а также информацию о стоимости основных строительных ресурсов.

Как показал проведенный анализ, принятая до издания Поручения № Пр-89 «дорожная карта» не являлась комплексным и системным документом, не

отвечала требованиям, предъявляемым к реформе системы ценообразования, а предусматривала лишь совершенствование ее отдельных элементов и процедур. Данный факт свидетельствует о том, что действия по исполнению Поручения № Пр-89 были фактически предприняты Правительством Российской Федерации только в феврале 2016 года.

Учитывая, что в 2015 году Минстроем России не были определены цели, не сформирован полноценный план и не был обеспечен начальный этап выполнения мероприятий по реформированию системы ценообразования и сметного нормирования в строительной отрасли, выделенные на эти цели средства федерального бюджета расходовались на решение текущих вопросов и содержание ФАУ «ФЦЦС».

Реализация мероприятий, предусмотренных в рамках Плана мероприятий и Плана-графика, предполагала достижение конкретных результатов в сфере ценообразования и сметного нормирования, анализ которых приведен в отчете.

Вместе с тем, как показал проведенный анализ, несмотря на то, что Федеральным законом № 369-ФЗ в Градостроительном кодексе закреплены определения, понятия и основные требования, регулирующие вопросы ценообразования и сметного нормирования в строительной отрасли, единая система правового регулирования в указанной сфере, устанавливающая детальные и прозрачные требования по применению сметных нормативов при проектировании объектов капитального строительства, Минстроем России совместно с Минэкономразвития России, Минфином России, ФАС России и Минкомсвязью России не создана.

Кроме того, не сформирована также правовая основа для формирования сметных нормативов с учетом применения в строительстве современных технологий, видов работ и строительных материалов, машин и механизмов.

Минстроем России не обеспечена унификация автоматизации расчета стоимости строительства объектов с применением прикладных программных продуктов. Не решена задача создания правовых основ для формирования достаточного объема данных о рыночной стоимости строительных ресурсов (в том числе в территориальном разрезе) и работ, необходимых для утверждения достоверных сметных нормативов, применяемых в строительстве.

Меры по повышению уровня профессионализма в целях достоверного определения стоимости строительства и по повышению ответственности за ее достоверное определение реализованы не были.

Несмотря на создание ФГИС ЦС и ее последующую эксплуатацию, необходимая база данных о рыночных ценах строительных ресурсов и работ в строительстве, необходимых для актуализации сметных нормативов, применяемых в строительстве, Минстроем России не создана.

Принятые Минстроем России меры не обеспечили оптимизацию расходов на проектирование и строительство объектов капитального строительства, а также не способствовали повышению объективности и достоверности планирования инвестиций и повышению качества технико-экономических обоснований для принятия решений о проектировании и строительстве.

Таким образом, запланированные Планом мероприятий и Планом-графиком ожидаемые результаты фактически достигнуты не были.

1.2.2. Проведенный анализ показал, что работа по разработке новых и актуализации действующих сметных нормативов ведется Минстроем России бессистемно. Документы, определяющие целесообразность, приоритетность и плановость разработки новых и (или) актуализации тех или иных действующих сметных нормативов в рамках проводимых мероприятий по ценообразованию и сметному нормированию, в Минстрое России отсутствуют. Система мониторинга потребностей строительной отрасли в новых ГЭСН и единичных расценках (на время переходного периода от базисно-индексного к «ресурсному» методу) не создана.

Единая концепция и (или) долгосрочный план («дорожная карта») реформирования сферы ценообразования и сметного нормирования, разработанная с привлечением заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, научного и экспертного сообщества, в Минстрое России отсутствует.

Представители министерств и ведомств, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков, экспертное и научное сообщество, в том числе в рамках деятельности Научно-экспертного совета по ценообразованию и сметному нормированию в строительстве при Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (далее – Научно-экспертный совет при Минстрое России, Совет), к указанной работе не привлекаются.

Так, вопросы, связанные с выработкой решений, алгоритмов, предложений и рекомендаций по вопросам реформирования системы ценообразования и сметного нормирования в строительстве, а также с рассмотрением подготовленных членами Научно-экспертного совета при Минстрое России

аналитических материалов по оценке состояния и перспективным направлениям реформирования системы ценообразования в строительстве, на заседаниях Совета в анализируемом периоде (2015–2018 годы) не обсуждались.

В результате Научно-экспертным советом при Минстрое России фактически не была выполнена одна из основных целей, для достижения которой создавался указанный Совет (приказ Министра России от 30 октября 2015 года № 778/пр) – выработка предложений по реформированию системы ценообразования в строительстве.

Более подробная информация о деятельности Научно-экспертного совета при Минстрое России приведена в приложении № 5 к отчету.

В 2017 году план утверждения (актуализации, пересмотра) сметных нормативов не принимался, поскольку порядок утверждения сметных нормативов⁶ (далее – Порядок) утвержден только в апреле 2017 года с нарушением на 7 месяцев установленного пунктом 4 Плана-графика срока (август 2016 года). При этом приоритизация вновь принимаемых и (или) актуализируемых сметных нормативов не была установлена.

План утверждения (актуализации, пересмотра) сметных нормативов на 2018 год, согласно которому в 2018 году за счет средств бюджетной системы Российской Федерации предполагалось разработать 148 новых сметных нормативов, за счет средств внебюджетных источников – 1036 нормативов, а также актуализировать 690 нормативов, был утвержден приказом Министра России от 20 марта 2018 года № 152/пр.

При этом анализ текста Порядка показал, что не определен механизм разработки методик, проверки их содержания и последующего утверждения, несмотря на то, что согласно пункту 33 статьи 1 Градостроительного кодекса сметными нормативами являются сметные нормы и методики, необходимые для определения сметной стоимости строительства, стоимости работ по инженерным изысканиям и по подготовке проектной документации, а также методики разработки и применения сметных норм.

Установленные Порядком процедуры не способствуют своевременному формированию и оперативному наполнению федерального реестра

⁶ Приказом Министра России от 13 апреля 2017 года № 710/пр установлен порядок утверждения сметных нормативов, применяемых для определения сметной стоимости строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, включающий, в том числе, процедуры планирования разработки сметных нормативов, их рассмотрение и утверждение.

необходимыми сметными нормативами (анализ Порядка приведен в приложении № 3 к отчету).

При этом использование органами государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, юридическими и физическими лицами устаревших сметных нормативов приводит, в свою очередь, к снижению достоверности определения сметной стоимости объектов капитального строительства.

Механизм и регламент выдачи и устранения замечаний (не носящих технического или редакционного характера), возникших в процессе рассмотрения представленных в заявительном порядке заинтересованными лицами материалов, Порядком не предусмотрены, что приводит к существенному затягиванию процесса разработки новых сметных нормативов.

Минстроем России до настоящего времени не сформирован полный комплект новых и (или) актуализированных сметных нормативов и методических документов, в соответствии с которыми необходимо осуществлять расчет сметной стоимости в условиях перехода на новую модель ценообразования, а также в условиях действующей системы ценообразования и сметного нормирования в строительстве.

Так, как уже отмечалось выше, в стадии разработки и обсуждения находятся разработанные Минстроем России проекты 4 федеральных законов и 1 постановления Правительства Российской Федерации, а также 8 проектов методик. Приоритетность действий по выработке нормативных и методических документов Минстроем России не определена, уже разработанные и принятые документы носят, как правило, избирательный и локальный, а не комплексный характер.

При этом выборочный анализ уже принятых Минстроем России методики определения сметных цен на затраты труда в строительстве, утвержденной приказом Минстроя России от 20 декабря 2016 года № 1000/пр (далее – методика определения сметных цен на затраты труда), методики определения сметных цен на материалы, изделия, конструкции, оборудование и цен услуг на перевозку грузов для строительства, утвержденной приказом Минстроя России от 20 декабря 2016 года № 1001/пр, и методики применения сметных цен строительных ресурсов, утвержденной приказом Минстроя России от 8 февраля 2017 года № 77/пр (далее – методики определения сметных цен на материалы, изделия, конструкции, оборудование и цен услуг на

перевозку грузов для строительства), указывает на необходимость их существенной доработки.

Так, установленные в методике определения сметных цен на затраты труда подходы не обеспечивают достоверность определения сметных цен на затраты труда (показатели заработной платы усредняются вне зависимости от условий труда и квалификации сотрудников, расчетная величина сметной цены на затраты труда в строительстве определяется на основании информации о среднемесячной номинальной начисленной заработной плате работников по полному кругу организаций (с учетом расходов на административно-управленческий персонал и выплаты из прибыли) по субъектам Российской Федерации, представленной Росстатом).

Предлагаемый в методиках определения сметных цен на материалы, изделия, конструкции, оборудование и цен услуг на перевозку грузов для строительства механизм расчета транспортной составляющей цены является крайне трудоемким в случае строительства крупных объектов и не применим для строительства объектов с особой удаленностью. Подробный анализ указанных методик приведен в приложении № 6 к отчету.

Также не урегулирован вопрос о разработке методических документов, регламентирующих разработку и применение государственных элементных сметных норм на ремонтно-реставрационные работы (ГЭСНрр).

Минстроем России нормативно не урегулированы вопросы ценообразования и сметного нормирования при производстве работ по текущему ремонту, благоустройству, а также вопросы обеспечения строительной отрасли квалифицированными специалистами в области ценообразования и сметного нормирования.

Справочно: информация о проведенной работе по утверждению профессионального стандарта «Специалист в области стоимостной оценки для градостроительной деятельности», полученная от Минтруда России, изложена в приложении № 7 к отчету.

Кроме того, не разработаны и не приняты нормативные правовые акты, регламентирующие порядок определения стоимости проектных работ (приложение № 8 к отчету), порядок формирования начальной (максимальной) цены контракта на производство проектно-изыскательских работ, а также порядок расчетов за выполненные работы в пределах установленной

контрактом твердой договорной цены, сформированной на основании проведенных конкурсных процедур.

1.2.3. В 2017 году разработан и утвержден приказами Минстроя России 21 сборник укрупненных сметных нормативов цены строительства (приложение № 9 к отчету).

Методические рекомендации по разработке укрупненных нормативов цены строительства утверждены приказом Минстроя России от 7 февраля 2017 года № 69/пр и отменены приказом Минстроя России от 15 ноября 2017 года № 1548/пр. В настоящее время утвержденная методика отсутствует.

При этом на законодательном уровне отсутствует понятие укрупненного норматива цены конструктивных решений (далее – НЦКР)⁷. Тем не менее укрупненный сметный норматив цены конструктивных решений «НЦКР-81-22–2014. Часть 22. Автомобильные дороги», внесенный в федеральный реестр сметных нормативов приказом Минстроя России от 7 апреля 2014 года № 167/пр, из федерального реестра сметных нормативов не исключен и является действующим.

1.2.4. Одним из наиболее важных элементов, необходимых для внедрения «ресурсного» метода ценообразования в строительстве, является наличие действующей ФГИС ЦС.

Согласно части 1 статьи 57.2 Градостроительного кодекса ФГИС ЦС является государственной информационной системой, функционирующей на основе программных, технических средств и информационных технологий, обеспечивающих сбор, обработку, хранение, размещение и использование информации, необходимой для определения сметной стоимости строительства.

В анализируемом периоде Минстроем России в целом была сформирована нормативно-правовая база, необходимая для создания и эксплуатации ФГИС ЦС. Так, в частности, были приняты Федеральный закон № 369-ФЗ, Положение о ФГИС ЦС, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2016 года № 959 (далее – Положение о ФГИС ЦС, постановление № 959), постановление Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2016 года № 1452 «О мониторинге цен строительных ресурсов» и другие нормативные правовые акты. При этом отмечается,

⁷ НЦКР предназначен для формирования сметного раздела проектной документации и проверки достоверности определения сметной стоимости объектов капитального строительства, строительство которых финансируется с привлечением средств федерального бюджета, в рамках инвестиционных проектов.

что разработка 3 нормативных правовых актов⁸ осуществлена с нарушением сроков, установленных пунктами 5, 6 и 8 раздела I Плана-графика. Также указанный План-график не предусматривает издание нормативного правового акта в части установления порядка ведения ФГИС ЦС согласно пункту 7.8 части 1 статьи 6 Градостроительного кодекса (указанный порядок до настоящего времени не установлен).

В соответствии с требованиями подпункта «г» пункта 3 Положения о ФГИС ЦС Минстрой России утверждает методы гармонизации информации, унификации сбора, контроля и обработки данных, а также регламенты информационного обмена между информационной системой и иными негосударственными информационными системами.

ФАУ «Главгосэкспертиза России» разработаны проект регламента информационного взаимодействия ФГИС ЦС и иных негосударственных информационных систем, который определяет правила и основные процедуры, связанные с процессами приема и передачи информации в электронной форме по телекоммуникационным каналам связи между участниками информационного взаимодействия, а также проект регламента исполнения Минстроем России государственной функции по определению сметных цен строительных ресурсов во ФГИС ЦС на основании результатов мониторинга цен строительных ресурсов и размещения сметных цен во ФГИС ЦС (согласно пункту 3.1 приказа Минстроя России от 22 сентября 2017 года № 1248/пр «О вводе в эксплуатацию федеральной государственной информационной системы ценообразования в строительстве»).

Учреждение неоднократно информировало Минстрой России (письма от 23 ноября 2017 года № 20-03-4-8388-ИЛ, от 25 декабря 2017 года № 20-02-3/10142-ИЛ, от 2 марта 2018 года № 01-01-12/3462-ИЛ и от 5 июня 2018 года № 20-03-4/9279-ИЛ) о необходимости утверждения указанных регламентов. Однако до настоящего времени указанные регламенты Минстроем России не утверждены.

⁸ Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении порядка мониторинга цен строительных ресурсов», постановление Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Положение о Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации» и приказ Минстроя России «Об определении официального сайта федеральной государственной информационной системы ценообразования в строительстве».

Справочно: Минстрой России (письмо от 17 июля 2018 года № 31151-СМ/09) сообщил ФАУ «Главгосэкспертиза России» о рассмотрении и принятии к сведению информации, представленной письмом Учреждения от 2 марта 2018 года № 01-01-12/3462-ИЛ.

Кроме того, согласно пункту 3 раздела II Плана-графика Минстрою России поручено в срок до декабря 2017 года разработать и внедрить ФГИС ЦС, а также получить свидетельство о регистрации нематериального актива на ФГИС ЦС.

В соответствии с подпунктом «а» пункта 2 постановления № 959 приказом Минстроя России от 10 октября 2016 года № 707/пр «О некоторых мерах по созданию федеральной государственной информационной системы ценообразование в строительстве» ФАУ «Главгосэкспертиза России» была определена подведомственным государственным учреждением, обеспечивающим создание и эксплуатацию ФГИС ЦС.

В рамках создания ФГИС ЦС между ФАУ «Главгосэкспертиза России» (заказчик) и АО «Барс Групп» (исполнитель) был заключен договор от 12 января 2017 года № 31604351115_П. При этом согласно пункту 12.8 указанного договора заказчик приобретает исключительные права на все созданные в рамках договора объекты интеллектуальной собственности.

Согласно части 8 статьи 572 Градостроительного кодекса правомочия обладателя информации, размещенной в Системе, и обладателя прав на результаты интеллектуальной деятельности, связанные с созданием ФГИС ЦС от имени Российской Федерации, осуществляет федеральный орган исполнительной власти, исполняющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства, архитектуры, градостроительства.

Минстрой России планирует осуществить государственную регистрацию исключительных (имущественных) прав Российской Федерации на ФГИС ЦС в 2019 году⁹.

⁹ В соответствии с информацией пункта 4 письма Минстроя России от 27 сентября 2018 года № 39967-НС/09 на запрос информации Счетной палаты от 21 сентября 2018 года № ЗИ 13-91/13-03, а также во исполнение пункта 3 протокола совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации В.Л. Мутко от 20 сентября 2018 года № ВМ-П9-82пр.

Таким образом, оператором ФГИС ЦС (ФАУ «Главгосэкспертиза России») Система эксплуатируется фактически в отсутствие государственной регистрации программы для ЭВМ и базы данных ФГИС ЦС. Вместе с тем согласно части 7 статьи 14 Федерального закона от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» эксплуатация государственной информационной системы без надлежащего оформления прав на использование ее компонентов, являющихся объектами интеллектуальной собственности, не допускается.

Справочно: в паспорте контроля за территориальным размещением технических средств информационных систем¹⁰ указано, что владельцем Системы является Минстрой России, ее оператором – ФАУ «Главгосэкспертиза России».

Согласно акту о приемке-передаче объектов от 29 сентября 2017 года № 0000-000110 и сведениям инвентарной карточки учета нефинансовых активов № НМА00000012 ФГИС ЦС числится на балансе ФАУ «Главгосэкспертиза России» как особо ценное движимое имущество.

1.3. Анализ фактического выполнения Минстроем России отдельных требований, содержащихся в представлении Счетной палаты от 11 февраля 2015 года № Пр 08-9/08-04 и предписании Счетной палаты от 23 ноября 2015 года № ПП 01-39/13-03

В ходе экспертно-аналитического мероприятия был проведен анализ фактического выполнения Минстроем России и ФАУ «Главгосэкспертиза России» представления Счетной палаты от 11 февраля 2015 года № Пр 08-9/08-04 (далее – представление) и предписания Счетной палаты от 23 ноября 2015 года № ПП 01-39/13-03 (далее – предписание), который показал, что указанные представление и предписание выполнены в полном объеме.

Так, в рамках исполнения пункта 10 представления¹¹ постановлением Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2015 года № 1330

¹⁰ Реестровая запись № 77070820713108170000001 в паспорте контроля ТР.

¹¹ Рассмотреть вопрос о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 5 марта 2007 года № 145 «О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий» в части включения положений, предусматривающих обязанность ФАУ «Главгосэкспертиза России» по обеспечению хранения материалов, используемых при подготовке заключений по результатам государственной экспертизы проектной документации (далее – постановление № 145).

«О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 5 марта 2007 года № 145» постановление № 145 дополнено пунктом 42(1), согласно которому в случае если проектная документация и (или) результаты инженерных изысканий, а также иные документы, предусмотренные настоящим Положением, представлены в электронной форме, дело государственной экспертизы ведется в электронной форме и в него помещаются все представленные для проведения государственной экспертизы документы. Редактирование и удаление документов, представленных в электронной форме, не допускаются¹².

Таким образом, ФАУ «Главгосэкспертиза России» формирует электронный архив документации, представленной на государственную экспертизу и используемой при подготовке заключений по результатам государственной экспертизы проектно-сметной документации.

Справочно: в бумажном виде архив формируется на проектную документацию, содержащую сведения, доступ к которым ограничен в соответствии с законодательством Российской Федерации.

По Цели 2

2.1. Оценка полноты и достаточности средств, предусмотренных на реализацию мероприятий по совершенствованию системы ценообразования, сметного нормирования и технического регулирования в строительной отрасли

В 2015–2018 годах общий объем бюджетных ассигнований из федерального бюджета на реализацию мероприятий по совершенствованию системы государственного ценообразования, сметного нормирования и технического регулирования в строительной сфере, реализуемых во исполнение поручения Президента № Пр-89, составил 5509,96 млн. рублей, из которых 3879,99 млн. рублей, или 70,4 % средств, было направлено федеральному автономному учреждению «Федеральный центр нормирования, стандартизации

¹² По информации, размещенной на сайте ФАУ «Главгосэкспертиза России», устанавливается порядок, при котором с 1 сентября 2016 года проектная документация и (или) результаты инженерных изысканий, а также документы, необходимые для проведения государственной экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий, представляются только в электронной форме. С 1 января 2017 года аналогичный подход применяется и в отношении проектов, подаваемых на экспертизу в уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации или подведомственные им государственные экспертные учреждения.

и технической оценки соответствия в строительстве» (далее – ФАУ «ФЦС») на реализацию мероприятий по техническому регулированию. По состоянию на 1 августа 2018 года освоение средств федерального бюджета на реализацию указанных мероприятий составило 4912,0 млн. рублей, или 89,1 % предусмотренного объема бюджетных ассигнований.

На мероприятия по реформированию системы ценообразования и сметного нормирования средства федерального бюджета в 2015–2016 годах выделялись Минстроем России только ФАУ «ФЦС» в виде субсидий на выполнение госзадания (предусмотрено 1629,97 млн. рублей, фактически освоено 1375,0 млн. рублей, или 84,3 процента).

В 2017 и 2018 годах в соответствии с принятыми Правительством Российской Федерации решениями мероприятия по ценообразованию и сметному нормированию, а также по созданию ФГИС ЦС выполнялись ФАУ «Главгосэкспертиза России» без выделения бюджетных ассигнований на указанные цели и без возмещения понесенных расходов за счет собственных доходов, полученных от проведения государственной экспертизы проектно-сметной документации и иных приносящих доход видов деятельности.

Более подробная информация по данному вопросу приведена в приложениях № 10, 11, 12, 13 и 14 к отчету.

2.2. Анализ расходования средств на реализацию мероприятий по совершенствованию системы ценообразования, сметного нормирования и технического регулирования в строительной отрасли, в том числе в рамках осуществления государственных заказчиками закупок товаров, работ и услуг, включая закупки по созданию и модернизации федеральной государственной информационной системы ценообразования в строительстве

2.2.1. Проведенный анализ показал, что до настоящего времени не решен целый ряд проблем, обозначенных в письме Счетной палаты от 21 января 2015 года № 01-124/08-Д к Президенту Российской Федерации.

Так, в частности в указанном письме отмечалось, что Минстроем России не выделялись субсидии из федерального бюджета на финансирование работы по сметному нормированию, которая на тот момент выполнялась ФАУ «ФЦС», а также на выполнение государственного задания ФАУ «Главгосэкспертиза России», не принимались меры по определению оптимально обоснованного размера стоимости услуг по проведению государственной

экспертизы проектной документации с учетом экономически обоснованных затрат.

Справочно: согласно письму Счетной палаты от 21 января 2015 года № 01-124/08-Д утвержденная стоимость таких услуг является необоснованно высокой, что подтверждается наличием по состоянию на 1 октября 2014 года на расчетных счетах Учреждения остатков в размере 12826,6 млн. рублей.

По состоянию на сегодняшний день ситуация фактически не изменилась. Так, по состоянию на 1 января 2018 года остатки на счетах ФАУ «Главгосэкспертиза России» в кредитных организациях составили 13600,1 млн. рублей.

Во исполнение поручения Президента № Пр-89 и поручения Правительства Российской Федерации (протокол заседания от 5 февраля 2015 года № 4) в качестве механизма финансового обеспечения совершенствования системы ценообразования в строительстве Минстроем России (письмо от 16 февраля 2015 года № 3925-ММ/01) предложено направить в федеральный бюджет 5,45 млрд. рублей за счет нераспределенных средств, сформированных в результате деятельности ФАУ «Главгосэкспертиза России», в рамках ГП 05¹³ запланировать расходы федерального бюджета в указанном объеме на реализацию в 2015, 2016 и 2017 годах целевых мероприятий, направленных на совершенствование системы государственного ценообразования, сметного нормирования и технического регулирования в строительной сфере, с последующим предоставлением бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение государственного задания подведомственным Минстрою России ФАУ «ФЦЦС» (2,45 млрд. рублей) и ФАУ «ФЦС» (3 млрд. рублей).

На соответствующие предложения Минстрою России (письмо от 25 февраля 2015 года № 4950-ММ/01) Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым дано поручение (от 26 февраля 2015 года № ДМ-П9-1180р) Минфину России предусмотреть финансирование вопросов сметного нормирования (финансирование вопросов технического регулирования указанным поручением не предусмотрено).

13 Государственная программа Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 323.

Бюджетные ассигнования в целях финансирования в 2015 году указанных мероприятий в виде субсидий ФАУ «ФЦС» и ФАУ «ФЦЦС» в размере 1800,0 млн. рублей предусмотрены Федеральным законом от 20 апреля 2015 года № 93-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов».

Всего на указанные цели в 2015–2018 годах предусмотрены средства федерального бюджета в объеме 5509,96 млн. рублей.

Поручения Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козака от 8 февраля 2015 года № ДК-П9-979 и от 6 марта 2015 года № ДК-П9-1436 не исполнены:

- Минстроем России в срок до 25 февраля 2015 года не были представлены в Правительство Российской Федерации обоснования с расчетами объемов финансирования деятельности ФАУ «Главгосэкспертиза России», ФАУ «ФЦЦС» и ФАУ «ФЦС»;

- Минстроем России, Минфином России и Минэкономразвития России в срок до 30 марта 2015 года не проработаны расчеты и обоснования стоимости комплекса мероприятий «Развитие системы технического регулирования, ценообразования и сметного нормирования в строительной сфере» на 2015–2017 годы, подлежащих выполнению силами ФАУ «ФЦЦС» и ФАУ «ФЦС», а также плана мероприятий по совершенствованию деятельности ФАУ «Главгосэкспертиза России», в том числе по комплексному и системному решению выполняемых Учреждением задач, реализация которых предложена Минстроем России в письме от 3 марта 2015 года № 5763-ММ/01 за счет нераспределенного остатка денежных средств, сформированного в результате деятельности ФАУ «Главгосэкспертиза России».

Приказ Минстроя России № 441/пр¹⁴, устанавливающий порядок определения нормативных затрат для ФАУ «ФЦС» и ФАУ «ФЦЦС», применяемый при расчете объема субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на 2015 год, согласованный с Минфином России и Минэкономразвития России, принят только 19 июня 2015 года. При этом

14 Приказ Минстроя России от 19 июня 2015 года № 441/пр «Об утверждении порядка определения нормативных затрат на оказание государственных услуг (выполнение работ) и нормативных затрат на содержание имущества федерального автономного учреждения «Федеральный центр нормирования, стандартизации и технической оценки соответствия в строительстве» и федерального автономного учреждения «Федеральный центр ценообразования в строительстве и промышленности строительных материалов», в отношении которых функции и полномочия учредителя осуществляет Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, применяемого при расчете объема субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) на 2015 год».

указанный приказ не устанавливает порядок нормирования затрат на оказание государственных услуг и на содержание имущества ФАУ «Главгосэкспертиза России».

Приведенные факты свидетельствуют о включении в Федеральный закон от 1 декабря 2014 года № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» бюджетных ассигнований на 2015 год на обеспечение деятельности (оказание услуг) государственных учреждений в отсутствие согласованного перечня мероприятий, объемов государственных работ и услуг, их стоимости и, соответственно, надлежащего обоснования потребности в финансировании мероприятий на момент принятия такого решения.

Во исполнение распоряжения Правительства Российской Федерации от 7 июля 2016 года № 1427-р и в соответствии с поручением Аппарата Правительства Российской Федерации от 15 июля 2016 года № П9-35948 Минстрой России и ФАУ «Главгосэкспертиза России» заключили соглашение от 2 августа 2016 года № 05-306/С о перечислении в доход федерального бюджета денежных средств в размере 1800,0 млн. рублей (перечислены платежным поручением от 3 августа 2016 года № 1194).

В части средств в размере 3650 млн. рублей предложение о перечислении указанных средств ФАУ «Главгосэкспертиза России» в доход федерального бюджета, сформулированное в письме Минстроя России от 16 февраля 2015 года № 3925/ММ/01, выполнено не было.

Согласно уставу ФАУ «ФЦЦС», утвержденному приказом Минстроя России от 29 июня 2015 года № 462/пр, и приказу Минстроя России от 21 июля 2017 года № 1015/пр, которым ФАУ «ФЦЦС» переименовано в ФАУ «Проектная дирекция Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации» (далее – ФАУ «Проектная дирекция Минстроя России») и утвержден его устав, ФАУ «ФЦЦС» осуществляло полномочия в части вопросов ценообразования и сметного нормирования с 2015 года (и в более ранний период) до 21 июля 2017 года.

Согласно уставу ФАУ «Главгосэкспертиза России», утвержденному приказом Минстроя России от 4 июня 2015 года № 407/пр (в редакции приказа от 5 сентября 2016 года № 616/пр), Учреждение с 5 сентября 2016 года в качестве основных видов деятельности уполномочено выполнять работы в сфере ценообразования и сметного нормирования.

Таким образом, в период с 5 сентября 2016 года по 21 июля 2017 года 2 подведомственных Минстрою России учреждения (ФАУ «ФЦЦС» и ФАУ «Главгосэкспертиза России») были уполномочены осуществлять деятельность в сфере ценообразования и сметного нормирования в строительстве.

В соответствии с предложением Министра России от 14 июля 2016 года № 22209-ММ/01, поддержанным Правительством Российской Федерации (от 20 июля 2016 года № ДК-П9-4355), реорганизацию ФАУ «ФЦЦС» надлежало реализовать в форме присоединения к ФАУ «Главгосэкспертиза России». Об исполнении поручения Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козаку доложено письмом Министра России от 16 февраля 2017 года № 4790-ХМ/08.

В ФАУ «Главгосэкспертиза России» по поручению Министра России в период с сентября 2016 года до 1 января 2017 года созданы соответствующие структурные подразделения, внесены изменения в штатное расписание, переведены сотрудники профильных отделов из ФАУ «ФЦЦС».

Как следует из письма Министра России от 16 февраля 2017 года № 4790-ХМ/08, на 1 января 2017 года на лицевом счете в Федеральном казначействе ФАУ «ФЦЦС» остаток денежных средств, профинансированных на выполнение ФАУ «ФЦЦС» функции ценообразования и сметного нормирования в области градостроительной деятельности, составил 280 млн. рублей (без учета денежных средств, необходимых для покрытия кредиторской задолженности по договорам в рамках государственных заданий).

Порядок использования остатков средств федерального бюджета, выделенных учреждению на цели, которые оно в связи с реорганизацией не осуществляет, Минстроем России урегулирован не был. Решение о передаче ФАУ «Главгосэкспертиза России» неиспользованного в 2016 году остатка субсидии ФАУ «ФЦЦС» либо о возврате в федеральный бюджет средств, оставшихся на счетах ФАУ «ФЦЦС», Минстроем России не принималось.

Справочно: согласно приказу Минстроя России от 21 июля 2017 года № 1015/пр ФАУ «ФЦЦС» переименовано в ФАУ «Проектная дирекция Минстроя России», утверждена новая редакция устава, которой изменены цели создания учреждения и основные виды деятельности (ранее закрепленные полномочия в части ценообразования в градостроительной сфере за учреждением сохранены не были).

Государственное задание ФАУ «Главгосэкспертиза России» в части мероприятий по ценообразованию и сметному нормированию, в том числе по обеспечению создания и эксплуатации ФГИС ЦС, Минстроем России в 2016–2018 годах не формировалось¹⁵. Субсидии из федерального бюджета как на выполнение работ по экспертизе проектной документации, так и на выполнение работ по ценообразованию и сметному нормированию на момент завершения экспертно-аналитического мероприятия (ноябрь 2018 года) ФАУ «Главгосэкспертиза России» не выделяются.

При этом согласно расчетам ФАУ «Главгосэкспертиза России» потребность Учреждения в финансовом обеспечении в части выполнения функций ценообразования и сметного нормирования, а также создания и эксплуатации ФГИС ЦС в 2017 году составляла 1252,1 млн. рублей и в 2018 году – 1056,3 млн. рублей.

Учитывая, что в отношении планов финансово-хозяйственной деятельности и бухгалтерской отчетности федеральных автономных учреждений не установлено требование о планировании расходов учреждения в отношении отдельных видов деятельности, а также ведения отдельного учета затрат в бухгалтерском учете, в отсутствие нормирования затрат и государственного задания достоверно оценить расходы ФАУ «Главгосэкспертиза России» в 2016, 2017 и 2018 годах на выполнение работ в сфере ценообразования в строительстве и потребность в средствах в последующие периоды не представляется возможным.

В отсутствие государственного задания на выполнение работ и оказание услуг в сфере ценообразования и сметного нормирования указанные виды

15 Государственное задание ФАУ «Главгосэкспертиза России» на 2016 год утверждено 25 января 2016 года № 069-00009-16 ПР, государственное задание ФАУ «Главгосэкспертиза России» на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов – 24 января 2017 года № 069-00005-17 ПР и государственное задание ФАУ «Главгосэкспертиза России» на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов – 14 февраля 2018 года № 069-00007-18-00.

деятельности выполнялись Учреждением в 2016, 2017 и 2018 годах на основании протокольных решений и писем Минстроя России.

Поскольку Минстроем России не определены для ФАУ «Главгосэкспертиза России» источники финансирования работ в части ценообразования, сметного нормирования, а также создания и эксплуатации ФГИС ЦС, указанные виды деятельности Учреждения не относятся к приносящим доход видам деятельности. Согласно статье 252 Налогового кодекса Российской Федерации расходы, связанные с выполнением этих работ, не учитываются при определении налоговой базы по налогу на прибыль, то есть осуществляются после уплаты налога на прибыль.

Доходы учреждения формируются за счет платы на проведение государственной экспертизы и выдачу заключения о модификации проектной документации, размер которой устанавливается в соответствии с постановлением № 145 и от иных приносящих доход видов деятельности, предусмотренных уставом Учреждения.

При этом принятые для расчета платы формулы, а также использование для учета инфляции индекса потребительских цен свидетельствуют об отсутствии взаимосвязи размера платы и обоснованных расходов Учреждения на выполнение работы и содержание имущества, что противоречит целям создания ФАУ «Главгосэкспертиза России» как некоммерческой организации.

Справочно: доходы Учреждения от приносящей доход деятельности и от размещения временно свободных средств на счетах в кредитных организациях согласно отчету о финансовых результатах деятельности ФАУ «Главгосэкспертиза России» составили: в 2016 году – 6388,9 млн. рублей, в 2017 году – 6922,03 млн. рублей. Дебиторская задолженность на 1 января 2018 года составила 2311,17 млн. рублей и увеличилась по сравнению с предыдущим периодом на 826 млн. рублей.

2.2.2. В соответствии с приказом Минстроя России от 5 сентября 2016 года № 616/пр в учредительные документы ФАУ «Главгосэкспертиза России» внесены изменения, предусматривающие наделение Учреждения отдельными функциями в сфере ценообразования и сметного нормирования в области градостроительной деятельности в части создания, эксплуатации и развития ФГИС ЦС.

В 2017–2018 годах общий объем расходов Учреждения на создание информационного пространства для выполнения соответствующих функций в сфере ценообразования в строительстве составил 408,9 млн. рублей.

Так, расходы ФАУ «Главгосэкспертиза России» на создание и эксплуатацию ФГИС ЦС в 2017–2018 годах составили 191,8 млн. рублей. Кроме того, расходы ФАУ «Главгосэкспертиза России» на создание и эксплуатацию информационно-аналитической системы ценообразования в строительстве (далее – ИАС ЦС), обеспечивающей автоматизацию выполнения Учреждением соответствующих функций в сфере ценообразования и сметного нормирования, включая автоматизированный расчет сметных цен строительных ресурсов с использованием информации, размещаемой в ФГИС ЦС, и автоматизированный расчет укрупненных нормативов цены строительства с использованием сметных цен строительных ресурсов, размещаемых во ФГИС ЦС, составили 217,1 млн. рублей.

По Цели 3

3.1. Анализ деятельности Минстроя России и подведомственных ему учреждений (организаций) в рамках реализации мероприятий, направленных на совершенствование системы государственного ценообразования, сметного нормирования и технического регулирования в строительной сфере, в том числе в рамках осуществления функций контроля (мониторинга) за их исполнением

В 2015–2018 годах реализация функций и полномочий Минстроя России в части вопросов ценообразования в строительстве была закреплена за различными структурными подразделениями Министерства (департамент градостроительной деятельности и архитектуры, департамент градостроительного зонирования и планировки территории, департамент финансов, департамент ценообразования и градостроительного зонирования). При этом структура указанных департаментов и входящих в их состав отделов претерпевала значительные изменения, в положения о департаментах и отделах вносились многочисленные изменения. Указанные обстоятельства в целом не способствовали эффективному решению задачи по реформированию государственной системы ценообразования и сметного нормирования в строительстве.

Приказом Минстроя России от 30 декабря 2015 года № 989/пр в структуре Министерства с 1 апреля 2016 года образован департамент ценообразования и градостроительного зонирования (далее – Департамент), включающий

отдел ценообразования в строительстве, отдел экономики строительства, отдел градостроительного зонирования, отдел планировки территории, а также отдел нормативной работы.

Как показал проведенный анализ, функции департамента, закрепленные пунктами 3.1.15.1-3.1.15.17 положения о департаменте ценообразования и градостроительного зонирования, утвержденного приказом Минстроя России от 8 июля 2016 года № 488/пр, не в полной мере обеспечивают решение поставленных задач.

Так, функции в части определения единых подходов формирования сметной стоимости, установления порядка составления сметной документации, утверждения форм смет и сметных расчетов не закреплены за департаментом, а также за другими структурными подразделениями Министерства.

Полномочия по формированию государственных заданий подведомственных Минстрою России учреждений возложены на департамент градостроительной политики. При этом участие департамента ценообразования и градостроительного зонирования в формировании государственного задания подведомственному учреждению, уполномоченному на выполнение работ и оказание услуг в сфере ценообразования и сметного нормирования, в том числе в части состава работ, их объемов, а также в части нормирования затрат, не предусмотрено.

Контроль за деятельностью ФАУ «Главгосэкспертиза России» в части выполнения работ и оказания услуг в сфере ценообразования и сметного нормирования положением о департаменте ценообразования и градостроительного зонирования также не предусмотрен.

При этом проверка деятельности ФАУ «Главгосэкспертиза России» за 2016 год и истекший период 2017 года в части выполнения работ и оказания услуг по нормированию и ценообразованию при проектировании и строительстве (акт от 22 декабря 2017 года) проведена в 2017 году отделом внутреннего финансового аудита департамента разрешительной деятельности и контроля Минстроя России с привлечением к контрольному мероприятию сотрудников департамента ценообразования и градостроительного зонирования.

Департаментом не обеспечено эффективное взаимодействие с ФАУ «Главгосэкспертиза России», о чем свидетельствует отсутствие согласованности действий и оперативности в принятии Минстроем России решений при реализации мероприятий по реформированию системы ценообразования

и сметного нормирования. Наличие указанных проблем в значительной степени обусловлено недостаточно четко определенными полномочиями сторон, отсутствием понятной процедуры взаимодействия и распределения ответственности за принятые решения.

3.2. Оценка фактического достижения конечных результатов по итогам выполнения целевых мероприятий, направленных на совершенствование системы государственного ценообразования, сметного нормирования и технического регулирования в строительной сфере, включая разработку, регистрацию, практическое внедрение и наполнение базы данных федеральной государственной информационной системы ценообразования в строительстве

3.2.1. Конечным результатом проводимой реформы ценообразования и сметного нормирования должен стать переход от базисно-индексного метода определения сметной стоимости к определению сметной стоимости в текущем уровне цен («ресурсному» методу). Указанный метод (по оценке Минстроя России) предполагает более точное определение сметной стоимости объектов капитального строительства, что, в свою очередь, должно привести к существенному сокращению расходов бюджетов всех уровней.

Справочно: используемый в настоящее время для расчета сметной стоимости базисно-индексный метод основан на использовании системы текущих и прогнозных индексов по отношению к стоимости, определенной в базисном уровне цен, который определяется на основании государственных элементных сметных норм (ГЭСН) и единичных расценок (ФЕР, ТЕР, ОЕР) на отдельные виды работ.

В настоящее время федеральными законами № 369-ФЗ и № 191-ФЗ, МДС 81-35.2004¹⁶ и Методикой применения сметных норм¹⁷ устанавливается, что сметная стоимость определяется в текущем уровне цен. При этом, как показал проведенный анализ, только в МДС 81-35.2004 установлен механизм определения стоимости в текущем (прогнозном) уровне цен.

¹⁶ Методика определения стоимости строительной продукции на территории Российской Федерации МДС 81-35.2004, утвержденная постановлением Госстроя России от 5 марта 2004 года № 15/1.

¹⁷ Методика применения сметных норм, утвержденная приказом Минстроя России от 29 декабря 2016 года № 1028/пр.

Так, согласно пункту 3.28 МДС 81-35.2004 при ресурсном методе определения стоимости осуществляется калькулирование в текущих (прогнозных) ценах и тарифах ресурсов (элементов затрат), необходимых для реализации проектного решения. Методика применения сметных норм также включает в себя отдельные положения по применению ресурсного метода определения сметной стоимости.

Согласно положениям МДС 81-35.2004 для пересчета базисной стоимости в текущие (прогнозные) цены могут применяться индексы к статьям прямых затрат (на комплекс или по видам строительно-монтажных работ) или к итогам прямых затрат, или полной сметной стоимости (по видам строительно-монтажных работ, а также по отраслям народного хозяйства).

В настоящее время ввиду ограниченности данных о стоимостных показателях материальных и иных ресурсов расчет индексов осуществляется ФАУ «Главгосэкспертиза России» на основании ресурсно-технологических моделей по видам объектов строительства по ограниченной номенклатуре (всего 29 видов объектов) в разрезе всех субъектов Российской Федерации с разбивкой по федеральным округам¹⁸. Разработанные индексы представляются Минстрою России, который ежеквартально публикует письма о рекомендуемых размерах индексов изменения сметной стоимости в разрезе субъектов Российской Федерации.

Справочно: индексы по видам работ, по единичным расценкам или по элементам затрат Минстроем России в настоящее время не разрабатываются, несмотря на то, что такая возможность предусмотрена нормативными документами.

Публикуемые письмами Минстрою России индексы являются укрупненными и носят рекомендательный характер (не обязательны к применению), что, по мнению Счетной палаты, содержит риски их недостаточной объективности.

3.2.2. Федеральный реестр сметных нормативов, порядок формирования и ведения которого был утвержден приказом Минстрою России от 24 октября 2017 года № 1470/пр, формируется посредством включения в него сведений

18 Порядок разработки индексов изменения сметной стоимости строительства определен методическими рекомендациями по разработке индексов изменения сметной стоимости строительства, утвержденными приказом Минстрою России от 9 февраля 2017 года № 84/пр.

и справочной информации, необходимых для определения сметной стоимости строительства, включая сведения об утвержденных сметных нормативах, о внесении изменений в такие нормативы, о признании сметных нормативов не подлежащими применению, об индексах изменения сметной стоимости строительства. Указанные сведения являются открытыми и общедоступными, за исключением сведений, составляющих государственную тайну.

В 2017–2018 годах Минстроем России утверждены государственные элементные сметные нормы на строительные и специальные строительные работы, на монтаж и капитальный ремонт оборудования, пусконаладочные и ремонтно-строительные работы (ГЭСН), которые могут применяться как в рамках базисно-индексной системы ценообразования, так и системы ценообразования, основанной на «ресурсном» методе определения сметной стоимости.

Министерством проведена работа по разработке отдельных разделов федеральных единичных расценок, государственных элементных сметных норм на материалы, изделия, конструкции и оборудование, применяемые в строительстве, государственных элементных сметных норм на эксплуатацию строительных машин и автотранспортных средств, а также по внесению в них соответствующих изменений.

Последние изменения в части ФЕР внесены в реестр сметных нормативов в марте 2017 года.

Кроме того, Минстроем России проводится работа по гармонизации сметно-нормативных баз в части материально-технических ресурсов и сметных норм с правительством Москвы, ПАО «Газпром», ОАО «РЖД», Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом» (далее – Росатом) и ПАО «Транснефть» (подробная информация о проведенных мероприятиях представлена в приложении № 15 к отчету). Однако указанная работа не завершена, полученные результаты во ФГИС ЦС не внесены.

В 2016–2018 годах ФАУ «Главгосэкспертиза России» (в 2016 году – ФАУ «ФЦЦС») рассмотрены 714 проектов новых сметных нормативов, на которые были выданы положительные заключения. Проекты указанных сметных нормативов разработаны и представлены на рассмотрение Министерством обороны Российской Федерации, комитетом города Москвы по ценовой политике в строительстве и государственной экспертизе проектов, комитетом по государственному заказу г. Санкт-Петербурга, Росатомом.

На основании соответствующих приказов Минстроя России 638 новых сметных норм включены в федеральный реестр сметных нормативов (более подробная информация об утвержденных нормах представлена в приложении № 16 к отчету).

При этом существующая номенклатура ГЭСН по-прежнему не обеспечивает потребности строительной отрасли в нормах, предполагающих использование современных технологий производства, конструкций, материалов и механизмов, сдерживает их внедрение и, как следствие, не способствует повышению производительности труда в строительстве и оптимизации издержек.

В рамках реализации мероприятий по реформированию системы ценообразования и сметного нормирования Учреждением в 2017 году создана Электронная база данных государственных сметных нормативов (далее – ЭБД ГСН), которая 2 апреля 2018 года зарегистрирована Роспатентом.

До настоящего времени государственная регистрация прав на ЭБД ГСН за Российской Федерацией, а также на находящуюся в указанной базе информацию Минстроем России не обеспечена.

Справочно: интеллектуальная собственность на ЭБД ГСН принадлежит ФАУ «Главгосэкспертиза России». По информации ФАУ «Главгосэкспертиза России», регистрация прав за Российской Федерацией на ЭБД ГСН будет реализована в рамках мероприятий по совершенствованию ценообразования в строительстве (протокол совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации В.Л. Мутко от 20 сентября 2018 года № ВМ-П9-82пр). Конкретные сроки регистрации в настоящее время не определены.

В настоящее время при разработке проектно-сметной документации объектов капитального строительства отдельные юридические лица используют различные базы сметных нормативов, например ФСНБ–2001, интеллектуальная собственность на которую принадлежит некоммерческой организации «Национальная ассоциация сметного ценообразования и стоимостного инжиниринга».

3.2.3. В анализируемом периоде ресурсный метод определения сметной стоимости при составлении проектно-сметной документации для строительства (реконструкции, капитального ремонта) объектов капитального строительства, финансируемых с привлечением средств государственной бюджетной системы, а также средств юридических лиц, созданных Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, юридическими лиц, доля в уставных (складочных) капиталах которых Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований составляет более 50 %, фактически не применялся.

Так, согласно ответу ФАУ «Главгосэкспертиза России» (письмо от 17 сентября 2018 года № 22-1/14287-АВ) в течение 2017–2018 годов не выдавались заключения государственной экспертизы проектной документации на строительство (реконструкцию, капитальный ремонт) объектов капитального строительства и (или) результатов инженерных изысканий, выполняемых для подготовки такой проектной документации, которая была составлена заявителями с использованием ресурсного метода определения сметной стоимости строительства.

Работа по апробации новых подходов в рамках осуществляемой реформы ценообразования и сметного нормирования в строительстве и перехода к ресурсному методу расчета сметной стоимости, в том числе в виде сравнительного расчета сметной стоимости базисно-индексным и ресурсным методом, Минстроем России в анализируемом периоде не проводилась.

Справочно: как следует из письма Министра России от 27 сентября 2018 года № 39967-НС/09, по результатам состоявшегося совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации В.Л. Мутко (протокол от 20 сентября 2018 года № ВМ-П9-82пр) Минстрою России в рамках подготовки Плана мероприятий по совершенствованию ценообразования в строительстве поручено предусмотреть осуществление в пилотном режиме сравнительных расчетов предельной сметной стоимости строительства объектов-представителей с использованием базисно-индексного и ресурсного методов ценообразования.

Таким образом, сделать вывод об эффективности и системности проводимых Минстроем России мероприятий реформы ценообразования и сметного нормирования, а также работоспособности предполагаемой к созданию системы ценообразования по итогам проведенного мероприятия не представляется возможным.

Создаваемая Минстроем России система определения сметной стоимости строительства, основанная на ресурсном методе, не готова к применению. Так, не разработаны в полном объеме необходимые нормативные и методические документы (например, отсутствуют методики определения величины накладных расходов, сметной прибыли, временных зданий и сооружений, зимнего удорожания, затрат на осуществление функций технического заказчика). Кроме того, требуют актуализации методы и нормативы определения стоимости проектно-изыскательских работ.

Отказ от использования единичных расценок исключает возможность оценки и сопоставления стоимостных показателей отдельных видов работ и конструктивных решений при выборе оптимальных проектных решений.

3.2.4. Созданная ФГИС ЦС введена Минстроем России в промышленную эксплуатацию (приказ Минстроя России от 22 сентября 2017 года № 1248/пр) с нарушением срока, установленного подпунктом «б» пункта 2 постановления № 959, на 206 дней.

Целью создания ФГИС ЦС является формирование достоверной базы данных при обеспечении информационной поддержки процесса и порядка определения сметной цены объектов капитального строительства, финансируемых с привлечением средств бюджетной системы Российской Федерации и средств государственных корпораций.

Несмотря на то, что ФГИС ЦС разработана и введена в промышленную эксплуатацию в сентябре 2017 года, в настоящее время функциональные возможности системы крайне ограничены.

Так, в Системе не отражается информация о сметных ценах на материалы, изделия, конструкции и оборудование, определенных по результатам мониторинга цен строительных ресурсов (указанную информацию планируется начать размещать только с 2019 года).

Справочно: во ФГИС ЦС также не размещена информация о федеральных, территориальных и единичных расценках, используемых в настоящее время при расчете сметной стоимости объектов капитального строительства.

При этом размещению во ФГИС ЦС не подлежат сметные цены на эксплуатацию машин и механизмов и сметные цены на затраты труда (указанное требование было исключено постановлением Правительства Российской Федерации от 27 апреля 2018 года № 514).

В результате чего определить сметную стоимость строительства согласно требованиям Градостроительного кодекса на основании размещаемых в Системе данных в настоящее время не представляется возможным.

Предоставление во ФГИС ЦС сведений, необходимых для формирования сметных цен строительных ресурсов, всеми юридическими лицами, включенными в перечень юридических лиц, до настоящего времени не обеспечено. Стоимость ресурсов, участвующих в определении стоимостных показателей, в настоящее время фактически не формируется.

Так, в рамках проведенного анализа работы поставщиков информации во ФГИС ЦС установлено, что по состоянию на 9 августа 2018 года необходимые для формирования сметных цен строительных ресурсов за II квартал 2018 года сведения предоставлены 26,1 % поставщиками информации (2160 из 8274 юридических лиц) в разрезе 67058 ценовых показателей, в том числе 63595 показателей строительных материалов, изделий и конструкций, 3076 показателей оборудования и 387 показателей строительных машин и механизмов.

При этом 38051 показатель, или 57 % общего объема предоставленных во ФГИС ЦС ценовых показателей строительных ресурсов, является «нулевым», то есть указывают на отсутствие реализации продукции юридическими лицами в отчетный период.

Согласно пункту 9 Положения о ФГИС ЦС информационное взаимодействие ФАУ «Главгосэкспертиза России» с поставщиками и пользователями информации во ФГИС ЦС должно осуществляться на безвозмездной основе.

Вместе с тем поставщикам информации для работы в Системе необходимо получение усиленной квалифицированной электронной подписи (предусмотрено техническим заданием на создание ФГИС ЦС для подписи предоставляемой документации), а также установка платного программного

обеспечения «Континент TLS-VPN» (программное обеспечение закуплено оператором ФГИС ЦС централизованно) и «Jinn-Client» со стоимостью технической поддержки в размере 4,48 тыс. рублей ежегодно.

Количество активных поставщиков информации во II квартале 2018 года составило 2160 юридических лиц и их затраты для работы в Системе – 9676,8 тыс. рублей. Таким образом, при полноценной работе во ФГИС ЦС всех 8274 поставщиков информации их ежегодные дополнительные затраты в виде платы разработчику программного обеспечения могут составить порядка 37,1 млн. рублей (расчетно).

В нарушение части 5 статьи 19 Федерального закона от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ «О персональных данных», согласно которой федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, в пределах своих полномочий принимают нормативные правовые акты, в которых определяют угрозы безопасности персональных данных, актуальные при обработке персональных данных в информационных системах персональных данных, эксплуатируемых при осуществлении соответствующих видов деятельности, с учетом содержания персональных данных, характера и способов их обработки, Минстроем России соответствующий нормативный правовой акт до настоящего времени не утвержден.

Установленная защита обрабатываемых в Системе персональных данных, по мнению Счетной палаты, имеет признаки наличия завышенных требований к ФГИС ЦС.

Вместе с тем задача по обеспечению защиты обрабатываемых в государственных информационных системах персональных данных может быть реализована без взимания дополнительной платы с поставщиков информации. Так, Федеральное казначейство, эксплуатирующее Единый портал бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет», использует при этом систему защиты информации, которая позволяет пользователям использовать программное обеспечение «Jinn-Client» на безвозмездной основе.

Справочно: оператором ФГИС ЦС (ФАУ «Главгосэкспертиза России») закуплено необходимое оборудование и программное обеспечение по защите информации, за исключением программного обеспечения «Jinn-Client». При этом Федеральным казначейством при наличии при разработке ФГИС «Электронный бюджет» технических решений, аналогичных техническим решениям ФГИС ЦС, изначально предусматривалась закупка «Jinn-Client» и его последующее централизованное распределение среди поставщиков информации на безвозмездной основе.

Кроме того, необходимо отметить, что ФАУ «Главгосэкспертиза России» не были соблюдены рекомендации, изложенные в экспертном заключении Минкомсвязи России об оценке целесообразности проведения и финансирования мероприятий по информатизации, предусмотренных проектом концепции ФГИС ЦС (письмо от 24 мая 2016 года № П8-6-10-101-9929) в части перевода ФГИС ЦС с мощностей коммерческих центров обработки данных (далее – ЦОД) на федеральные и региональные ЦОД согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 7 октября 2015 года № 1995-р.

Справочно: ФАУ «Главгосэкспертиза России» заключен договор с ООО «Стек групп» от 25 апреля 2017 года № 31704900013_П по оказанию услуг центра обработки данных, при этом 40 % уставного капитала указанной организации принадлежит 2 организациям (Acloud Limited и Bonitio Holdings Ltd), зарегистрированным на территории Республики Кипр.

3.2.5. Одним из элементов информационного наполнения ФГИС ЦС является классификатор строительных ресурсов (далее – Классификатор), который был размещен в Системе на основании приказа Минстроя России от 29 сентября 2017 года № 1400/пр «О внесении изменений в классификатор строительных ресурсов, сформированный приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 2 марта 2017 года N 597/пр».

Разработка Классификатора осуществлялась НИИ МГСУ на основании заключенного с ФАУ «Главгосэкспертиза России» договора от 21 июня 2017 года № 31705044589_П (далее – Договор) о приведении терминологии

позиций Классификатора в соответствии с действующей нормативно-технической документацией и по формированию информационного наполнения ресурсов. Согласно информации ФАУ «Главгосэкспертиза России», направленной в Минстрой России (письмо от 28 сентября 2017 года № 20-03-4/46557-ИЛ) и послужившей основанием для издания приказа Минстроя России от 29 сентября 2017 года № 1400/пр, все работы по разработке Классификатора были выполнены в полном объеме.

Вместе с тем соответствующие акты выполненных работ по Договору между Учреждением и НИИ МГСУ до настоящего времени не подписаны, факт выполнения работ документально не подтвержден, их оплата не производилась.

Как следует из письма ФАУ «Главгосэкспертиза России» от 16 октября 2018 года № 01-01-12/15598-ИМ, в настоящее время Учреждением осуществляется приемка I этапа Договора. Так, из 37168 проверенных НИИ МГСУ позиций Классификатора ФАУ «Главгосэкспертиза России» принято 14287 позиций, соответствующих требованиям технического задания к Договору, по 22881 позиции имеются замечания.

3.2.6. В период со 2 июля по 9 ноября 2018 года Счетной палатой был проведен опрос на тему «Оценка степени удовлетворенности участников строительной отрасли мероприятиями, проводимыми в рамках реформы системы ценообразования в строительстве Российской Федерации, а также отдельных вопросов функционирования федеральной государственной системы ценообразования в строительстве».

Всего в опросе приняло участие 113 респондентов, из которых 47 % работают в области проектирования, 26 % – выступают в качестве заказчиков и 27 % – выступают в качестве подрядчиков (субподрядчиков).

Согласно полученным результатам большинство респондентов (62 %) не поддерживают переход ценообразования к ресурсному методу, применяемый до настоящего времени базисно-индексный метод определения сметной стоимости строительства устраивает 72 % опрошенных.

Свыше 61 % поставщиков информации не работают на постоянной основе во ФГИС ЦС, что обусловлено следующими причинами:

- отсутствием достаточного количества информации для полноценного применения ресурсного метода (75 %);

- невозможностью оперативного поиска необходимой информации (45 %);
- периодичностью обновления информации о ценах на строительные ресурсы, не отвечающей потребностям пользователей (46 %);
- загрузки данных в Систему на платной основе (81 %).

Подробная информация о результатах проведенного опроса приведена в приложении № 17 к отчету.

3.2.7. Информация о достигнутых в 2016–2018 годах результатах в сфере технического регулирования в рамках проводимой реформы ценообразования и сметного нормирования приведена в приложении № 18 к отчету.

Выводы

1. По результатам проведенной Счетной палатой в 2014 году проверки Президентом Российской Федерации было дано поручение от 21 января 2015 года № Пр-89, согласно которому Правительству Российской Федерации поручалось разработать план реформирования системы ценообразования в строительной отрасли, закрепив его основные положения в соответствующем федеральном законе.

2. Несмотря на то, что Поручение № Пр-89 было дано в январе 2015 года, Минстроем России в 2015 году фактически не был обеспечен начальный этап выполнения мероприятий по реформированию системы ценообразования и сметного нормирования в строительной отрасли.

3. Основные положения проводимой реформы ценообразования и сметного нормирования, направленной на внедрение «ресурсного» метода нашли свое отражение в Федеральном законе от 3 июля 2016 года № 369-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и статьи 11 и 14 Федерального закона «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений», который ввел в Градостроительный кодекс Российской Федерации главу 2.1 «Ценообразование и сметное нормирование в области градостроительной деятельности», а также определил основные нормы, регулирующие вопросы ценообразования и сметного нормирования при строительстве, реконструкции и капитальном ремонте объектов капитального строительства.

4. Поскольку «ресурсный» метод не предполагает использование единичных расценок при определении сметной стоимости строительства, при принятии Федерального закона № 369-ФЗ федеральные, территориальные и отраслевые единичные расценки не включены в понятие «Сметный норматив», несмотря на то, что до настоящего времени единственным методом определения сметной стоимости строительства продолжает оставаться базисно-индексный метод.

5. В целях выполнения Поручения № Пр-89 Правительством Российской Федерации в 2016 году были приняты План мероприятий по совершенствованию системы ценообразования и сметного нормирования в строительной отрасли от 20 февраля 2016 года № 1381п-П9 и План-график по подготовке проектов актов Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, необходимых для реализации норм Федерального закона № 369-ФЗ, от 5 августа 2016 года № 5749п-П9.

6. Планом мероприятий и Планом-графиком не определены конечные цели и задачи реформирования системы ценообразования сметного нормирования в строительстве и не предусмотрены мероприятия, направленные на устранение имеющихся недостатков и пробелов действующей до настоящего времени системы ценообразования и сметного нормирования в строительстве.

7. Проведенный анализ показал, что запланированные Планом мероприятий и Планом-графиком ожидаемые результаты фактически достигнуты не были.

8. Минстроем России с привлечением заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, научного и экспертного сообщества единая концепция и (или) долгосрочный план («дорожная карта») реформирования сферы ценообразования и сметного нормирования не разработаны.

9. Необходимая нормативная база, обеспечивающая целостность и набор всех необходимых элементов (включая сметные нормы и методики) для реализации реформы ценообразования и сметного нормирования не создана, что свидетельствует о ненадлежащем выполнении Правительством Российской Федерации Поручения № Пр-89.

10. Работа по разработке новых и актуализации действующих сметных нормативов ведется Минстроем России бессистемно. Документы, определяющие целесообразность, приоритетность и плановость разработки новых

и (или) актуализации тех или иных сметных нормативов в рамках проводимых мероприятий по ценообразованию и сметному нормированию в Минстрое России отсутствуют. Система мониторинга потребностей строительной отрасли в новых сметных нормах и единичных расценках не создана.

11. Процедуры, установленные Порядком утверждения сметных нормативов, применяемых для определения сметной стоимости строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства не способствуют оперативному наполнению федерального реестра необходимыми сметными нормативами. Кроме того, указанным Порядком также не определен механизм разработки методик, проверки их содержания и последующего утверждения.

12. Минстроем России не сформирован полный комплект новых и (или) актуализированных сметных нормативов и методических документов, в соответствии с которыми необходимо осуществлять расчет сметной стоимости в условиях перехода на новую модель ценообразования, а также в условиях действующей системы ценообразования и сметного нормирования в строительстве.

13. ФАУ «Главгосэкспертиза России» осуществляет эксплуатацию ФГИС ЦС в отсутствие государственной регистрации программы для ЭВМ и базы данных Системы, несмотря на то, что согласно части 7 статьи 14 Федерального закона от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» эксплуатация государственной информационной системы без надлежащего оформления прав на использование ее компонентов, являющихся объектами интеллектуальной собственности, не допускается.

Минстроем России государственная регистрация прав Российской Федерации на разработанную ФАУ «Главгосэкспертиза России» электронную базу данных государственных сметных нормативов до настоящего времени не обеспечена.

14. По состоянию на 1 августа 2018 года кассовые расходы за счет средств федерального бюджета на реализацию мероприятий по совершенствованию системы государственного ценообразования, сметного нормирования и технического регулирования в строительной сфере в рамках выполнения Поручения № Пр-89 составили 4912,0 млн. рублей, или 89,1 % предусмотренных на эти цели бюджетных ассигнований (5509,96 млн. рублей).

15. Бюджетные ассигнования на 2015 год в размере 1800,0 млн. рублей в виде субсидий на обеспечение деятельности (оказание услуг) государственных учреждений (ФАУ «ФЦС» и ФАУ «ФЦЦС») были включены в Федеральный закон от 1 декабря 2014 года № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» в отсутствие согласованного перечня мероприятий, объемов государственных работ и услуг, их стоимости и, соответственно, надлежащего обоснования потребности в финансировании мероприятий на момент принятия такого решения.

16. Государственное задание ФАУ «Главгосэкспертиза России» в части мероприятий по ценообразованию и сметному нормированию, включая создание и эксплуатацию ФГИС ЦС, Минстроем России в 2016–2018 годах не формировалось, субсидии из федерального бюджета на эти цели не выделялись.

17. В 2017–2018 годах общий объем расходов ФАУ «Главгосэкспертиза России» на создание и эксплуатацию ФГИС ЦС и информационно-аналитической системы ценообразования в строительстве составил 408,9 млн. рублей, в том числе: по ФГИС ЦС – 191,8 млн. рублей, по ИАС ЦС – 217,1 млн. рублей.

18. В 2015–2018 годах реализация функций и полномочий Минстроя России в части вопросов ценообразования в строительстве была закреплена за различными структурными подразделениями Министерства, структура и функции которых претерпевали значительные изменения, что в целом не способствовало эффективному решению задачи по реформированию системы ценообразования и сметного нормирования в строительстве.

19. Между Минстроем России и ФАУ «Главгосэкспертиза России» отсутствует согласованность действий и оперативность при принятии решений в рамках реализации мероприятий по реформированию системы ценообразования и сметного нормирования, что в значительной степени обусловлено недостаточно четким разграничением полномочий сторон, отсутствием понятной процедуры взаимодействия и распределения ответственности за принятые решения.

20. Как показал проведенный анализ, существующая номенклатура государственных элементных сметных нормативов ГЭСН не обеспечивает потребности строительной отрасли в нормах, предполагающих использование современных технологий производства, конструкций, материалов и механизмов, сдерживает их внедрение и, как следствие, не способствует повышению производительности труда в строительстве.

21. Согласно данным ФАУ «Главгосэкспертиза России» в анализируемом периоде «ресурсный» метод определения сметной стоимости при составлении проектно-сметной документации для строительства (реконструкции, капитального ремонта) объектов капитального строительства за счет средств бюджетной системы Российской Федерации фактически не применялся.

22. Минстроем России не проводилась работа по апробации новых подходов в рамках осуществляемой реформы ценообразования и сметного нормирования в строительстве и перехода к «ресурсному» методу расчета сметной стоимости, в том числе в виде сравнительного расчета сметной стоимости базисно-индексным и «ресурсным» методом.

23. Система определения сметной стоимости строительства, основанная на ресурсном методе, не готова к применению. Так, в частности, отсутствуют методики определения величины накладных расходов, сметной прибыли, временных зданий и сооружений, зимнего удорожания, затрат на осуществление функций технического заказчика, требуют актуализации методы и нормативы определения стоимости проектно-изыскательских работ.

24. Поскольку во ФГИС ЦС не отражается информация о сметных ценах на материалы, изделия, конструкции и оборудование, определенных по результатам мониторинга цен строительных ресурсов и не подлежат размещению сметные цены на эксплуатацию машин и механизмов и сметные цены на затраты труда, определить сметную стоимость строительства на основании содержащихся в Системе данных не представляется возможным.

25. До настоящего времени только 2160 юридических лиц, или 26,1 % поставщиков информации, включенных в перечень юридических лиц, предоставляющих информацию (всего 8274 юридических лица), обеспечили предоставление во ФГИС ЦС сведений, необходимых для формирования сметных цен строительных ресурсов.

26. Несмотря на то, что информационное взаимодействие ФАУ «Главгосэкспертиза России» с поставщиками и пользователями информации во ФГИС ЦС должно осуществляться на безвозмездной основе, в ходе проведения мероприятия установлен факт расходования поставщиками информации в Систему средств в размере 4,48 тыс. рублей за установку и ежегодную техническую поддержку платного программного обеспечения «Jinn-Client».

27. Информация, содержащаяся в размещенном на основании приказа Минстроя России от 29 сентября 2017 года № 1400/пр Классификаторе строительных ресурсов, не может быть признана достоверной, поскольку до

настоящего времени не выполнен заключенный между ФАУ «Главгосэкспертиза России» и НИИ МГСУ договор от 21 июня 2017 года № 31705044589_П о приведении терминологии позиций Классификатора строительных ресурсов в соответствие с действующей нормативно-технической документацией по формированию информационного наполнения ресурсов. Так, по состоянию на ноябрь 2018 года принято только 14287 позиций, соответствующих требованиям технического задания к Договору, по 22881 позиции имеются замечания.

Предложения

- 1.** Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.
- 2.** Направить информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации Д.А. Медведеву.