

Акт
тематической проверки по реализации государственной
единой ценовой политики в сфере строительной деятельно-
сти Республики Дагестан

13 июня 2019 года

г. Махачкала

Основание для проведения проверки: Закон Республики Дагестан «О Счетной палате Республики Дагестан и некоторых вопросах деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований», распоряжение Счетной палаты РД от 20 мая 2019 года № 77-р и удостоверение на право проведения тематической проверки от 20 мая 2019 года № 45-у.

Цель проведения проверки: реализация государственной единой ценовой политики в сфере строительной деятельности Республики Дагестан.

Объект проверки: Государственное бюджетное учреждение Республики Дагестан «Региональный центр Республики Дагестан по ценообразованию в строительстве»

Сроки проверки: с 21 мая по 13 июня 2019 года.

Проверка реализации государственной единой ценовой политики в сфере строительной деятельности Республики Дагестан в 2019 году проведена инспекторами Счетной палаты Республики Дагестан Гончаровым В.А. (главный инспектор) и Нурудиновым И.М. (инспектор) с ведома директора ГБУ РД «Региональный центр Республики Дагестан по ценообразованию в строительстве» Шихабудинова М.Ш.

Общие сведения

В соответствии с постановлением Правительства Республики Дагестан от 30 ноября 2011 года № 437 «О создании государственного бюджетного учреждения Республики Дагестан «Региональный центр Республики Дагестан по ценообразованию в строительстве» было создано Государственное бюджетное учреждение Республики Дагестан «Региональный центр Республики Дагестан по ценообразованию в строительстве» (далее ГБУ РД «РЦЦС», или Учреждение), путем изменения типа существующего государственного учреждения «Региональный хозрасчетный центр Республики Дагестан по ценообразованию в строительстве».

Учреждение находится в ведомственном подчинении Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Республики Дагестан (далее Минстрой РД), которое является его Учредителем.

Согласно постановления Правительства Республики Дагестан от 16 июля 2007 года № 185 «Вопросы Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Республики Дагестан» Минстрой РД является органом исполнительной власти, уполномоченным по контролю за ценообразо-

ванием в области строительства.

В соответствии с Уставом, утвержденным приказом Минстроя РД от 20 декабря 2011 года № 161, предметом деятельности ГБУ РД «РЦЦС» является реализация государственной политики в сфере ценообразования и сметного нормирования в строительстве на территории Республики Дагестан, в том числе:

- проверка достоверности определения сметной стоимости по объектам капитального строительства финансируемых с привлечением средств федерального и республиканского бюджетов;

- разработка попозиционных (по каждой единичной расценке) индексов изменения сметной стоимости;

- разработка ежеквартальных индексов роста цен на строительномонтажные работы по Республике Дагестан;

- разработка адресных индексов роста цен к элементам прямых затрат по видам и комплексам строительных, ремонтно-строительных, монтажных, пусконаладочных, ремонтно-реставрационных работ, индексов к полной стоимости строительномонтажных работ в строительстве в Республике Дагестан;

- разработка индивидуальных стоимостей эксплуатации строительных машин, механизмов и автотранспортных средств по Республике Дагестан;

- консультации по вопросам сметного дела, экономики и правовым вопросам сметного нормирования и ценообразования в строительстве;

- распространение информации о стоимости строительных материалов, изделий, конструкций в печатной и электронных версиях;

- разработка и распространение информации о стоимости эксплуатации строительных машин и механизмов в печатной и электронных версиях.

С 2016 года в Российской Федерации принят курс на проведение реформы системы ценообразования в строительстве.

Цель реформы системы ценообразования заключается в переходе на ресурсный метод расчетов, при котором используются только Государственные элементные сметные нормы (ГЭСН) и текущие цены ресурсов.

В рамках реализации реформы были приняты следующие нормативные правовые акты:

- Федеральный закон 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»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2016 года № 959 «О федеральной государственной информационной системе ценообразования в строительстве»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2016 года № 1452 «О мониторинге цен строительных ресурсов».

С 2016 года идет внедрение Федеральной государственной информационной системы ценообразования в строительстве (ФГИС ЦС), что является ключевым этапом масштабного реформирования государственного управле-

ния ценообразования в строительной отрасли, начатое по результатам заседания Госсовета по вопросам развития строительного комплекса и совершенствования градостроительной деятельности.

Согласно разъяснения, представленного заместителем министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ Мавляровым Х.Д. в письме от 31 марта 2017 года № 10873-хм/09, исходя из положений вышеуказанных нормативных актов, территориальные сметные нормативы должны были закончить свое действие с 30 сентября 2017 года.

Однако, положения 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» оказались труднореализуемыми на практике по причине того, что схема расчета ресурсным методом до конца не сформирована и многие производители строительной продукции оказались не готовы к мониторингу и представлению информации по ценам строительных ресурсов. Из-за отсутствия сформированной информационной базы, принято решение о продолжении работы по базисно-индексному методу. Применение ресурсного метода будет возможна, когда во ФГИС ЦС будут внесены цены непосредственно производителей и фактические цены крупных поставщиков. Полный переход к ресурсному методу ценообразования планируется к 2022 году.

В соответствии с частью 1 статьи 3 Федерального закона от 26 июля 2017 года № 191-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов РФ» предусмотрено, что сметные нормативы, расценки, цены, методические и другие документы в сфере ценообразования и сметного нормирования в области градостроительной деятельности, которые включены в федеральный реестр сметных нормативов, или которые утверждены органами исполнительной власти субъектов РФ применяются до даты, по состоянию на которую обеспечивается одновременное выполнение следующих условий:

- включение сведений о соответствующих сметных нормативах, утвержденных в соответствии со статьей 8.3 Градостроительного кодекса РФ в федеральный реестр сметных нормативов в установленном порядке;
- введение в действие указанных сметных нормативов;
- размещение в федеральной государственной информационной системе ценообразования в строительстве (ФГИС ЦС) сметных цен строительных ресурсов, определенных в соответствии с частью 5 статьи 8.3 Градостроительного кодекса РФ.

Следовательно, Федеральным законом № 191-ФЗ изменены переходные положения, регламентирующие порядок введения новых институтов в сфере ценообразования и сметного нормирования, тем самым до начала реформирования ценообразования и сметного нормирования и перехода на ресурсный метод определения стоимости строительной продукции сохраняются действовавшие до утверждения федерального закона № 369-ФЗ правила и порядок определения сметной стоимости.

Такой порядок определен в разделе 11 постановления Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2008 года № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию», а также приказом Минстроя РД от 27 июня 2012 года № 94 «Об утверждении Административного регламента предоставления государственным автономным учреждением Республики Дагестан «Государственная экспертиза проектов» государственной услуги по проведению проверки достоверности определения сметной стоимости объектов капитального строительства, строительство, реконструкция или техническое перевооружение которых финансируется с привлечением средств федерального бюджета».

Поэтому определение сметной стоимости строительства в настоящее время может осуществляться с применением сметных норм, расценок и методических документов, включенных в Федеральный реестр сметных нормативов» согласно приказа Минстроя РФ от 30 января 2014 года № 31/пр., в том числе:

- территориальная сметно-нормативная база (ТЕР-2001 в редакции 2009 года);
- федеральная сметно-нормативная база (ФЕР-2001 в редакции 2017 года).

Проверкой установлено:

В соответствии с постановлением Правительства РД от 12 ноября 2010 года № 414 «Об утверждении территориальной сметной нормативной базы по семи зонам строительства Республики Дагестан», с 1 января 2011 года в Республике Дагестан начато применение территориальной сметной нормативной базы, которая была включена в Федеральный реестр сметных нормативов под регистрационным номером 57 от 30 ноября 2010 года в соответствии с письмом Минрегионразвития России от 9 декабря 2010 года № 41532 – КК/08.

Указанная нормативная база утверждена по 7-ми зонам строительства на территории Республики Дагестан и обязательна для исполнения всеми участниками строительного комплекса, независимо от их ведомственной принадлежности и организационно-правовой формы, осуществляющими капитальное строительство, реконструкцию, ремонтно-строительные работы и техническое перевооружение зданий и сооружений с привлечением средств бюджетов всех уровней и внебюджетных фондов, при определении сметной стоимости строительно-монтажных и ремонтно-строительных работ.

В настоящее время территориальная сметная нормативная база по Республике Дагестан, согласно вышеуказанного постановления Правительства РД, является действующей и другим нормативно-правовым актом федерального и республиканского значения не отменена (для примера, в соответствии с приказом Минстроя РФ от 12 сентября 2016 года № 631/пр территориальные единичные расценки Магаданской области признаны не подлежащими применению и исключены из федерального реестра нормативных расценок).

В целях формирования начальной (максимальной) цены торгов при подготовке конкурсной документации и общеэкономических расчётов в инвестиционной сфере для объектов капитального строительства, финансирование которых осуществляется с привлечением бюджетных средств, Минстрой РФ ежеквартальными письмами, опубликованными на информационном портале, в разрезе субъектов Российской Федерации сообщает индексы изменения сметной стоимости. Надо отметить, что в настоящее время нет нормативного документа, который обязывает применять публикуемые Минстроем РФ индексы, следовательно, они являются рекомендательными к применению.

Согласно письма Минрегионразвития РФ от 16 октября 2010 года № 35990-ИП/08, методика определения стоимости строительной продукции на территории Российской Федерации (МДС 81-35.2004) включена в федеральный реестр сметных нормативов 15 декабря 2009 года за регистрационным № 94, в соответствии с которой приняты следующие методы расчета сметной стоимости в области строительства:

- ресурсный;
- ресурсно-индексный;
- базисно-индексный.

В настоящее время приоритетным методом определения сметной стоимости в строительной отрасли Республики Дагестан является базисно-индексный, основанный на применении территориальных и федеральных единичных расценок, зарегистрированных в Федеральном едином реестре нормативных расценок.

Пункт 2.4. МДС 81-35.2004 предусматривает несколько видов определения стоимости строительно-монтажных работ, в том числе с применением укрупненных сметных нормативов и по выбору Заказчика можно применить два подхода для определения индекса изменения стоимости строительно-монтажных работ, в том числе:

- индексы, рекомендуемые в ежеквартальных письмах Минстроя РФ, рассчитанные ресурсным методом по данным региональных органов по ценообразованию в строительстве на основе унифицированной технологической модели, т.е. на основе ресурсной модели объекта-представителя (школы, детские сады, больницы и т.д.);

- индексы, рассчитанные по заданию Заказчика проектными организациями или региональными органами по ценообразованию в строительстве ресурсным методом на основе ресурсной модели непосредственно по проектно-сметной документации для конкретного объекта, а не объекта-представителя.

Индексы удорожания сметной стоимости к территориальным единичным расценкам (ТЕР) разрабатываются ГБУ РД «РЦС» и ежеквартально направляются в адрес Минстроя РФ для публикации на информационном портале.

На информационном портале Минстроя РФ индексы к базам ТЕР-2001 в редакции 2009 года и ФЕР-2001 в редакции 2014 года для всех субъектов

РФ, в том числе для Республики Дагестан, опубликовывались до 2-го квартала 2016 года.

Начиная со 2-го квартала 2016 года, Минстрой РФ на своем информационном портале публикует только индексы к ФЕР-2001 в актуализированной редакции 2017 года, которые применимы к 1-ой ценовой зоне строительства, а для остальных 6-ти зон Республики Дагестан необходимы поправочные коэффициенты к ФЕР-2001.

Необходимо отметить, что Минстроем РД письменные запросы по нормативно-правовому обоснованию причин прекращения публикации индексов к ТЕР-2001 в информационной системе в адрес Минстроя РФ не направлялись.

Однако, согласно письменного разъяснения заместителя директора департамента ценообразования и градостроительного зонирования Тютюминой И.В. от 3 сентября 2018 года № 39-159-ог/09 следует, что основной причиной отмены публикации индексов к ТЕР-2001 для объектов капитального строительства Республики Дагестан явилось то, что ТЕР-2001 Республики Дагестан не были приведены в соответствии изменениями, вносимыми в ФЕР-2001 в редакции 2014 года.

Тем самым, государственные заказчики Республики Дагестан, начиная со 2-го квартала 2016 года, в целях определения начальной максимальной цены контракта, были лишены возможности применения индекса изменения стоимости строительно-монтажных работ, рекомендуемого Минстроем РФ.

По причине того, что Минстроем РФ была прекращена публикация рекомендуемых индексов к ТЕР-2001, Службой Госфинконтроля РД при проведении контрольных мероприятий, не обращая внимания на действующие по настоящее время нормативные правовые акты по регулированию ценообразования в строительстве Республики Дагестан (Федеральный реестр сметных нормативов под регистрационным номером 57 от 33 ноября 2010 года; постановление Правительства РД от 12 ноября 2010 года № 414; приказ Минстроя РД от 27 июня 2012 года № 94), направлялись Заказчикам представления о неправомерности составления сметной документации с применением ТЕР-2001 для Республики Дагестан и требования о применении сметной нормативной базы ФЕР-2001 при составлении сметной документации.

Тем самым, недостаточное взаимодействие Минстроя РД с Минстроем РФ в вопросах урегулирования сметно-нормативной базы в вопросах ценообразования в строительной отрасли Республики Дагестан привело к необоснованным претензиям со стороны контролирующих органов к заказчикам (к примеру, проверка Минтранса РД Службой Госфинконтроля РД в 2018 году).

В результате необоснованных предписаний Службы Госфинконтроля РД и отсутствие четкой определенной позиции Минстроя РД и ГБУ РД «РЦЦС», выразившееся в непринятии соответствующих нормативов по привязке ФЕР-2001 к ценовым зонам строительства привело к тому, что Заказчики вынуждены применять ФЕР-2001 при составлении сметной документации

не только для 1-ой ценовой зоны, но и для остальных 6 зон Республике Дагестан.

Проверкой установлено, что в ГБУ РД «РЦЦС» имеются разработанные материалы для полноценного использования ФЕР-2001 по ценообразованию в строительстве в Республике Дагестан для 7-ми зон, которые направлены в Минстрой РД (письмо от 10 декабря 2018 года № 3-12106) и в последующем в департамент ценообразования Минстроя РФ (письмо Минстроя РД от 24 апреля 2019 года № 11-05.2-3109/19). Однако на день проверки в рамках ФГИС ЦС данные материалы не включены Минстроем РФ в федеральный реестр сметных нормативов. Республика Дагестан по вышеуказанным причинам продолжает пользоваться индексами Минстроя РФ к ФЕР-2001, которые применимы только для объектов, строящихся в 1-ой ценовой зоне.

Отсутствие последовательной политики Минстроя РД в вопросах ценообразования и применения ТЕР-2001 и ФЕР-2001 в Республике Дагестан привело не только к неаргументированным претензиям со стороны контролирующих органов к Заказчикам, но и к существенному занижению фактической стоимости строительства объектов, порядка от 5 % до 30 % в результате не применения коэффициентов к ФЕР-2001 для определения стоимости строительства в других 6-ти ценовых зонах строительства республики.

Наличие и публикация индексов по ценовым зонам исключит имеющиеся противоречия по определению сметной стоимости объектов капитального строительства на всей территории республики, кроме линейных объектов строительства (инженерные сети водоснабжения, канализации, газоснабжения и строительство автомобильных дорог).

Выводы:

1. ГБУ РД «РЦЦС» при отсутствии должного контроля со стороны Минстроя РД за период 2014-2018 годы не были приняты меры по актуализации действующих ТЕР-2001 в соответствии изменениями, вносимыми в ФЕР-2001.

2. При отсутствии со 2-го квартала 2016 года публикаций индексов удорожания СМР по ТЕР-2001 для Республики Дагестан, Минстроем РД не предприняты меры по взаимодействию с Минстроем РФ в вопросах урегулирования сметно-нормативной базы и ценообразования для строительной отрасли Республики Дагестан, что привело к необоснованным претензиям к Заказчикам со стороны контролирующих органов в плане применения ТЕР-2001 на объектах, по которым проектно-сметная документация прошла государственную экспертизу, при том, что действие ТЕР-2001 из федерального реестра сметных нормативов не исключено и указанная база осталась обязательна для исполнения всеми участниками строительного комплекса, независимо от их ведомственной принадлежности и организационно-правовой формы, осуществляющими капитальное строительство, реконструкцию, ремонтно-строительные работы и техническое перевооружение зданий и сооружений с привлечением средств бюджетов всех уровней и внебюджетных

фондов, при определении сметной стоимости строительно-монтажных и ремонтно-строительных работ.

3. ГБУ РД «РЦЦС» были направлены 10 декабря 2018 года в адрес Минстроя РД разработанные материалы для полноценного использования ФЕР-2001 по ценообразованию в строительстве в Республике Дагестан для 7-ми зон. Однако Минстроем РД только в апреле 2019 года (по истечении 4 месяцев) были направлены эти материалы в адрес департамента ценообразования Минстроя РФ.

В результате, в настоящее время в рамках ФГИС ЦС данные материалы не включены Минстроем РФ в федеральный реестр сметных нормативов. При том, что из семи субъектов Северокавказского Федерального округа со 2-го квартала 2016 года по трем субъектам, в том числе по Республике Дагестан, не публикуются индексы изменения сметной стоимости в ТЕР-2001, остальные четыре субъекта индексами изменения сметной стоимости по ТЕР-2001 года пользуются.

4. Необходимо отметить отсутствие полноценной информативности на сайте Минстроя РД по разъяснению сложившейся ситуации в области ценообразования в Республике Дагестан, что подтверждает позицию самоустрашения Министерства по решению длящейся на протяжении с 2016 года по настоящее время проблемы и создает противоречивые подходы у государственных заказчиков к применению единичных расценок и индексов удорожания.

5. Переходный период введения реформы ценообразования в строительстве запланирован до 2022 года и в настоящее время определение сметной стоимости строительства может осуществляться с применением сметных норм, расценок и методических документов, включенных в Федеральный реестр сметных нормативов», в том числе:

- территориальная сметно-нормативная база (ТЕР-2001 в редакции 2009 года);
- федеральная сметно-нормативная база (ФЕР-2001 в редакции 2017 года) при условии применения поправочных коэффициентов для 6 ценовых зон строительства.

Предложения:

Для максимально полного решения накопившихся проблем по вопросу ценообразования в строительной сфере Республики Дагестан необходимо:

1. Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Республики Дагестан совместно с Правительством Республики Дагестан выйти с предложением в адрес Минстроя РФ о включении Республики Дагестан в перечень регионов, которым дается возможность применения ресурсно-индексного метода (индексов по статьям строительно-монтажных работ: зарплаты рабочих-строителей и механизаторов, стоимости материалов, стоимости эксплуатации строительных машин, механизмов и грузового автотранспорта);

2. Минстрою РД на своем информационном портале (сайте) кардинально улучшить качество предоставляемой информации по вопросам применения сметных нормативов и ценообразования в Республике Дагестан для заинтересованных лиц и организаций.


3. Минстрою РД более эффективно взаимодействовать с Минстроем РФ по решению проблемы ежеквартальных публикаций индексов изменения цен к ФЕР для Республики Дагестан по 7-ми зонам (по аналогии с Республикой Коми).

4. Минстрою РД принять нормативный акт, который позволит применять ресурсный метод, как наиболее объективный (по аналогии с Ростовской областью, Республики Татарстан и других регионов Российской Федерации) на линейных объектах капитального строительства по Республике Дагестан.


5. Минстрою РД совместно с ГБУ РД «РЦЦС» принять организационные меры для выхода на среднероссийский уровень по наполнению ценами по ресурсам в ФГИС ЦС и до накопления в полном объеме информации по Республике Дагестан в ФГИС ЦС, проводить качественный и своевременный мониторинг цен на строительные ресурсы и их публикацию на сайте Минстроя РФ.

6. Согласовать применение в ежеквартальных отчетах Республики Дагестан по «Ресурсно-технологическим моделям» уровня оплаты труда рабочих-строителей и механизаторов в соответствии с п. 3.13. «Федерального отраслевого соглашения по строительству и промышленности строительных материалов Российской Федерации» на 2017-2020 годы, т.е. в размере 5-ти кратного прожиточного минимума для трудоспособного населения Республики Дагестан.

**Главный инспектор
Счетной палаты РД**

 **Гончаров В.А.**

**Инспектор
Счетной палаты РД**

 **Нурудинов И.М.**

С актом ознакомлен:

**Директор ГБУ РД «Региональный
центр Республики Дагестан
по ценообразованию
в строительстве»**

 **Шихабудинов М.Ш.**