

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 26 декабря 2014 года № 65К (1011) «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» и иных организаций, осуществляющих ценообразование, сметное нормирование и оценку сметной стоимости объектов капитального строительства, строительство которых финансируется с привлечением средств федерального бюджета»:*

*Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.*

*Направить представления Счетной палаты Российской Федерации Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, федеральному автономному учреждению «Главное управление государственной экспертизы», федеральному автономному учреждению «Федеральный центр ценообразования в строительстве и промышленности строительных материалов».*

*Направить информационные письма депутату Государственной Думы Т.В. Плетневой, в Федеральную налоговую службу.*

*Направить информационное письмо Президенту Российской Федерации.*

*Направить обращения Счетной палаты Российской Федерации в Федеральную службу безопасности Российской Федерации, Генеральную прокуратуру Российской Федерации, Федеральную антимонопольную службу, Следственный комитет Российской Федерации.*

*Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.*

## **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» и иных организаций, осуществляющих ценообразование, сметное нормирование и оценку сметной стоимости объектов капитального строительства, строительство которых финансируется с привлечением средств федерального бюджета»**

**Основание для проведения контрольного мероприятия:** пункт 3.6.4  
Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2014 год.

## **Предмет контрольного мероприятия**

Деятельность организаций, осуществляющих ценообразование, сметное нормирование и оценку сметной стоимости объектов капитального строительства, строительство которых финансируется с привлечением средств федерального бюджета, а также законодательные, нормативные правовые акты и иные документы, регламентирующие эту деятельность.

## **Объекты контрольного мероприятия**

Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (г. Москва) (далее - Минстрой России, Министерство), федеральное автономное учреждение «Главное управление государственной экспертизы» (г. Москва), федеральное автономное учреждение «Федеральный центр ценообразования в строительстве и промышленности строительных материалов» (г. Москва), федеральное государственное унитарное предприятие «Главное управление специального строительства по территории Дальневосточного федерального округа при Федеральном агентстве специального строительства» (г. Хабаровск) (далее - ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой») (по запросам), Министерство регионального развития Российской Федерации (г. Москва) (по запросам).

**Срок проведения контрольного мероприятия:** с 15 сентября по 26 декабря 2014 года.

## **Цели контрольного мероприятия**

Цель 1. Оценить достаточность и обоснованность нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы ценообразования и сметного нормирования в строительстве, соблюдение законодательных, нормативных правовых и иных распорядительных документов.

Цель 2. Оценить деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, федеральных учреждений и иных организаций по организации работы по ценообразованию и сметному нормированию.

Цель 3. Оценить механизм разработки, согласования и применения государственных нормативов, отраслевых нормативов, территориальных нормативов и индивидуальных нормативов.

Цель 4. Оценить организацию ценообразования и сметного нормирования при создании основной и обеспечивающей инфраструктуры космодрома «Восточный» на соответствие действующему законодательству.

Цель 5. Оценить деятельность федеральных органов государственной власти и федеральных учреждений по организации и управлению ценооб-

разованием и сметному нормированию на предмет соответствия долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации, иным документам стратегического планирования.

**Проверяемый период деятельности:** 2012-2013 годы и истекший период 2014 года, при необходимости - более ранний период.

### **Краткая характеристика проверяемой сферы**

Строительная отрасль входит в число наиболее финансовоемких отраслей экономики Российской Федерации. По статистическим данным, ежегодные расходы только федерального бюджета на капитальное строительство составляют более 900 млрд. рублей. В отрасли задействованы 218 тыс. строительных организаций (из них 879 государственных) и 2,8 млн. профильных специалистов.

Начиная с 2004 года функции органа исполнительной власти, ответственного за выработку и реализацию государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере строительства, в том числе в части ценообразования и сметного нормирования, последовательно переходили от Росстроя к Минрегиону России, от Минрегиона России к Госстрою.

В настоящее время государственную политику в сфере ценообразования и сметного нормирования в строительстве осуществляет Минстрой России.

Функции по ценообразованию и сметному нормированию осуществляются Минстроем России, в том числе, посредством нормативно-правового регулирования разработки, согласования и регистрации сметных нормативов, применяемых заказчиками, проектными и экспертными организациями при определении сметной стоимости объектов капитального строительства.

В соответствии с приказом Госстроя от 4 декабря 2012 года № 75/ГС «Об утверждении порядка разработки сметных нормативов, подлежащих применению при определении сметной стоимости объектов капитального строительства, строительство которых финансируется с привлечением средств федерального бюджета» (далее - приказ Госстроя от 4 декабря 2012 года № 75/ГС) сметные нормативы подразделяются на следующие группы:

- государственные сметные нормативы (предназначены для определения сметной стоимости строительства объектов вне зависимости от места расположения объектов, являются основой для разработки территориальных сметных нормативов);

- отраслевые сметные нормативы (предназначены для определения сметной стоимости строительства объектов, учитывают специфику соответствующей отрасли);

- территориальные сметные нормативы (предназначены для определения сметной стоимости строительства объектов в отдельном субъекте Российской Федерации, учитывают региональные условия выполнения работ);

- индивидуальные сметные нормативы (предназначены для строительства отдельного объекта, разрабатываются по предусматриваемым в проектной документации технологиям производства работ, отсутствующим или отличным от технологий, учтенных действующими государственными сметными нормативами).

Полномочия по разработке и экспертизе сметных нормативов Минстрой России осуществляет через подведомственное ему федеральное автономное учреждение «Федеральный центр ценообразования в строительстве» (далее - ФАУ «ФЦЦС»); полномочия по проведению экспертизы проектной и сметной документации - через подведомственное ему федеральное автономное учреждение «Главное управление государственной экспертизы» (далее - ФАУ «Главгосэкспертиза России»).

### **Результаты контрольного мероприятия**

#### **Цель 1. Оценить достаточность и обоснованность нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы ценообразования и сметного нормирования в строительстве, соблюдение законодательных, нормативных правовых и иных распорядительных документов**

Действующая на момент проведения контрольного мероприятия нормативно-правовая база регулирует следующие вопросы ценообразования и сметного нормирования в строительстве:

- определение стоимости строительной продукции («Методика определения стоимости строительной продукции на территории Российской Федерации», утвержденная постановлением Государственного комитета Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу от 5 марта 2004 года № 15/1; приказом Минстроя России от 16 июня 2014 года № 294/пр настоящая методика переутверждена практически без изменений);

- проведение государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий (постановление Правительства Российской Федерации от 5 марта 2007 года № 145);

- проверка достоверности определения сметной стоимости объектов капитального строительства, строительство которых финансируется с при-

влечением средств федерального бюджета (постановление Правительства Российской Федерации от 18 мая 2009 года № 427);

- разработка сметных нормативов, подлежащих применению при определении сметной стоимости объектов капитального строительства, строительство которых финансируется с привлечением средств федерального бюджета (приказ Госстроя от 4 декабря 2012 года № 75/ГС);

- классификация сметных нормативов, подлежащих применению при определении сметной стоимости объектов капитального строительства, строительство которых финансируется с привлечением средств федерального бюджета (приказ Госстроя от 4 декабря 2012 года № 76/ГС);

- формирование и ведение федерального реестра сметных нормативов, подлежащих применению при определении сметной стоимости объектов капитального строительства, строительство которых финансируется с привлечением средств федерального бюджета (далее - Реестр), и предоставление сведений, включенных в Реестр (приказ Госстроя от 5 февраля 2013 года № 17/ГС).

В ходе проведения контрольного мероприятия выявлены следующие проблемные вопросы в части нормативно-правового обеспечения процесса ценообразования и сметного нормирования в строительстве.

Установлено, что приказ Госстроя от 5 февраля 2013 года № 17/ГС не приведен в соответствие с требованиями статьи 14 Федерального закона от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» в части установления порядка размещения информации Реестра на официальном сайте в сети Интернет: Реестр не включен в перечень общедоступной информации и не оформлен Минстром России как государственная информационная система, не обеспечена его регистрация в реестре федеральных государственных информационных систем в порядке, предусмотренном постановлением Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2009 года № 723 «О порядке ввода в эксплуатацию отдельных государственных информационных систем»; доступность включенных в Реестр нормативов, являющихся открытыми данными, в полном объеме не обеспечена; процедура ведения Реестра не обеспечивает также актуальность, достоверность и защиту информации, надлежащее архивирование нормативов не предусмотрено.

Согласно приказу Госстроя от 5 февраля 2013 года № 17/ГС подразделением, ответственным за ведение Реестра, определено управление градостроительной политики Госстроя.

Приказом Минстроя России от 10 июня 2014 года № 283/пр функции по организации ведения Реестра возложены на департамент градостроительной деятельности и архитектуры. Вместе с тем в ходе проведения контрольного мероприятия Минстроем России не представлены разъяснения по вопросу того, кто фактически осуществляет работу по ведению Реестра в электронном виде, как и кем обеспечивается защита Реестра от несанкционированного доступа и изменений.

Необходимо отметить, что Реестр является только перечнем утвержденных сметных нормативов, при этом порядок опубликования самих нормативов, а также способ и порядок их распространения среди организаций и предприятий госзаказчиков, проектного и подрядного комплекса строительной отрасли действующим законодательством не регулируются.

Проверкой установлено, что правовая неурегулированность данных вопросов дала возможность ряду коммерческих компаний зарегистрировать права обладания на базы данных сметных нормативов, утвержденных Минстроем России в качестве государственных, и распространять их на возмездной основе.

Также установлено отсутствие нормативно-правового регулирования ряда вопросов в сфере ценообразования и сметного нормирования, в том числе вопросов:

- регистрации прав обладания базой данных утвержденных сметных нормативов;
- привлечения экспертов для проведения экспертизы проектов сметных нормативов;
- обучения и аттестации специалистов-сметчиков;
- формирования и ведения баз данных стоимости первичных материалов и ресурсов, в том числе формирования индексов пересчета их стоимости в текущий уровень цен;
- разработки и распространения специализированных программных продуктов, обеспечения доступа к базам данных, содержащим утвержденные сметные нормативы;
- подготовки и распространения печатной продукции, в том числе официальной публикации утвержденных сметных нормативов;
- установления порядка возмещения затрат на вышеперечисленные услуги.

Результатом изложенного является то, что в настоящее время указанные выше услуги предоставляются исключительно негосударственными (коммерческими и некоммерческими) организациями по самостоятельно установленным ими тарифам и правилам.

В рамках проведения контрольного мероприятия также выявлено отсутствие правового регулирования разработки и применения индивидуальных индексов пересчета сметной стоимости из базисных цен (уровня 2001 года) в текущие цены (далее - индивидуальные индексы).

Индивидуальные индексы по утвержденной классификации не являются сметными нормативами, однако оказывают определяющее влияние на формирование стартовой стоимости объектов строительства при размещении заказа и на формирование контрактной цены строительной продукции.

Отсутствие должного нормативно-правового регулирования данного вопроса влечет риски необоснованной и неправомерной разработки и применения индивидуальных индексов при определении стоимости объектов, в том числе финансируемых с привлечением средств федерального бюджета.

Порядок разработки сметных нормативов, подлежащих применению при определении сметной стоимости объектов капитального строительства, строительство которых финансируется с привлечением средств федерального бюджета, утвержденный приказом Госстроя от 4 декабря 2012 года № 75/ГС, предусматривает следующие подходы к разработке и утверждению новых сметных нормативов:

- плановый - разработка нормативов ФАУ «ФЦЦС» на основании технического задания Минстроя России в установленные планом сроки;
- заявительный - рассмотрение Минстроем России нормативов, самостоятельно разработанных организациями (или субъектами Российской Федерации), заинтересованными в применении новых технологий строительства и учете региональных особенностей.

Представленный план разработки (актуализации) сметных нормативов на 2014 год, утвержденный заместителем Министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации Е.О. Сиэррой, не содержит наименований подлежащих разработке нормативов, их количества, сроков выполнения работы и ответственных исполнителей. Соответствующее финансирование Минстроем России не предусмотрено (письмо Минстроя России от 26 сентября 2014 года № 20612-АС/02).

В связи с отсутствием плановой работы Минстроя России по разработке новых сметных нормативов и актуализации имеющихся в проверяемый период новые сметные нормативы преимущественно разрабатывались в инициативном порядке заинтересованными государственными заказчиками и подрядчиками.

Федеральная сметно-нормативная база (далее - ФСНБ-2001), используемая при определении сметной стоимости строительства, разработана и

утверждена в 2001 году. Несмотря на корректировки в 2009 и 2014 годах, ФСНБ-2001 не учитывает новые современные механизмы и материалы, обеспечивающие сокращение издержек и стимулирующие повышение производительности труда.

Сравнительный анализ территориальной сметной нормативной базы г. Москвы с ФСНБ-2001, представленный для рассмотрения на заседании рабочей группы по взаимодействию Министра России и правительства Москвы по актуальным направлениям в градостроительной сфере, показал существенное превышение ряда расценок федеральной базы. Так, стоимость строительства участка Люблинско-Дмитровской линии Московского метрополитена от станции «Марьино» до станции «Зябликово» при использовании ФСНБ-2001 составляет 4,1 млрд. рублей, а при использовании сметной нормативной базы г. Москвы - 2,1 млрд. рублей в сопоставимых ценах.

Выявленные пробелы в нормативно-правовом регулировании ценообразования и сметного нормирования создают предпосылки для принятия решений, приводящих к необоснованному увеличению сметной стоимости строительства отдельных объектов и, как следствие, возможному увеличению расходов бюджетов всех уровней.

В целом в ходе проведения контрольного мероприятия выявлены несовершенство и неполноценность действующей нормативно-правовой базы в сфере ценообразования и сметного нормирования и необходимость ее радикального реформирования.

**Цель 2. Оценить деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, федеральных учреждений и иных организаций по организации работы по ценообразованию и сметному нормированию**

**2.1. Полномочия Министра России, ФАУ «ФЦЦС» и ФАУ «Главгосэкспертиза России» по ценообразованию и сметному нормированию в строительстве**

Полномочия Министра России в части государственного регулирования сметного нормирования ограничены и установлены только в отношении объектов капитального строительства, строительство которых финансируется с привлечением средств федерального бюджета. Регулирование вопросов сметного нормирования касательно объектов, строящихся за счет средств бюджетов иных уровней, а также реализация государственной политики в вопросах ценообразования в строительной отрасли в целом не предусмотрены.

Основные полномочия Минстроя России в сфере ценообразования и сметного нормирования в строительстве представлены на схеме:



Основными видами деятельности, утвержденными для ФАУ «ФЦЦС» уставом, являются:

- проведение мониторинга уровня цен на строительную продукцию и ресурсы, потребляемые в строительстве на территории Российской Федерации;
- формирование и ведение Единого федерального информационного банка данных о стоимости материально-технических ресурсов, используемых в строительстве, и данных по вопросам сметного ценообразования в строительстве;
- предоставление сведений из Единого федерального информационного банка данных юридическим и физическим лицам;
- проведение анализа динамики изменения цен на строительную продукцию, материалы, изделия, конструкции, оборудование, машины и механизмы, отдельные виды строительно-монтажных работ, транспортные расходы;
- организация разработки индексов изменения стоимости строительных, строительно-монтажных, специализированных, ремонтно-строительных, пусконаладочных и иных видов работ, применяемых для расчетов за выполненные работы, финансируемые с привлечением бюджетных средств и внебюджетных источников.

Изменение целей и функций ФАУ «ФЦЦС» в хронологическом порядке представлено в таблице:

Год	Документ	Цели	Функции
1995	Приказ Минстроя России от 27 ноября 1995 г. № 17-122	Совершенствование системы ценообразования в строительстве	Распространение по регионам России единой методологии определения стоимости строительства; мониторинг уровня цен на строительную продукцию и ресурсы; составление расчетов текущих и прогнозных индексов на строительную продукцию; организация разработки укрупненных показателей стоимости строительства; организация разработки федеральных, отраслевых и региональных ресурсных сметных норм и базисных расценок на строительномонтажные работы
2011	Приказ Минрегиона России от 30 марта 2011 г. № 122 (устав утвержден 30 мая 2011 г.)		Организация разработки индекса изменения стоимости строительных и иных видов работ, применяемых для расчета за выполненные работы; проведение экспертизы сметной документации по объектам капитального строительства; проведение экспертизы сметных и иных экономических расчетов в сфере строительства для юридических и физических лиц, а также выполнение иных экспертных работ; организация разработки и внедрения автоматизированных программ расчета; организация разработки индивидуальных сметных норм и расценок
2014	Приказ Минстроя России от 4 июня 2014 г. № 272/пр (утверждена новая редакция устава)	Совершенствование системы ценообразования в строительстве; оказание услуг физическим и юридическим лицам в сфере ценообразования и сметного нормирования	Организация разработки индекса изменения стоимости строительных и иных видов работ, применяемых для расчета за выполненные работы; проведение экспертизы сметной документации по объектам капитального строительства; проведение экспертизы сметных и иных экономических расчетов в сфере строительства для юридических и физических лиц, а также выполнение иных экспертных работ; организация разработки и внедрения автоматизированных программ расчета; организация разработки индивидуальных сметных норм и расценок

Установлено, что по сравнению с 1995 годом в 2011 году полномочия ФАУ «ФЦЦС» были существенно расширены, при этом акцент деятельности учреждения был перемещен с государственных стратегических задач по совершенствованию системы ценообразования в строительстве на оказание возмездных (коммерческих) услуг.

В соответствии с утвержденным уставом основными функциями ФАУ «Главгосэкспертиза России» являются:

- проведение государственной экспертизы проектной документации на строительство (реконструкцию, капитальный ремонт) объектов капитального строительства;

- проверка сметной стоимости инвестиционных проектов на предмет достоверности использования направляемых на капитальные вложения

средств (проверка достоверности определения в проектной документации сметной стоимости объектов капитального строительства нормативам в области сметного нормирования и ценообразования);

- ведение реестров выданных заключений государственной экспертизы и проверки достоверности сметной стоимости.

Учитывая изложенное, ФАУ «Главгосэкспертиза России» является «инструментом» контроля корректности применения проектными организациями действующих сметных нормативов.

В таблице показано изменение предмета и основных видов деятельности ФАУ «Главгосэкспертиза России» в хронологическом порядке:

Год	Документ	Предмет и основные виды деятельности
1991	Постановление Совета Министров РСФСР от 30 мая 1991 г. № 290	Проведение экспертизы ТЭО и проектов на строительство на соответствие передовому, отечественному и мировому уровню; обеспечение рационального и экономного использования всех видов ресурсов, конструктивной надежности, эксплуатационной и экологической безопасности, соответствия строительным нормам и правилам; контроль за соблюдением основных направлений государственной инвестиционной политики
2007	Приказ ФАУ «Главгосэкспертиза России» от 24 апреля 2007 г. № 117 (утверждение устава)	Организация и проведение экспертизы проектной документации объектов капитального строительства
2014	Приказ Минстроя России от 4 декабря 2014 г. № 751/пр (новая редакция устава)	Организация и проведение экспертизы проектной документации объектов капитального строительства и результатов инженерных изысканий, выполняемых для подготовки такой проектной документации; проверка достоверности сметной стоимости

Установлено, что в 2007 году из устава ФГУ «Главгосэкспертиза России» исключены такие виды деятельности, как проведение оценки эффективности технических решений (в том числе экономической и финансовой) и обеспечение рационального и экономного использования всех видов ресурсов, что на практике является причиной отсутствия при проведении государственной экспертизы выбора оптимальных проектных решений, которые позволили бы обеспечить снижение сметной стоимости объектов и, как следствие, уменьшить расходы государства по их финансированию.

## **2.2. Реализация Минстромом России функций учредителя ФАУ «ФЦС» и ФАУ «Главгосэкспертиза России»**

Федеральным законом от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (далее - Федеральный закон от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ) установлено, что учредитель автономного учреждения:

- осуществляет формирование и утверждение государственного задания для автономного учреждения в соответствии с видами деятельности, отнесенными уставом учреждения к основным видам деятельности;

- с целью осуществления контроля за деятельностью подведомственного учреждения назначает членов наблюдательного совета автономного учреждения. При этом в состав наблюдательного совета обязательно должны входить представители учредителя и представители исполнительных органов государственной власти, на которые возложено управление государственным имуществом.

В соответствии с приказом Минстроя России от 7 октября 2014 года № 601/пр функции по контролю за деятельностью подведомственных Минстрою России организаций закреплены за Министром строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации и первым заместителем Министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации.

#### **Управление и контроль деятельности ФАУ «ФЦЦС»**

Минстром России с Е.Е. Ермолаевым, как с руководителем ФАУ «ФЦЦС», заключен трудовой договор от 5 июня 2014 года № 3-ТД со сроком действия до 5 июня 2015 года. Должностной оклад, установленный Е.Е. Ермолаеву в соответствии с трудовым договором, составляет 44490,0 рубля в месяц.

Согласно сведениям о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера:

- годовой доход Е.Е. Ермолаева за 2013 год по основному месту работы составил 381,4 тыс. рублей (31,8 тыс. рублей в месяц);

- доходы от работы по совместительству - 312,0 тыс. рублей;

- Е.Е. Ермолаев имеет непогашенные долговые обязательства (заем у физического лица).

Ранее Е.Е. Ермолаев приказом Федерального агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству от 7 февраля 2005 года № 36-КУ был назначен начальником государственного учреждения «Межрегиональный центр по ценообразованию в строительстве и промышленности строительных материалов». Минрегионом России, Госстроем и Минстромом России приказы о назначении Е.Е. Ермолаева руководителем ФАУ «ФЦЦС» с 2011 года до момента окончания контрольного мероприятия не издавались.

В нарушение пункта 8 статьи 10 Федерального закона от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ Минстромом России не принято решение о назначении

состава наблюдательного совета ФАУ «ФЦЦС». Документы Госстроя и Минрегиона России о формировании наблюдательного совета ФАУ «ФЦЦС» и об утверждении его состава, запрошенные в ходе проведения контрольного мероприятия, представлены не были.

Представители Минстроя России (ранее - Госстрой и Минрегион России) и Росимущества в заседаниях наблюдательного совета ФАУ «ФЦЦС» в 2012-2014 годах участия не принимали.

Анализ протоколов заседаний наблюдательного совета ФАУ «ФЦЦС» за указанный период показал:

- отсутствие среди участников заседаний наблюдательного совета представителей учредителя и собственника имущества учреждения;
- превышение в составе наблюдательного совета допустимого числа представителей учреждения (более одной трети участников);
- связь 80 % участников заседаний наблюдательного совета с руководителем ФАУ «ФЦЦС».

Учитывая изложенное, можно сделать вывод о:

- наличии у руководителя учреждения возможности влияния на принятие решений наблюдательным советом ФАУ «ФЦЦС» (например, по вопросу объективного рассмотрения и согласования сделок с заинтересованностью);
- фактическом отсутствии контроля со стороны Минстроя России за финансово-хозяйственной деятельностью ФАУ «ФЦЦС».

Государственное задание на оказание услуг (выполнение работ) ФАУ «ФЦЦС» утверждено Минрегионом России в 2011 году на период с 2012 по 2014 год и с тех пор не переутверждалось. На момент проведения контрольного мероприятия данное государственное задание требует доработки, поскольку не содержит ряда основных видов деятельности, утвержденных уставом ФАУ «ФЦЦС».

Следует отметить, что в проверяемый период субсидии из федерального бюджета на выполнение государственного задания ФАУ «ФЦЦС» не выделялись.

При формировании проекта федерального бюджета на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов разработка государственного задания в отношении ФАУ «ФЦЦС» Минстроем России не осуществлялась, мероприятия по планированию и обоснованию размера субсидии на его выполнение не проводились.

Таким образом, в нарушение требований статьи 4 Федерального закона от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ и постановления Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2010 года № 671 «О порядке формирования

государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания» (далее - постановление Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2010 года № 671) при исполнении федерального бюджета в 2012-2014 годах уполномоченными органами государственной власти не соблюдались требования о формировании государственного задания ФАУ «ФЦЦС» и финансовом обеспечении его выполнения.

Аналогичная ситуация выявлена и в отношении ФАУ «Главгосэкспертиза России».

### **Управление и контроль деятельности ФАУ «Главгосэкспертиза России»**

Приказом Госстроя от 24 марта 2006 года № 7-кп начальником ФАУ «Главгосэкспертиза России» (ранее - ФГУ «Главгосэкспертиза России») назначен С.П. Османов. Установлено, что Минстроем России приказ о назначении руководителя ФАУ «Главгосэкспертиза России» не издавался.

В соответствии со справкой о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера руководителя федерального автономного учреждения доходы, полученные С.П. Османовым за 2013 год, составили 37,2 млн. рублей, в том числе:

- 19,4 млн. рублей по основному месту работы;
- 12,6 млн. рублей доходы от вкладов в банках.

Следует отметить существенно отличающиеся (в 51 раз) уровни оплаты труда руководителей подведомственных Минстрою России организаций.

Указанные доходы от вкладов в банках получены от размещения денежных средств на банковских счетах, открытых в ОАО «Банк «Санкт-Петербург», г. Санкт-Петербург. В данном банке размещаются также средства ФАУ «Главгосэкспертиза России».

### **2.3. Деятельность ФАУ «ФЦЦС»**

Согласно уставу ФАУ «ФЦЦС» осуществляет методологическое обеспечение системы ценообразования и сметного нормирования, а также ведение единой для Российской Федерации ценовой политики в сфере инвестиционно-строительной деятельности.

В ходе проведения контрольного мероприятия установлено, что ресурсы и мощности, необходимые для осуществления уставной деятельности, у ФАУ «ФЦЦС» фактически отсутствуют.

Данный вывод подтверждается следующими фактами:

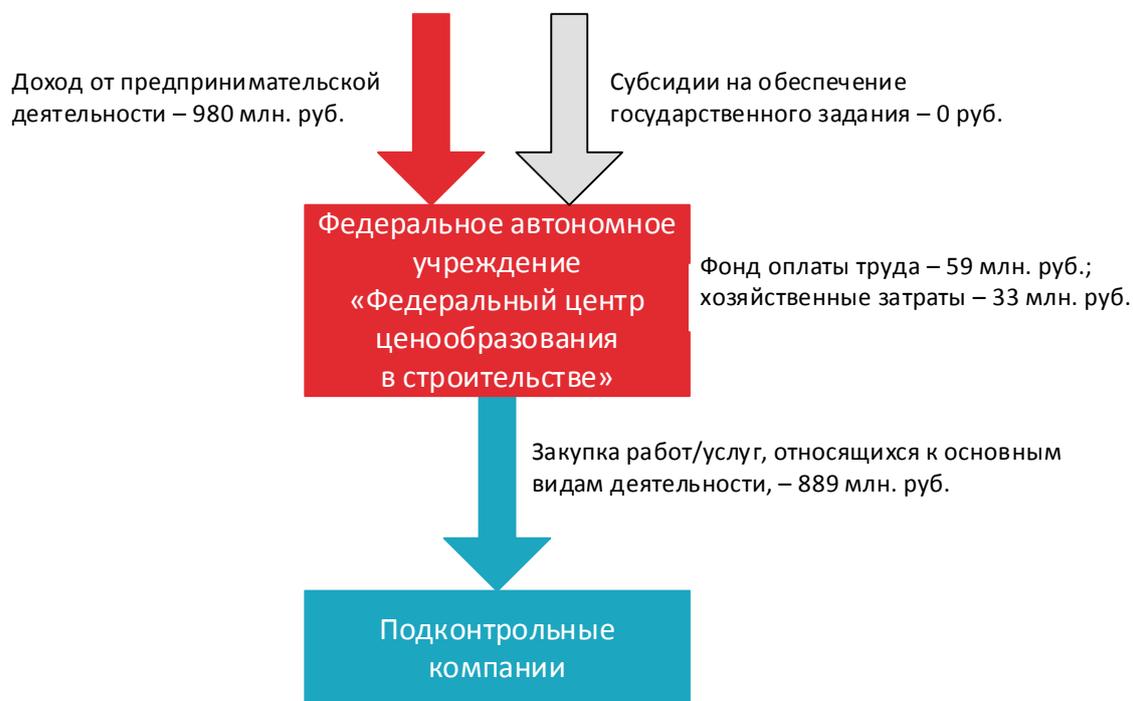
- в помещении, где на момент проведения контрольного мероприятия (до 10 ноября 2014 года) располагалось ФАУ «ФЦЦС», отсутствовали рабочие места руководителя ФАУ «ФЦЦС» Е.Е. Ермолаева и его заместителей, не размещались бухгалтерия, отдел кадров и другие подразделения учреждения;

- фактическая штатная численность центрального аппарата ФАУ «ФЦЦС» на 1 августа 2014 года составляла 34 человека, однако ежедневно на рабочих местах находились не более 9 сотрудников. Приказы, распоряжения руководителя или иные документы, подтверждающие правомочность удаленного режима работы сотрудников, ФАУ «ФЦЦС» и Минстроем России представлены не были;

- средняя ежемесячная заработная плата в организации составляет не более 15 тыс. рублей.

По вопросу финансовой деятельности ФАУ «ФЦЦС» установлено, что работы по обязательствам, принятым самим ФАУ «ФЦЦС», фактически выполняются коммерческими организациями, связанными с руководителем ФАУ «ФЦЦС».

Ниже представлена схема деятельности ФАУ «ФЦЦС» с 2012 года по 1 июля 2014 года.



Установлено, что 90,6 % (889,0 млн. рублей) от общего объема расходов ФАУ «ФЦЦС» за период с 1 января 2012 года по 1 июля 2014 года со-

ставляют расходы на закупку услуг (работ), относящихся к основным видам деятельности учреждения. Анализ расчетных документов по операциям на счетах ФАУ «ФЦЦС» показал, что 64,8 % (576,3 млн. рублей) от данных расходов были направлены на оплату работ (услуг) по договорам, заключенным ФАУ «ФЦЦС» со следующими организациями:

	ИНН	Сумма, млн. руб.	Исполняемые работы
ООО «Независимый экспертно-аналитический центр стоимостного инжиниринга «Экспертиза» (ООО «НЦСИ «Экспертиза»)	7717686555	203,8	Разработка и согласование индексов пересчета базисной стоимости строительно-монтажных работ; проверка сметной документации
ООО «Национальный центр мониторинга стоимости строительной продукции и ресурсов» (ООО «Национальный центр мониторинга»)	7717686570	158,0	Сбор и анализ информации о стоимости строительных ресурсов; расчет индексов пересчета стоимости строительно-монтажных работ
ООО «Центральный научно-исследовательский институт методологии ценообразования» (ООО «ЦНИИМЦЕН»)	7717686562	113,1	Разработка отраслевых сметных нормативов и расчет индексов; проверка отраслевых методических документов в сфере ценообразования на их соответствие законодательству
ООО «Главстроймета»	7701916556	57,3	Расчет индексов пересчета из базисного уровня цен в текущий; анализ исходных данных
ООО «Национальный центр инновационных информационных технологий в строительстве» (ООО «НЦТС»)	7728663824	44,1	Сбор и анализ информации о стоимости строительных ресурсов

В ходе проведения контрольного мероприятия выявлено, что учредителем 4 из 5 указанных организаций (ООО «НЦСИ «Экспертиза», ООО «Национальный центр мониторинга», ООО «ЦНИИМЦЕН» и ООО «Главстроймета») в проверяемый период являлась некоммерческая организация «Национальная ассоциация сметного ценообразования и стоимостного инжиниринга» (далее - НО «НАСИ»), президентом которой с момента основания в 2008 году по 2011 год являлся руководитель ФАУ «ФЦЦС» Е.Е. Ермолаев.

Соучредителем НО «НАСИ» является компания ООО «Госстроймета», принадлежащая О.О. Фильчаковой - супруге Е.Е. Ермолаева.

По данным «СПАРК» («Система профессионального анализа рынков и компаний»), ООО «НЦТС» в 2010-2011 годах также принадлежало О.О. Фильчаковой.

Признаки возможной аффилированности руководителя ФАУ «ФЦЦС» Е.Е. Ермолаева с указанными организациями при заключении сделок с ними представлены на схеме.



Во исполнение требований Федерального закона от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» ФАУ «ФЦЦС» разработано и утверждено положение о закупках товаров, работ, услуг для нужд ФАУ «ФЦЦС». Однако проверкой установлено, что указанное положение позволяет ФАУ «ФЦЦС» заключать договоры со всеми контрагентами без проведения торгов как с единственными поставщиками по самостоятельно установленной ФАУ «ФЦЦС» цене. Данное обстоятельство было установлено и в отношении указанных выше организаций.

Аналогичная система связи руководителя с компаниями - исполнителями работ выстроена и в региональной сети филиалов ФАУ «ФЦЦС». В ряде регионов филиалами ФАУ «ФЦЦС» без проведения торгов были заключены договоры с аффилированными с руководством филиалов организациями на выполнение всех функций филиалов в целом.

Например, в рамках договора от 1 апреля 2014 года № ИКУ-ФЦ-001, заключенного филиалом ФАУ «ФЦЦС» по Ростовской области с ООО «Ростовский центр стоимостного инжиниринга», указанной организации были переданы такие функции, как составление договоров филиала, работа со всеми документами, поступившими в филиал на проверку, формирование заключений, расчет индивидуальных и ежеквартальных индексов.

Руководитель филиала ФАУ «ФЦЦС» по Ростовской области Е.Е. Ерж, заключивший указанный договор, в настоящее время является единственным владельцем данной организации, а ранее был ее генеральным директором.

На балансе ФАУ «ФЦЦС» учтены нематериальные активы (иное движимое имущество учреждения) на сумму 932,8 млн. рублей, в состав которых входят база данных и программы для ЭВМ.

В соответствии со статьей 14 Федерального закона от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ крупной сделкой признается сделка, цена которой превышает 10 % балансовой стоимости активов федерального автономного учреждения. Таким образом, наличие с 2011 года по настоящее время на балансе ФАУ «ФЦЦС» указанных нематериальных активов дает возможность учреждению не согласовывать с наблюдательным советом заключение договоров стоимостью до 93,3 млн. рублей.

Следует отметить, что указанные нематериальные активы ФАУ «ФЦЦС» к особо ценному имуществу не отнесены и при осуществлении учреждением уставной деятельности не используются.

Виды особо ценного движимого имущества ФАУ «ФЦЦС» Минстроем России не определены.

В ходе проведения контрольного мероприятия выявлена часто применяемая руководством ФАУ «ФЦЦС» схема взаимодействия с заказчиками работ в области ценообразования и сметного нормирования, согласно которой фактические работы в области ценообразования и сметного нормирования выполняются коммерческими организациями, связанными с Е.Е. Ермолаевым, без участия ФАУ «ФЦЦС».

Организации, участвующие в подобной деятельности в период с 2012 года по настоящее время, представлены в таблице:

	Текущий статус	Основной учредитель	Юридический адрес
Консультационные услуги, обучение, аттестация			
АНО «Дополнительное профессиональное образование институт руководящих работников и специалистов стоимостного инжиниринга»	действует	Е.Е. Ермолаев	г. Москва, пр-т Мира, д. 95, стр. 1
Разработка и экспертиза нормативов и сметной документации			
ООО «Независимый экспертно-аналитический центр стоимостного инжиниринга «Экспертиза»	ликвидировано	НО «НАСИ»	г. Москва, пр-т Мира, д. 95, стр. 1
ООО «Центральный научно-исследовательский институт методологии ценообразования»	ликвидировано	НО «НАСИ»	г. Москва, пр-т Мира, д. 95, стр. 1
ООО «Национальный центр мониторинга стоимости строительной продукции и ресурсов»	ликвидировано	НО «НАСИ»	г. Москва, пр-т Мира, д. 95, стр. 1
ООО «Главстроймета»	действует	НО «НАСИ»	г. Москва, пр-т Мира, д. 95, стр. 1

	Текущий статус	Основной учредитель	Юридический адрес
ООО «Госнорматив»	действует	НО «НАСИ»	г. Москва, ул. Новаторов, д. 8, корп. 2
НО «Национальный центр негосударственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий»	действует	НО «НАСИ»	г. Москва, Фурманский пер., д. 10, стр. 1
ООО «Центр негосударственной экспертизы экономической эффективности инженерных решений»	ликвидировано	НО «НАСИ»	г. Москва, пр-т Мира, д. 95, стр. 1
Мониторинг стоимости строительных ресурсов и материалов			
ООО «Национальный центр инновационных информационных технологий в строительстве»	действует	О.О. Фильчакова	г. Москва, пр-т Мира, д. 95, стр. 1
Общественная и межгосударственная деятельность			
НО «Национальная ассоциация сметного ценообразования и стоимостного инжиниринга»	действует	ООО «Госстроймета»	г. Москва, ул. Строителей, д. 6, корп. 4
Общероссийский профессиональный союз сметчиков	действует	Е.Е. Ермолаев (председатель)	г. Москва, пер. Вокзальный, д. 5, кв. 92
Саморегулируемая организация некоммерческое партнерство «Национальное объединение специалистов стоимостного инжиниринга» (СРО НП «НОССИ»)	действует	Е.Е. Ермолаев (председатель правления)	г. Москва, пр-т Мира, д. 95, стр. 1
Межправительственный совет по сотрудничеству в строительной деятельности стран СНГ	действует	Е.Е. Ермолаев (председатель)	
СМИ и печатная продукция			
ООО «Стройинформиздат»	действует	Т.С. Коровкина	г. Москва, ул. Строителей, д. 6, корп. 4
Отраслевое интернет-издание «Цена вопроса»	действует	НО «НАСИ»	г. Москва, ул. Строителей, д. 6, корп. 4
Разработка и распространение программных продуктов			
ООО «Госстроймета»	действует	О.О. Фильчакова	г. Москва, пр-т Мира, д. 95, стр. 1
ООО «Группа компаний Ви Энд Ай»	действует	О.О. Фильчакова	г. Москва, пр-т Мира, д. 95, стр. 1
ООО «Ви Энд Ай»	действует	О.О. Фильчакова	г. Москва, пр-т Мира, д. 95, стр. 1

В ходе проведения контрольного мероприятия установлено, что коммерческие организации, связанные с Е.Е. Ермолаевым и фактически осуществляющие деятельность в сфере ценообразования и сметного нормирования, представлены во всех профессиональных областях деятельности, зачастую действуя от имени ФАУ «ФЦЦС».

При регистрации указанных организаций преимущественно использовались названия, создающие видимость «государственной» структуры либо коммерческой организации федерального уровня. В брендировании

(оформление логотипов, визиток, Интернет-сайтов и т.д.) активно использовалась государственная символика.

В рамках контрольного мероприятия выявлены механизмы, принуждающие государственных заказчиков и бизнес-сообщество к покупке возмездных услуг у перечисленных выше компаний.

Письмом от 28 февраля 2014 года № 3086-ЕС/08 Министром России в адрес региональных центров ценообразования направил обращение о необходимости проверки территориальных сметных нормативов и приведения их в соответствие с выпущенной в 2014 году новой государственной сметно-нормативной базой. К данному письму прилагалось коммерческое предложение ООО «Госнорматив», в котором сообщалось, что указанные работы могут быть выполнены данной организацией. Стоимость услуг ООО «Госнорматив» была определена в пределах от 490,0 тыс. рублей до 990,0 тыс. рублей.

Учитывая, что права на электронную сметно-нормативную базу принадлежат НО «НАСИ», выбор программных продуктов и печатных изданий, распространяющих данную информацию, ограничивается либо аффилированными с нею организациями, либо организациями, оплатившими НО «НАСИ» право на оказание данных услуг. При этом стоимость услуг определяется НО «НАСИ» монопольно, в одностороннем порядке.

Отдельно необходимо отметить, что в адрес Счетной палаты Российской Федерации поступило обращение депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Т.В. Плетневой по вопросу отсутствия у участников инвестиционно-строительного рынка свободного доступа к сметным нормативам.

Из приведенного в обращении анализа следует, что на официальном сайте Министрства России в сети Интернет размещение некоторых нормативов не осуществляется либо осуществляется спустя несколько месяцев со дня их утверждения. До размещения указанных нормативов на сайте Министерства их распространением занимается коммерческая структура ООО «Стройинформиздат», при этом указывается, что материал является интеллектуальной собственностью данной организации и распространять его без разрешения правообладателя нельзя.

Так, приказ Министрства России от 30 января 2014 года № 31/пр на сайте Министерства не размещен, а распространяется ООО «Стройинформиздат» в форме приложений к периодическому печатному изданию «Вестник ценообразования и сметного нормирования» по стоимости 153,1 тыс. рублей. В договоре купли-продажи отражено, что государственные сметные

нормативы, утвержденные и внесенные в Реестр вышеуказанным приказом Минстроя России, являются следствием извлечения существенной части материалов из базы данных, исключительные права на которую принадлежат НО «НАСИ». То есть приобретение доступа к сметным нормативам не дает возможности их свободного использования. Также в договоре отражено, что указанные нормативы разработаны при организационной и методической поддержке ФАУ «ФЦЦС».

Установлен факт заключения департаментом градостроительного развития территории Нижегородской области договора с тем же ООО «Стройинформиздат». Договор заключен на сумму 152,6 тыс. рублей как с единственным поставщиком государственных нормативов. Предметом договора является оказание услуг по приобретению приложений к периодическому печатному изданию «Вестник ценообразования и сметного нормирования» за февраль 2014 года, которые являются государственными сметными нормативами, утвержденными приказом Минстроя России от 30 января 2014 года № 31/пр.

Участниками профессионального сообщества в адрес Минстроя России, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Председателя Правительства Российской Федерации неоднократно направлялись обращения о необходимости официального опубликования сметных нормативов, однако на сайте Министерства требуемые нормативы на момент окончания контрольного мероприятия не размещены.

Необходимо отметить, что Е.Е. Ермолаевым принимаются меры, направленные на сокрытие истинного положения дел в системе ценообразования и сметного нормирования. Так, при проведении контрольного мероприятия ФАУ «ФЦЦС» для анализа не были представлены:

- перечень выданных заключений и обосновывающих их материалов;
- расценки на оказываемые услуги (согласно письму Минстроя России от 26 сентября 2014 года № 20592-АЕ/02 в Минстроя России информация о расценках работ и услуг ФАУ «ФЦЦС» также отсутствует);
- положения и регламенты, регулирующие внутреннюю деятельность учреждения;
- журналы регистрации и учета исходящих и входящих документов ФАУ «ФЦЦС».

Отдельно необходимо отметить, что назначение Е.Е. Ермолаева на должность руководителя ФАУ «ФЦЦС» характеризуется высокими рисками его личной заинтересованности при заключении сделок ФАУ «ФЦЦС» с коммерческими организациями.

Отсутствие должного контроля за деятельностью ФАУ «ФЦЦС» со стороны Минстроя России дало возможность руководителю данной организации Е.Е. Ермолаеву в ущерб интересам государства предпринять шаги, направленные на коммерциализацию государственных функций и построение системы коммерческих организаций, оказывающих услуги от имени ФАУ «ФЦЦС» на возмездной основе, в том числе государственным заказчикам разных уровней, с согласия федеральных министерств и ведомств.

Выявленная информация о деятельности ФАУ «ФЦЦС» указывает на наличие у государства высоких рисков утверждения Минстроем России необоснованно завышенных нормативов и расценок, что впоследствии может привести к увеличению бюджетных расходов.

#### **2.4. Деятельность ФАУ «Главгосэкспертиза России»**

Контрольные органы, государственные заказчики и иные организации рассматривают заключение ФАУ «Главгосэкспертиза России» на проектную сметную документацию как независимую экспертизу корректности, обоснованности и эффективности применяемых авторами проектов технологических решений и оптимизированной сметной стоимости.

Как отмечено выше, с 2007 года (с момента вступления в действие постановления Правительства Российской Федерации от 5 марта 2007 года № 145 «О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий» (далее - постановление Правительства Российской Федерации от 5 марта 2007 года № 145) из функций ФАУ «Главгосэкспертиза России» исключена оценка эффективности капитальных вложений, направляемых на строительство объектов, финансирование которых осуществляется за счет средств федерального бюджета.

В настоящее время ФАУ «Главгосэкспертиза России» не осуществляет оценку эффективности капитальных вложений, не способствует выбору оптимальных проектных решений, которые позволили бы обеспечить снижение сметной стоимости объектов капитального строительства и, соответственно, расходов государственных средств всех уровней.

По представленным данным, ФАУ «Главгосэкспертиза России» выданы положительные заключения на проектную и сметную документацию с применением индивидуальных сметных нормативов и индивидуальных индексов по 6 объектам общей стоимостью 206089,3 млн. рублей. При этом, как уже было отмечено выше, применение индивидуальных индексов нормативными правовыми актами Российской Федерации не предусмотрено.

(млн. руб.)

	Общая стоимость строительства по выданным положительным заключениям экспертизы
Строительство космодрома «Восточный»	78332,3*
Реконструкция и развитие аэропорта «Внуково»	21411,5
Реконструкция взлетно-посадочной полосы, рулежных дорожек и мест стоянок самолетов в аэропорту «Домодедово»	13019,3
Строительство научно-образовательного комплекса «Приморский океанариум в г. Владивосток, о. Русский, п-ов Житкова»	17342,6
Строительство здания главного медиацентра в г. Сочи	14950,6
Всего	206089,3

\* Из них установлено применение индивидуального индекса при проведении строительно-монтажных работ общей стоимостью 48773,8 млн. рублей (стоимость работ, рассчитанная с применением прогнозных индексов изменения сметной стоимости, ежеквартально выпускаемых Минэкономразвития России), что привело к их удорожанию на 7269,5 млн. рублей.

В ходе проведения контрольного мероприятия подробно рассмотрены вопросы ценообразования строительства объектов космодрома «Восточный» и стадионов к чемпионату мира по футболу в 2018 году.

Установлено, что в соответствии с заключением ФАУ «ФЦЦС» индивидуальные индексы были разработаны по 5 объектам космодрома «Восточный». По 2 объектам космодрома (строительство железных дорог и промышленной строительно-эксплуатационной базы) до настоящего времени сметный раздел проектной документации с применением индивидуальных индексов в ФАУ «Главгосэкспертиза России» не представлен.

Расчетное значение увеличения стоимости строительства объектов космодрома «Восточный» в связи с применением индивидуальных индексов составило 13184,5 млн. рублей.

(млн. руб.)

	Стоимость объекта (с использованием прогнозных индексов изменения сметной стоимости)	Стоимость объекта с учетом применения индивидуальных индексов	Удорожание объекта
Стартовый комплекс	17401,7	19784,8	2383,1
Технический комплекс	23483,9	26564,0	3080,1
Автомобильные дороги	7888,2	9694,5	1806,3
Железные дороги	12902,3	16362,1	3459,8
ПСЭБ I очередь, I этап	11897,9	14353,1	2455,2
Итого	73574,0	86758,5	13184,5

Установлено, что ФАУ «Главгосэкспертиза России» в нарушение пункта 16 постановления Правительства Российской Федерации от 18 мая

2009 года № 427 «О порядке проведения проверки достоверности определения сметной стоимости объектов капитального строительства, строительство которых финансируется с привлечением средств федерального бюджета» (далее - постановление Правительства Российской Федерации от 18 мая 2009 года № 427) была принята к рассмотрению сметная документация на строительство стадионов в Волгограде и Нижнем Новгороде в сумме, превышающей установленную постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июня 2013 года № 518 «О Программе подготовки к проведению в 2018 году в Российской Федерации чемпионата мира по футболу» (15,2 млрд. рублей). Сумма превышения составила 5380,3 млн. рублей.

Выборочная проверка показала неготовность ответственных лиц ФАУ «Главгосэкспертиза России» дать пояснения по вопросу необходимости и эффективности использованных проектировщиками технологических решений, влекущих применение при расчетах индивидуальных нормативов. Какие-либо расчеты и обоснования применения данных нормативов в ФАУ «Главгосэкспертиза России» отсутствуют.

Кроме того, в соответствии с пунктом 39 постановления Правительства Российской Федерации от 5 марта 2007 года № 145 все обосновывающие материалы, используемые ФАУ «Главгосэкспертиза России» при подготовке заключения (проектная документация, копия задания на проектирование, результаты инженерных изысканий, копия задания на выполнение инженерных изысканий), после выдачи заключения возвращаются заказчику.

Таким образом, утвержденный порядок деятельности ФАУ «Главгосэкспертиза России» затрудняет контроль достоверности и качества экспертной деятельности данной организации и влечет риски завышения расходов бюджетов всех уровней.

Размер платы за услуги ФАУ «Главгосэкспертиза России» рассчитывается в соответствии с пунктами 51-56 Положения об организации и проведении государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2007 года № 145, и в соответствии с подпунктами «б» и «в» пункта 2 постановления Правительства Российской Федерации от 18 мая 2009 года № 427.

В ходе проведения контрольного мероприятия установлено, что утвержденная стоимость проведения государственной экспертизы является необоснованно высокой. Об этом свидетельствует наличие на расчетных счетах ФАУ «Главгосэкспертиза России» больших и устойчиво растущих остатков денежных средств. Остатки денежных средств на счетах ФАУ

«Главгосэкспертиза России» на 1 января 2012 года составили 7568,1 млн. рублей, на 1 января 2013 года - 9024,6 млн. рублей, на 1 января 2014 года - 11341,1 млн. рублей, на 1 октября 2014 года - 12826,6 млн. рублей, из которых 11411,2 млн. рублей находились на расчетном счете ОАО «Банк «Санкт-Петербург» (банк выбран без проведения торгов).

Сумма дохода ФАУ «Главгосэкспертиза России» от размещения средств в банке ОАО «Банк «Санкт-Петербург» за 2012-2014 годы составила 516,8 млн. рублей.

Справочно. Согласно дополнительным соглашениям к договору банковского счета от 4 июня 2008 года № 1404р, заключенным между ФАУ «Главгосэкспертиза России» и ОАО «Банк «Санкт-Петербург», учреждение обязуется обеспечить:

- с 1 января 2012 года по 31 июля 2013 года ежедневное наличие неснижаемого остатка в размере 3500,0 млн. рублей, а ОАО «Банк «Санкт-Петербург» обязуется начислять и выплачивать ежемесячно на данную сумму 3,0 % годовых (105 млн. рублей в год);

- с 31 июля 2013 года по 31 декабря 2014 года ежедневное наличие неснижаемого остатка в размере 5500,0 млн. рублей, а ОАО «Банк «Санкт-Петербург» обязуется начислять и выплачивать ежемесячно на данную сумму 4,5 % годовых (247,5 млн. рублей в год).

Таким образом, расчетная сумма дохода по проценту банка за 2012-2014 годы, исходя из условий договора, составляет: в 2012 году - 105,0 млн. рублей, в 2013 году - 164,3 млн. рублей, в 2014 году - 247,5 млн. рублей. Итого за 3 года - 516,8 млн. рублей.

Установлено, что условия договора банковского счета, заключенного ФАУ «Главгосэкспертиза России» с ОАО «Банк «Санкт-Петербург», существенно хуже рыночных условий оказания данных услуг. На денежные средства, находящиеся в банке сверх установленного неснижаемого остатка, проценты не начисляются. Несмотря на постоянное увеличение остатка денежных средств на счете, условия договора не пересматривались.

Сумма возможных и недополученных ФАУ «Главгосэкспертиза России» денежных средств, исходя из рыночной процентной ставки банка, представлена в таблице:

	(млн. руб.)		
	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Сумма денежных средств на счете в среднем за год	7201,0	8910,6	10681,9
Процент банка (ставка в соответствии с рынком), %	7,0	7,5	8,0
Сумма начисленных денежных средств по рыночной % ставке банка	504,1	668,3	854,6

	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Сумма дохода учреждения по % ставке банка в соответствии с договором	105,0	164,3	247,5
Сумма недополученного дохода учреждения	399,1	504,0	607,1

Общая сумма возможного дохода ФАУ «Главгосэкспертиза России» за 2012-2014 годы, рассчитанная по проценту банка, соответствующему рыночным условиям, составляет 2027,0 млн. рублей.

Таким образом, сумма недополученного дохода ФАУ «Главгосэкспертиза России» за указанный период составила 1510,2 млн. рублей.

Отдельно необходимо отметить возможный коррупционный риск размещения в одной кредитной организации (определенной без проведения торгов) средств ФАУ «Главгосэкспертиза России» и личных средств ее руководителя, что может быть установлено правоохранительными органами в рамках дополнительной проверки.

Таким образом, в ходе проведения контрольного мероприятия выявлена необходимость принятия решения о пересмотре платы за проведение государственной экспертизы с учетом экономической обоснованности затрат.

### **Цель 3. Оценить механизм разработки, согласования и применения государственных нормативов, отраслевых нормативов, территориальных нормативов и индивидуальных нормативов**

Вопросы ценообразования и сметного нормирования в строительстве регулирует Минстрой России в порядке осуществления функций, установленных постановлением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 года № 1038 «О Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации» (далее - Положение о Минстрое России). При этом полномочия в части регулирования сметного нормирования установлены только в отношении объектов капитального строительства, строительство которых финансируется с привлечением средств федерального бюджета. Регулирование вопросов сметного нормирования касательно объектов, строящихся за счет средств бюджетов иных уровней, а также реализация государственной политики в вопросах ценообразования в строительной отрасли в целом не предусмотрены. Таким образом, ограниченные полномочия Минстроя России не позволяют осуществлять в полном объеме закрепленные функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства, в том числе в сфере ценообразования.

В ходе контрольного мероприятия отмечены недостатки правового регулирования и нормативного обеспечения в части порядка определения сметной стоимости строительства объектов, строительство которых финансируется с привлечением средств федерального бюджета и бюджетов иных уровней. Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2008 года № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию» установлено требование разработки в составе проектной документации смет в двух уровнях цен: базисном (2001 года) и сложившемся ко времени составления сметной документации (далее - текущий уровень цен). При этом полномочиями Минстроя России вообще не предусмотрены разработка и утверждение порядка по определению сметной стоимости строительства объектов.

В настоящее время для определения сметной стоимости строительства объектов используются разработанные в 1999-2004 годах методики определения стоимости строительной продукции на территории Российской Федерации МДС 81-35.2004, размера средств на оплату труда в договорных ценах и сметах на строительство МДС 83-1.99, величины накладных расходов МДС 81-33.2004, величины сметной прибыли МДС 81-25.2001. В 2004 году Минюстом России методика МДС 81-35.2004 признана документом, соответствующим законодательству Российской Федерации и не нуждающимся в государственной регистрации. Приказом Минстроя России от 16 июня 2014 года № 294/пр о внесении методики МДС 81-35.2004 в Реестр она переутверждена практически без изменений.

Механизм пересчета сметной стоимости из базисного уровня цен в текущий уровень действующими нормативными документами также однозначно не установлен. Приказом Минрегиона России от 20 августа 2009 года № 355 предусмотрена только разработка прогнозных индексов изменения стоимости строительства, которые не предназначены для определения сметной стоимости строительства, разработка иных индексов нормативными актами не предусмотрена.

При проверке выявлены неурегулированные в правовом отношении вопросы в части установления оснований для разработки государственных сметных нормативов, порядка принятия решений о разработке нормативов, а также их корректировке или отмене. В отсутствие правового механизма Минрегион России в период реорганизации отменил действие ряда приказов об утверждении в 2009-2011 годах сметных нормативов (приказ от 11 октября 2013 года № 434). Ссылаясь на действия Минрегиона России, Минстрой России приказом от 30 января 2014 года № 31/пр исключил из

Реестра все действовавшие на тот момент государственные элементные сметные нормы, федеральные единичные расценки, федеральные сметные цены на материалы, изделия и конструкции, применяемые в строительстве, расценки на эксплуатацию строительных машин и автотранспортных средств и ввел вместо них новые и откорректированные государственные сметные нормативы, причем без какого-либо переходного периода. Учитывая, что территориальные нормы разрабатываются на основе государственных, фактически до выпуска новых территориальных норм была остановлена разработка сметной документации по всей стране. Как следствие, возникли проблемы в подготовке и проведении конкурсных процедур на строительство объектов за счет средств федерального бюджета в конце 2013 года - начале 2014 года.

Нормативными актами не установлены однозначно основания для разработки территориальных и отраслевых сметных нормативов, отсутствуют утвержденные методики, регламентирующие порядок их формирования, расчета, обоснования ресурсов и затрат, требования к предъявляемым документам и обоснованиям. Не урегулированы должным образом порядок организации экспертизы, критерии рассмотрения, порядок утверждения, введения в действие таких нормативов (в настоящее время согласно пункту 20 приказа Госстроя от 4 декабря 2012 года № 75/ГС сметный норматив утверждается путем издания Госстроем приказа о внесении сметного норматива в Реестр), а также сфера их применения. Указанные пробелы в регулировании приводят к параллельному существованию включенных в Реестр сметных норм и расценок в базисном уровне цен на одни и те же виды работ в составе федеральных единичных расценок, территориальных (для 73 субъектов Российской Федерации) и отраслевых единичных расценок для Госкорпорации «Росатом», ОАО «ФСК ЕЭС», ОАО «Российские железные дороги» (отдельно для каждого субъекта Российской Федерации). Таким образом, цена одних и тех же работ в базисном уровне может отличаться в зависимости от заказчика строительства.

При рассмотрении разработанных и утвержденных в течение проверяемого периода индивидуальных сметных нормативов отмечено отсутствие установленного единого порядка принятия решения о целесообразности и необходимости разработки индивидуальных сметных нормативов (методик, индексов). Нормативными документами не установлены единые требования к оформлению документов и расчетов, к порядку согласования исходных данных и учету затрат, не регламентирован порядок проведения экспертизы нормативов, в том числе в части обоснованности технических и технологи-

ческих решений и достоверности представленных обоснований, порядок утверждения индивидуальных нормативов и включения их в Реестр. Отсутствие регламентированных процедур и закрепленной ответственности позволяет использовать индивидуальный подход в каждом случае.

Помимо индивидуальных расценок утверждаются и индивидуальные индексы. Как показала проверка, индивидуальные индексы утверждаются путем регистрации в Реестре информационного письма Минстроя России при направлении заявителю заключения ФАУ «ФЦЦС» по результатам рассмотрения предоставленного норматива. В ходе проверки отмечено, что нормативными документами не разделена ответственность Минстроя России и заказчиков строительства за принятые решения и достоверность исходных данных в процессе разработки, рассмотрения и утверждения индивидуальных сметных нормативов и индексов. Действующими нормативами не предусмотрены также процедура переработки индивидуальных сметных нормативов в государственные сметные нормативы и обязательность введения их в действие для общего пользования на территории Российской Федерации. Вместо этого практикуется многократное использование одинажды разработанных индивидуальных нормативов.

При проверке механизмов разработки сметных нормативов выявлено отсутствие единых правил учета затрат при разработке сметных норм и при расчете индексов изменения сметной стоимости. Этот вопрос не регламентирован однозначно методическими и нормативными документами. В частности, методика расчета прогнозных индексов изменения стоимости строительства, утвержденная приказом Минрегиона России от 20 августа 2009 года № 355 (пункт 10.5.2), предлагает руководствоваться при определении нормативного размера заработной платы Федеральным отраслевым соглашением по строительству и промышленности строительных материалов Российской Федерации на 2008-2010 годы, согласно которому размер минимальной тарифной ставки рабочего 1-го разряда устанавливается не ниже 1,2 величины прожиточного минимума для трудоспособного населения, официально установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации. Верхний предел не установлен, что позволяет, например, для расчета индивидуальных индексов принимать фактический уровень заработной платы по справке подрядчика (как следует из предъявленных Минстроем России документов - от 24 до 62 тыс. рублей в месяц).

Как уже отмечалось выше, порядок формирования и ведения Реестра, утвержденный приказом Госстроя от 5 февраля 2013 года № 17/ГС, не соответствует требованиям статьи 14 Федерального закона от 27 июля

2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и постановления Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2009 года № 723 «О порядке ввода в эксплуатацию отдельных государственных информационных систем». Указанный приказ не содержит требований в части разработки, создания и ввода в эксплуатацию Реестра как государственной информационной системы, его обязательной регистрации в Реестре федеральных государственных информационных систем. Процедура формирования и ведения федерального реестра сметных нормативов, утвержденная приказом Госстроя от 5 февраля 2013 года № 17/ГС, не устанавливает требования в части обеспечения доступности, актуальности, защиты информации, которые предусмотрены Федеральным законом от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ и методическими документами, разработанными в его развитие. Положениями о Минстрое России предусмотрены полномочия, которые Минстрой России осуществляет в порядке и пределах, определенных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и актами Правительства Российской Федерации, в том числе утверждает план разработки сметных нормативов, подлежащих применению при определении сметной стоимости объектов капитального строительства (пункт 5.4.23), и обеспечивает ежегодный пересмотр сметных нормативов, включенных в Реестр, с учетом внедрения новых российских и мировых технологий строительства, технологических и конструктивных решений, а также современных строительных материалов, конструкций и оборудования, применяемых в строительстве (пункт 5.4.26). Порядок и пределы реализации указанных полномочий нормативными актами Правительства Российской Федерации не установлены. Приказами Минстроя России эти процедуры также не регламентированы. В результате указанные полномочия Минстроем России не исполняются надлежащим образом.

В ходе контрольного мероприятия проверено исполнение Минстроем России возложенных полномочий по разработке сметных нормативов, их согласованию и применению. При этом в деятельности Минстроя России выявлены следующие недостатки.

Отмечено превышение Минстроем России установленных полномочий: в нарушение требований порядка формирования и ведения Реестра, утвержденного приказом Госстроя от 5 февраля 2013 года № 17/ГС, в состав Реестра включен раздел «Информационные и разъяснительные документы», а также подразделы «Территориальные сметные нормативы (без привлечения средств федерального бюджета)» и «Временно дейст-

вующие сметные нормативы», не предусмотренные указанным приказом и классификацией сметных нормативов, утвержденной приказом Госстроя от 4 декабря 2012 года № 76/ГС, в Реестр внесены также документы, не являющиеся согласно классификации сметными нормативами (индивидуальные индексы, информационные и разъяснительные письма), но при этом регламентирующие порядок определения стоимости работ в отсутствие установленных процедур. После включения документов в Реестр они приобретают статус сметного норматива и могут использоваться для формирования сметной стоимости строительства объектов, финансируемых с привлечением средств федерального бюджета, как это предусмотрено пунктом 18 Порядка проведения проверки достоверности определения сметной стоимости объектов капитального строительства, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2009 года № 427.

Отмечены факты распространения приказами Госстроя и Минстроя России индивидуальных сметных нормативов. Подобная процедура действующими нормативными правовыми документами не предусмотрена. Вместо разработки государственных сметных нормативов, учитывающих применение современных механизмов и технологий на основе утвержденных индивидуальных нормативов (тоннелепроходческие комплексы в метро, устройство покрытий в аэропортах, монтаж металлоконструкций стадионов), фактически используется технология «тиражирования» индивидуальных сметных нормативов, не обладающих надлежащей объективностью, на другие аналогичные объекты. В этом случае тиражируются не только учтенные нормой технические и технологические особенности объекта-аналога, но также сезонно-климатические (например, прогрев стыков, устройство шатров в зимнее время) и организационные (затраты в связи с особым пропускным режимом на объекте). Это приводит к необоснованному учету в сметной документации дополнительных затрат и завышению сметной стоимости строительства.

В ходе проверки индивидуальных сметных нормативов отмечены также факты невыполнения требований нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации: в нарушение требований пункта 30 Положения о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 16 ноября 2008 года № 87, индивидуальные сметные нормативы рассматриваются и включаются в Реестр не только по обращениям

заказчиков строительства, но также подрядных и проектных организаций, что ставит под сомнение объективность принятых решений.

В отсутствие определенного статуса, регламентированных процедур и методик расчета рассматриваются, согласовываются и вносятся в Реестр индивидуальные индексы. Как следует из результатов проверки, в период с 2012 по 2014 год были введены в действие 36 индивидуальных индексов. При этом для расчета индексов формировались ресурсно-технологические модели на основании сметной документации для каждого объекта, стоимость материалов и эксплуатации машин в текущем уровне цен принималась с учетом фактических расходов, в том числе по счетам, прайс-листам и в отдельных случаях путем калькулирования фактических затрат на эксплуатацию конкретных, имеющихся в наличии, а не технологически обоснованных, машин и механизмов. Заработная плата рабочих принята в расчетах в основном по бухгалтерским справкам подрядных организаций с учетом надбавок, стимулирующих и прочих выплат. Уровень заработной платы в расчетах индексов составил от 24 тыс. рублей до 62 тыс. рублей в месяц (в г. Североморске Мурманской области). При этом в ходе рассмотрения документов не выявлено указаний по корректировке норм накладных расходов и сметной прибыли, установленных в процентах от фонда оплаты труда, чем обеспечивается необоснованное увеличение лимита средств на эти цели. Как следует из заключений ФАУ «ФЦЦС», в расчете индексов учтены не только фактические цены на ресурсы, но также специальный режим строительства, организационно-технологические и инженерные особенности объектов. В заключениях ФАУ «ФЦЦС» указывается назначение индивидуальных индексов - для применения при формировании сметного раздела проектной документации, что не является компетенцией ФАУ «ФЦЦС». При этом решение Госстроя (Минстроя России) о включении индексов в Реестр фактически санкционирует их применение в установленных целях.

Основными заказчиками индивидуальных индексов являются ФКП «Управление заказчика капитального строительства Министерства обороны Российской Федерации», Федеральное управление по безопасному хранению и уничтожению химического оружия при Минпромторге России, Спецстрой России, ОАО «Трансинжстрой», Федеральное космическое агентство, Министерство обороны Российской Федерации. Такая процедура обеспечивает избирательный подход и приводит к увеличению сметной стоимости строительства отдельных объектов на 20-45 процентов.

Не в полном объеме и с нарушением установленных требований исполняются Минстроем России нормативные документы. Так, в нарушение требований приказов Госстроя от 4 декабря 2012 года № 75/ГС, от 4 декабря 2012 года № 76/ГС, от 5 февраля 2013 года № 17/ГС, приказа Минрегиона России от 20 августа 2009 года № 355 вместо прогнозных индексов изменения стоимости строительства разрабатываются и выпускаются для применения индексы изменения стоимости строительства, при этом из предусмотренной номенклатуры индексов не разрабатываются (не размещаются в установленном порядке) индексы к элементам прямых затрат (к оплате труда, эксплуатации машин, стоимости материалов), применение которых при расчетах стоимости строительства в текущем уровне цен позволило бы получить наиболее корректный результат; при ведении Реестра не используется обобщенный классификатор норматива, отмечены также случаи регистрации в Реестре и исключения из него документов (писем) без соответствующих приказов.

Меры, направленные на принятие нормативных правовых актов, необходимых для реализации возложенных полномочий, или внесение изменений в действующие акты с целью ликвидации пробелов в нормативно-правовом регулировании, Минстроем России не приняты.

В результате изучения и анализа нормативных и представленных Минстроем России документов, рассмотрения действий руководителей и ответственных специалистов Минстроя России (а также Госстроя и Минрегиона России) в части реализации возложенных полномочий по регулированию вопросов ценообразования и сметного нормирования в строительстве отмечены факты неисполнения (ненадлежащего исполнения) возложенных Правительством Российской Федерации полномочий, непринятия исчерпывающих мер для реализации установленных полномочий. В то же время отмечаются случаи превышения установленных в указанной сфере полномочий, факты нарушения требований нормативных актов, непринятие необходимых для функционирования системы ценообразования нормативных правовых актов. Это приводит к необходимости принятия индивидуальных решений. Как следствие, непрозрачность процедур и ограничение доступа к услугам создают серьезные коррупциогенные предпосылки, а также способствуют нерациональному расходованию средств федерального бюджета.

Определить размер ущерба федеральному бюджету в результате действий (бездействия) ответственных должностных лиц не представляется возможным, так как затраты возникают не у Минстроя России, а у госу-

дарственных заказчиков - распорядителей бюджетных средств, ответственных за строительство объектов и являющихся пользователями сметных нормативов. Как показывает анализ индивидуальных индексов, их применение может увеличить стоимость строительства объекта на 20-45 процентов.

Приказом Минстроя России от 10 июня 2014 года № 283/пр функции по организации ведения Реестра, организации разработки сметно-нормативной базы, подлежащей применению при строительстве объектов, финансируемых с привлечением средств федерального бюджета, совершенствования сметного нормирования в строительстве, по осуществлению разработки прогнозных индексов изменения стоимости строительства, а также по обеспечению ежегодного пересмотра сметных нормативов возложены на Департамент градостроительной деятельности и архитектуры (Е.В. Жукова).

Согласно распределению полномочий между заместителями Министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства решение вопросов выполнения функций Минстроя России в сфере ценообразования при проектировании и строительстве объектов капитального строительства до 7 октября 2014 года возложено на заместителя Министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации Е.О. Сиэрру, приказом от 7 октября 2014 года № 601/пр эти функции возложены на заместителя Министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации Ю.У. Рейльяна.

В рамках контрольного мероприятия была проведена выборочная проверка комплектности документов и материалов, которые были использованы и подготовлены ФАУ «ФЦЦС» при разработке и согласовании сметных нормативов, внесенных в Реестр. Перечень рассмотренных сметных нормативов представлен в таблице:

	Заказчик	Разработчик
Письмо Федерального агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству о рекомендуемых к применению индексах изменения сметной стоимости строительно-монтажных работ по объектам космодрома «Восточный»	Спецстрой России	ООО «Госнорматив», ООО «ЦНИИМЦЕН»
Индивидуальные элементные сметные нормы и единичные расценки на монтаж металлоконструкций в виде укрупненных блоков самоходными кранами Liebherr на объекте «Футбольный стадион на 45000 зрителей, ул. Чистопольская, г. Казань»	ГКУ «Главное инвестиционно-строительное управление Республики Татарстан»	ОАО «РИТЦ» (Региональный центр ценообразования в строительстве ОАО «Республиканский инженерно-технический центр»)
Отраслевые сметные нормативы ОАО «РЖД»	ОАО «РЖД»	НО «НАСИ»

	Заказчик	Разработчик
Методические рекомендации по расчету норматива затрат на содержание службы заказчика-застройщика ОАО «ФСК ЕЭС»	ОАО «ФСК ЕЭС»	НО «НАСИ»
Индивидуальные сметные нормативы для применения на объекте «Метрополитен, г. Санкт-Петербург»	ОАО «Метрострой»	ОАО «Метрострой», ООО «НИПИ ЦСМТ», АНО «Национальный центр негосударственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий»
Отраслевые сметные нормативы на работы по техническому обслуживанию и ремонту оборудования городского хозяйства	НП «НОССИ»	НП «НОССИ» НО «НАСИ»
Отраслевые сметные нормативы, подлежащие применению при определении сметной стоимости строительства объектов атомной энергетики, утвержденные приказом ГК «Росатом» от 27 декабря 2013 г. № 1/1465-П	ГК «Росатом»	ООО «Госнорматив», ФАУ «ФЦЦС»
Дополнения в отраслевые сметные нормативы, применяемые для определения стоимости строительства объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта, утвержденные распоряжениями ОАО «РЖД»: от 29 декабря 2011 года № 2821р, от 13 августа 2013 года № 1746р, от 17 декабря 2013 года № 2782р, от 31 января 2014 года № 226р	ОАО «РЖД»	НО «НАСИ»

Минстроем России и ФАУ «ФЦЦС» оригиналы материалов, обосновывающих разработку и утверждение индивидуальных нормативов, не представлены.

Минрегионом России сообщено о невозможности предоставления информации об индивидуальных сметных нормативах, внесенных в Реестр, в связи с ликвидацией министерства и проведением процедуры передачи всей документации на хранение в ФКУ «Государственный архив Российской Федерации».

Количественные данные о представленных материалах, обосновывающих утверждение и применение сметных нормативов, приведены в таблице:

Вид государственного сметного норматива	Примеры крупных заказчиков	Количество нормативов, внесенных в Реестр	Обосновывающие утверждение нормативов материалы			
			заключенные ФАУ «ФЦЦС»	заявление на рассмотрение	пояснительная записка	расчет обоснования
Отраслевые сметные нормативы	ОАО «РЖД», ОАО «ФСК ЕЭС», ГК «Росатом», ОАО «Роснефть»	13	8	8	7	4

Вид государственного сметного норматива	Примеры крупных заказчиков	Количество нормативов, внесенных в Реестр	Обосновывающие утверждение нормативов материалы			
			заключение ФАУ «ФЦС»	заявление на рассмотрение	пояснительная записка	расчет обоснования
Индивидуальные сметные нормативы	Минобороны России, ОАО «АК «Транснефть», ОАО «Курорты Северного Кавказа», МГУП «Водоканал», Минспорт России, ФГУ «Дальневосточная дирекция», Государственная Третьяковская галерея, РусГидро, ОАО «Метрострой», ОАО «Омега», Краснодарский край (трасса Формулы-1), ОАО «Трансинжстрой»	61	12	12	3	2
Информационные и разъяснительные документы		80	19	19	0	3

Установлено, что ряд заключений ФАУ «ФЦС» на индивидуальные сметные нормативы подготовлен экспертами, которые в то же время являются руководителями коммерческих организаций, разработавших данные нормативы. Таким образом, независимость экспертной оценки корректности и обоснованности разработанных сметных нормативов Минстроем России должным образом не обеспечена.

ФАУ «ФЦС» выдано положительное заключение на «Отраслевые сметные нормативы на работы по техническому обслуживанию и ремонту оборудования городского хозяйства», заказчиком которых является НП «НОССИ», аффилированное с руководителем ФАУ «ФЦС» Е.Е. Ермолаевым. Кроме того, представленные нормативы были классифицированы ФАУ «ФЦС» как национальные, а их названия содержали общепринятые аббревиатуры «ГЭСН» (государственные элементные сметные нормы) и «ФЕР» (федеральные единичные расценки).

Следует отметить, что в классификации сметных нормативов, утвержденной приказом Госстроя от 4 декабря 2012 года № 76/ГС, отсутствует сметный норматив «национальный».

В целом по итогам проверки установлено, что из 15 рассмотренных нормативов 6 были разработаны при непосредственном участии организаций, аффилированных с руководителем учреждения Е.Е. Ермолаевым; норматив «Индивидуальные элементные сметные нормы и единичные расценки на монтаж металлоконструкций в виде укрупненных блоков самоходными кранами Liebherr на объекте «Футбольный стадион на 45000 зрителей, ул. Чистопольская, г. Казань» разработан ОАО «РИТЦ», генеральный директор которого является и заместителем председателя правления НП «НОССИ» (председатель правления НП «НОССИ» - Е.Е. Ермолаев);

норматив, подлежащий применению при определении сметной стоимости строительства объектов атомной энергетики, утвержденный приказом ГК «Росатом», формально разработан частным учреждением «Отраслевой центр капитального строительства» при ГК «Росатом». Согласно расчетным документам по операциям на счетах ФАУ «ФЦЦС» с 1 января 2012 года по 1 июля 2014 года концерном «Росэнергоатом» ФАУ «ФЦЦС» было перечислено 375,2 млн. рублей за выполнение работ по рассмотрению и проверке представленных исходных данных, а также разработке плановых индексов пересчета базисной стоимости строительства объектов атомной энергетики в прогнозный уровень цен.

При этом установлено, что выполнение указанных работ осуществлялось не самим ФАУ «ФЦЦС», а организациями, связанными с руководителем учреждения. Как правило, при заключении договора с концерном «Росэнергоатом» ФАУ «ФЦЦС» в тот же день заключались договоры субподряда на выполнение тех же работ на сумму, практически равную сумме первоначального договора.

Сопоставление поступлений на счета ФАУ «ФЦЦС» от концерна «Росэнергоатом» с суммами и датами договоров, заключенных ФАУ «ФЦЦС», представлено на схеме:



Кроме того, по информации Федеральной службы по финансовому мониторингу, отраслевым центром капитального строительства при ГК «Росатом» в качестве оплаты за разработку дополнительных отраслевых сметных нормативов перечислено 165 млн. рублей на счет ООО «Госнорматив».

В соответствии с заключением Федеральной службы по финансовому мониторингу деятельность ООО «Госнорматив» предположительно может носить посреднический характер, заключающийся в получении заказов на разработку сметных нормативов и выполнении данных работ за счет трудовых ресурсов аффилированных организаций.

По данным официального сайта организации, ООО «Госнорматив» были реализованы, в том числе, такие крупные проекты, как:

- разработка отраслевых методик, элементных сметных норм, индексов для АК «Транснефть»;
- консалтинг в области ценообразования для НК «Роснефть»;
- разработка корпоративных стандартов сметных расчетов для ФСК «ЕЭС».

Перечисленные выше факты свидетельствуют о наличии существенных рисков утверждения необоснованных индивидуальных сметных нормативов, завышающих расходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

В ходе проведения контрольного мероприятия установлено, что за Российской Федерацией не закреплено правообладание на большинство баз данных сметных нормативов, применяемых при строительстве объектов с использованием средств федерального бюджета, рассмотренных ФАУ «ФЦЦС» и включенных Минстроем России в Реестр, в том числе на следующие базы данных (являются «эталонными», используются государственными заказчиками и контрольно-счетными органами):

- «Федеральный сборник сметных цен на материалы (ФЦЦС) редакции 2008 года»;
- «Федеральные единичные расценки (ФЕР-2001) редакции 2008 года»;
- «Государственные элементные сметные нормы (ГЭСН-2001) редакции 2008 года»;
- «Федеральные сметные нормы и расценки на эксплуатацию строительных машин и автотранспортных средств (ФСЭМ) редакции 2008 года».

**Цель 4. Оценить организацию ценообразования и сметного нормирования при создании основной и обеспечивающей инфраструктуры космодрома «Восточный» на соответствие действующему законодательству**

Схема процесса ценообразования по объектам космодрома «Восточный», подготовленная по данным текущего контрольного мероприятия, а также на основании выводов Счетной палаты, сделанных по итогам ранее проведенной проверки целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, выделенных на строительство космодрома «Восточный», включает: назначение проектной и подрядной организации; проектирование; разработку и утверждение индивидуального норматива; пересчет стоимости и заключение ГГЭ и ПСД; внесение изменений в программные документы.

ОАО «ИПРОМАШПРОМ», назначенное единственным исполнителем проектных работ без проведения конкурсных процедур, в 2011-2013 годах осуществило разработку проектной и сметной документации объектов космодрома «Восточный».

Параллельно с разработкой документации государственным заказчиком (Роскосмос) при активном участии подрядчика (Спецстрой России) для объектов космодрома «Восточный» инициирован процесс разработки индивидуального сметного норматива. Индивидуальный норматив должен был установить расценки на применяемые при строительстве космодрома «Восточный» виды работ, стоимость которых в федеральных справочниках единичных расценок отсутствовала.

Руководством Российской Федерации разработка индивидуального сметного норматива для космодрома «Восточный» была поддержана. Соответствующий индивидуальный сметный норматив был разработан и на основании положительного заключения ФАУ «ФЦЦС» приказом Госстроя от 10 сентября 2013 года № 349/ГС внесен в Реестр.

ОАО «ИПРОМАШПРОМ» осуществило корректировку сметного раздела проектной документации объектов космодрома с учетом утвержденного индивидуального сметного норматива. На откорректированную документацию получено положительное заключение ФАУ «Главгосэкспертиза России».

В ходе проведения контрольного мероприятия выявлен риск преднамеренных действий участников процесса разработки и утверждения индивидуального сметного норматива с целью завышения расходов бюджета и получения необоснованной прибыли.

Как показано выше, разработанные индивидуальные индексы пересчета сметной стоимости строительства объектов космодрома «Восточный» не определены нормативными правовыми актами и не соответствуют поручению руководства Российской Федерации.

В ходе разработки и утверждения индивидуального сметного норматива участниками процесса допускалась регулярная «подмена» терминов и понятий с целью получения необходимых решений руководства государства. Соответствующая информация представлена в таблице:

Год	Внутренние материалы заинтересованных лиц разработки индивидуальных нормативов	Материалы, направленные руководству Российской Федерации
2012	Протокол совещания по строительству космодрома «Восточный» от 22 февраля 2012 года № 3 (утвержден начальником ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» Ю.Л. Хризманом): «...обратиться в уполномоченный орган федерального центра по ценообразованию в строительстве на предмет разработки индивидуального индекса перевода стоимости строительства...»	Письмо Министра обороны Российской Федерации от 10 августа 2012 года № 205/8558 в адрес Президента Российской Федерации с просьбой: «...поручить Правительству Российской Федерации разработать сметные нормативы...»
	Письмо Роскосмоса от 19 июня 2012 года № АЛ-09-4474 в адрес Минрегиона России: «...просим разработать индексы изменения сметной стоимости строительно-монтажных работ...»	
	Письмо Госстроя от 19 октября 2012 года № 714-ИП/08/ГС в адрес Роскосмоса: «необходима разработка индивидуальных индексов изменения сметной стоимости»	
2013	Письмо Госстроя от 14 мая 2013 года № 4042-БМ/12/ГС в адрес ФКУ «Дирекция космодрома «Восточный»: «...целесообразно применять индексы пересчета сметной стоимости...»	Поручение Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.О. Рогозина от 15 февраля 2013 года № РД-П22-894ВПК: «Обеспечьте разработку методики определения стоимости строительства...»
	Протокол совещания межведомственной рабочей группы по вопросам ценообразования объектов космической инфраструктуры космодрома «Восточный» от 21 июня 2013 года № УИП-6242-ПР: «РЕШИЛИ...согласовать проект методики определения стоимости строительства объектов космической инфраструктуры космодрома «Восточный»...». Однако в тексте методики: «...транспортные и заготовительно-складские затраты учитываются в составе индексов изменения стоимости строительно-монтажных работ... ...особенности строительства, связанные с конъюнктурой рынка рабочей силы, учитываются при разработке индексов изменения стоимости строительно-монтажных работ...»	
	Протокол совещания межведомственной рабочей группы по вопросам ценообразования объектов космической инфраструктуры космодрома «Восточный» от 8 октября 2013 года № УИП-10901-ПР: «РЕШИЛИ...принять к сведению указанные индексы изменения сметной стоимости...» ...Роскосмосу в срок до 11 октября 2013 года направить указанные в пункте 1 индексы изменения сметной стоимости в Госстрой... ... Госстрою в срок до 18 октября 2013 года организовать экспертное рассмотрение и внесение соответствующих сведений в федеральный реестр сметных нормативов»	

В соответствии с представленными материалами руководством Российской Федерации для объектов космодрома «Восточный» согласована разработка индивидуального сметного норматива.

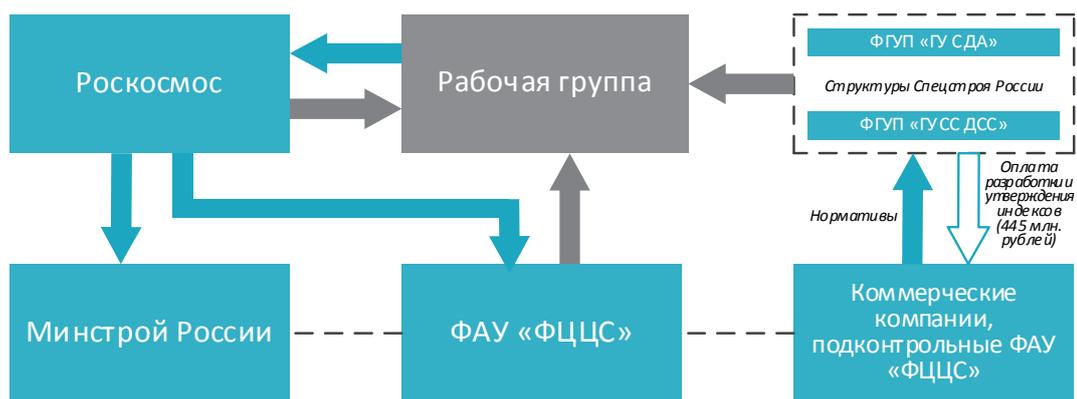
Вместе с тем из представленного анализа следует, что с самого начала работ по разработке норматива (с 2012 года) Роскосмосом, Спецстроем России и Госстроем вместо сметного норматива планировалась разработка укрупненных индивидуальных индексов изменения сметной стоимости строительства.

Как уже отмечалось ранее, в нормативно-правовой базе Российской Федерации вид сметного норматива «индивидуальный индекс изменения сметной стоимости строительства», а также само определение данного термина отсутствуют. Разработка и применение индивидуальных индексов не регламентированы, а их применение на практике приводит к необоснованному завышению стоимости строительства объектов.

Установлено, что применение индивидуальных индексов явилось причиной увеличения стоимости строительства объектов космодрома «Восточный» на 13184,5 млн. рублей.

В ходе проведения контрольного мероприятия выявлены признаки коррупционной составляющей при осуществлении разработки и применения индивидуального индекса для объектов космодрома «Восточный».

Взаимодействие участников разработки норматива представлено на схеме:



В соответствии с протоколом совещания у руководителя Госстроя В.И. Когана от 31 августа 2012 года № 8-вн/ГС ФАУ «ФЦЦС» было дано поручение обеспечить разработку методики определения стоимости строительства космодрома «Восточный» и индивидуальных нормативов для определения стоимости тех видов работ при строительстве космодрома, для которых государственные сметные нормативы отсутствовали.

С целью разработки индивидуального норматива Роскосмосом совместно со Спецстроем России 24 мая 2013 года создана межведомственная рабочая группа, в состав которой вошли представители Роскосмоса, Госстроя, подрядных организаций и ФАУ «ФЦЦС».

В 2013 году на заседаниях рабочей группы рассмотрены и согласованы следующие документы:

- индивидуальный сметный норматив «Методика определения стоимости строительства объектов космической инфраструктуры космодрома «Восточный» (21 июня 2013 года);

- индексы изменения сметной стоимости строительно-монтажных работ по объектам космодрома «Восточный» на III квартал 2013 года (8 октября 2013 года).

Указанные документы были направлены в Госстрой и после получения положительного заключения ФАУ «ФЦЦС» включены в Реестр.

В ходе проведения контрольного мероприятия установлено, что для разработки индивидуальных индексов подконтрольными организациями Спецстроя России ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» и федеральным государственным унитарным предприятием «Главное управление строительства дорог и аэродромов при Федеральном агентстве специального строительства» (далее - ФГУП «ГУ СДА») были заключены 2 договора общей стоимостью 445,1 млн. рублей. Исполнителями работ по указанным договорам явились организации, характеризующиеся признаками аффилированности с руководителем ФАУ «ФЦЦС» Е.Е. Ермолаевым.

Так, согласно представленным договорам разработку индексов изменения сметной стоимости строительства автомобильных и железных дорог космодрома должно было осуществить ООО «ЦНИИМЦЕН» (договор от 23 августа 2012 года № 73/ГУСДА/12 на сумму 125,0 млн. рублей; победитель определен по результатам проведения ФГУП «ГУ СДА» запроса предложений; остальные 2 участника, представившие свои предложения, - ООО «НЦТС» и ООО «Столичный центр сметного нормирования и ценообразования» - также связаны с Е.Е. Ермолаевым).

Для разработки индексов изменения сметной стоимости работ по стартовому и техническому комплексам, а также по созданию промышленной строительно-эксплуатационной базы космодрома ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» в качестве единственного поставщика было определено ООО «Госнорматив» (договор от 4 октября 2013 года № 18/09-2013И на сумму 320,1 млн. рублей).

В ответ на запрос Счетной палаты ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» ни одного документа, разработанного ООО «Госнорматив» в рамках указанного договора, не представило. В то же время пояснительная записка к индивидуальным индексам, подготовленная ООО «ЦНИИМЦЕН», содержит информацию обо всех 5 объектах космодрома. Таким образом, установить, кем фактически были разработаны индивидуальные индексы, не представляется возможным.

Необходимо также отметить, что заключение ФАУ «ФЦЦС» по результатам рассмотрения расчетных обоснований к индивидуальным индексам подписано экспертом по площадочным объектам О.В. Зугаевой, которая, в свою очередь, являлась генеральным директором ООО «ЦНИИМЦЕН» - одного из разработчиков указанных индексов.

Учитывая вышеизложенное, в ходе проведения контрольного мероприятия выявлены признаки:

- дополнительного расходования ФГУП «ГУ СДА» и ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» средств в объеме 445,1 млн. рублей, направленных на оплату разработки индивидуальных индексов;

- коррупционной составляющей в действиях руководства ФАУ «ФЦЦС» при разработке и согласовании индивидуальных сметных нормативов строительства космодрома «Восточный».

Установлено, что государственным заказчиком (Роскосмос), проектными и подрядными организациями (ОАО «ИПРОМАШПРОМ» и Спецстрой России) до момента утверждения индивидуального сметного норматива и индивидуальных индексов необоснованно задерживалось выполнение ряда работ по объектам космодрома «Восточный». Вопрос о наличии умышленного сговора участников строительства космодрома может быть рассмотрен правоохранительными органами в рамках дополнительной проверки.

Информация о сроках сдачи в ФАУ «Главгосэкспертиза России» проектной документации по ряду объектов космодрома «Восточный» в 2013-2014 годах, для которых применялись индивидуальные индексы, представлена в таблице:

	Дата	Применение индивидуального индекса	Результат экспертизы (сметный раздел)
Направление на экспертизу документации на строительство технического комплекса	27.08.2013	нет	отрицательный
Утверждение индивидуальных индексов	07.11.2013		
Направление на экспертизу документации на строительство стартового комплекса	19.11.2013	да	положительный
Направление на экспертизу документации на	11.12.2013	да	положительный

	Дата	Применение индивидуального индекса	Результат экспертизы (сметный раздел)
строительство автомобильных дорог (II этап)			
Повторное направление документации на строительство технического комплекса	12.05.2014	да	положительный

В 2012 году проектная документация по объектам строительства космодрома в ФАУ «Главгосэкспертиза России» на рассмотрение не представлялась.

Как показано в таблице, разработанная проектная документация на строительство объектов космодрома государственным заказчиком и проектировщиком до момента утверждения индивидуальных индексов (7 ноября 2013 года) в ФАУ «Главгосэкспертиза России» не направлялась либо на данную документацию было получено отрицательное заключение.

Ранее в ходе проверки целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, выделенных на строительство космодрома «Восточный», было установлено, что генеральным подрядчиком строительства космодрома «Восточный» (Спецстрой России) в течение двух лет не предъявлялись заказчику акты выполненных работ вплоть до момента утверждения индивидуальных сметных нормативов.

Необходимо отметить, что Минстроем России, Роскосмосом, ФАУ «ФЦЦС», ФАУ «Главгосэкспертиза России» и ОАО «ИПРОМАШПРОМ» предприняты действия, затрудняющие проведение анализа обоснованности разработки индивидуальных индексов, а также последствий их применения в сметных разделах проектной документации, а именно:

- Минстроем России не представлены документы и материалы, обосновывающие внесение в Реестр письма Госстроя о согласовании индивидуальных индексов;

- ФАУ «ФЦЦС» не представлены документы и материалы, обосновывающие выдачу положительного заключения на проект индивидуальных индексов;

- ОАО «ИПРОМАШПРОМ» и Роскосмосом уничтожена первоначальная версия проектной и сметной документации объектов космодрома «Восточный», не предусматривающая применение индивидуального индекса;

- ФАУ «Главгосэкспертиза России» возвращены заказчику либо уничтожены представленные для проведения экспертизы материалы и документы.

В связи с вышеизложенным на момент проведения контрольного мероприятия невозможно провести анализ проектно-сметной документации до

и после утверждения индивидуального сметного норматива с целью анализа последствий его применения.

Счетной палатой выявлены факты неправомерного применения Спецстроем России и Роскосмосом при расчетах за выполненные работы индивидуальных индексов. Соответствующая информация представлена в отчете Счетной палаты по итогам контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, выделенных в рамках подпрограммы «Создание обеспечивающей инфраструктуры космодрома «Восточный» федеральной целевой программы «Развитие российских космодромов на 2006-2015 годы».

Установлено, что в качестве обоснования применения индивидуальных индексов при взаиморасчетах за выполненные работы Роскосмосом и Спецстроем России представлено утвержденное руководителем ФАУ «ФЦЦС» Е.Е. Ермолаевым заключение по результатам рассмотрения расчетных обоснований и индексов изменения сметной стоимости строительно-монтажных работ по объектам космодрома «Восточный» на IV квартал 2011 года - III квартал 2013 года.

**Цель 5. Оценить деятельность федеральных органов государственной власти и федеральных учреждений по организации и управлению ценообразованием и сметному нормированию на предмет соответствия долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации, иным документам стратегического планирования**

Основными документами стратегического планирования в строительной области являются:

- Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» (далее - Указ № 596);

- Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» (далее - Указ № 600);

- Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года, утвержденные 31 января 2013 года Председателем Правительства Российской Федерации, (далее - Основные направления деятельности Правительства);

- Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 года (далее - Послание Президента).

Одним из основных механизмов реализации указов № 596 и № 600 служат государственные программы.

Минстрой России является ответственным исполнителем государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 323 (далее - Государственная программа).

Целью Государственной программы является повышение доступности жилья и качества жилищного обеспечения населения, а также качества и надежности предоставления населению жилищно-коммунальных услуг.

Вместе с тем мероприятия, направленные на разработку и применение сбалансированных механизмов ценообразования в строительстве и промышленности строительных материалов, Государственной программой не предусматриваются.

В соответствии с Указом № 596 Правительству Российской Федерации поручено обеспечить до 1 января 2015 года существенное сокращение стоимости и сроков прохождения процедур, в том числе в сферах строительства и подключения к сетям, субъектами предпринимательской деятельности.

Отсутствие достаточного и понятного правового регулирования системы ценообразования и сметного нормирования может препятствовать реализации плана мероприятий («дорожной карты») «Повышение доступности энергетической инфраструктуры», утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2012 года № 1144-р, и затруднить условия подключения пользователей к энергетической инфраструктуре, что, в свою очередь, послужит препятствием достижения Российской Федерацией к 2018 году 20-ой позиции в рейтинге Всемирного банка по условиям ведения бизнеса «Doing Business», как предусмотрено Указом № 596.

Важнейшие приоритеты развития сферы строительства определены в Послании Президента и в Основных направлениях деятельности Правительства, где, в том числе, названы крупные проекты, требующие привлечения значительных средств федерального бюджета:

- региональная авиация, БАМ, Транссиб;
- развитие крупных транспортных узлов в международных транспортных коридорах и транспортно-логистических центров;

- увеличение перевалочной мощности морских портов, развитие Северного морского пути;
- развитие центров высоких технологий авиастроения, судостроения и судоремонта, автомобильной промышленности, создание новых перегрузочных терминалов.

Следует отметить, что с учетом выявленных при проведении контрольного мероприятия недостатков, проявившихся, в частности, при строительстве космодрома «Восточный», существует риск аналогичного завышения расходов и при реализации проектов, указанных в документах стратегического планирования.

Деятельность Министра России по организации и управлению ценообразованием и сметным нормированием не обеспечивает возможность полного и своевременного достижения показателей, обозначенных в указах № 596 и № 600, а также не способствует реализации целей и приоритетов, определенных в Послании Президента Российской Федерации и Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации.

В ходе контрольного мероприятия установлено, что ФАУ «ФЦЦС» и ФАУ «Главгосэкспертиза России» в процессе нормативно-правового регулирования, организации и управления вопросами ценообразования и сметного нормирования участия не принимают.

### **Возражения или замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия**

Результаты контрольного мероприятия на всех объектах контрольного мероприятия оформлены актами, с которыми ознакомлены руководители и ответственные должностные лица проверяемых организаций.

Акты руководителями объектов контрольного мероприятия подписаны с замечаниями и пояснениями.

Заключения на замечания (пояснения) заместителя Министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства, руководителя ФАУ «ФЦЦС» и руководителя ФАУ «Главгосэкспертиза России» утверждены аудитором Счетной палаты С.А. Агапцовым.

### **Выводы**

1. В ходе проведения контрольного мероприятия руководством Министра России и ФАУ «ФЦЦС» были созданы препятствия работе инспекторов и иных сотрудников аппарата Счетной палаты, выразившиеся в непредставлении документов и материалов в срок, установленный в запросах

Счетной палаты, в связи с чем было составлено 5 актов по фактам создания препятствий инспекторам и иным сотрудникам аппарата Счетной палаты для проведения контрольного мероприятия и одно предписание Счетной палаты (в адрес руководителя ФАУ «ФЦЦС» Е.Е. Ермолаева).

**2.** Существующий процесс ценообразования и сметного нормирования в строительстве создает условия для увеличения расходов федерального бюджета на капитальное строительство и характеризуется наличием возможных коррупционных рисков.

**3.** Согласно Положению о Минстрое России, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 года № 1038, Минстрой России осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства, в том числе в сфере ценообразования. При этом полномочия в части ценообразования и сметного нормирования установлены только в отношении объектов капитального строительства, строительство которых финансируется с привлечением средств федерального бюджета. Регулирование вопросов сметного нормирования касательно объектов, строящихся за счет средств бюджетов иных уровней, а также реализация государственной политики в вопросах ценообразования в целом по строительной отрасли Положением о Минстрое России не предусмотрены.

**4.** Положением о Минстрое России не предусмотрены полномочия по утверждению порядка определения сметной стоимости объектов капитального строительства и текущих индексов изменения стоимости строительства, необходимых для реализации требований пункта 30 постановления Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2008 года № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию».

**5.** Анализ нормативных документов выявил пробелы в нормативных актах и неурегулированность ряда ключевых процедур, приводящие к параллельному существованию сметных норм на одни и те же виды работ в составе федеральных, территориальных и отраслевых единичных расценок, включенных в федеральный реестр сметных нормативов, к необоснованной разработке индивидуальных нормативов, отсутствию прозрачности и открытости в принятии решений:

- отсутствие регламентированных процедур 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 установления области и порядка их применения;

- отсутствие единого порядка учета и нормативно закреплённой оценки объективных затрат (в том числе заработной платы, потребности в материалах, механизмах, стоимости ресурсов) при расчете сметных норм и индексов изменения сметной стоимости, подлежащих применению при определении сметной стоимости объектов капитального строительства, финансируемых с привлечением средств федерального бюджета, независимо от их вида и территориальной принадлежности;

- отсутствие нормативного регулирования учета территориальных особенностей ценового регулирования сметных норм и индексов пересчета сметной стоимости.

**6.** Установлено, что приказ Госстроя от 5 февраля 2013 года № 17/ГС не приведен в соответствие с требованиями статьи 14 Федерального закона от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» в части установления порядка размещения информации федерального реестра сметных нормативов на официальном сайте в сети Интернет: федеральный реестр не включен в перечень общедоступной информации и не оформлен Минстроем России как государственная информационная система, не обеспечена его регистрация в Реестре федеральных государственных информационных систем в порядке, предусмотренном постановлением Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2009 года № 723 «О порядке ввода в эксплуатацию отдельных государственных информационных систем»; доступность включенных в федеральный реестр нормативов, являющихся открытыми данными, в полном объеме не обеспечена; процедура ведения федерального реестра не обеспечивает также актуальность, достоверность и защиту информации, надлежащее архивирование нормативов не предусмотрено.

**7.** В деятельности Минстроя России отмечены факты превышения установленных полномочий, невыполнения требований нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, исполнения требований нормативных документов не в полном объеме или с нарушением установленных требований:

- в нарушение требований порядка формирования и ведения федерального реестра сметных нормативов, утвержденного приказом Госстроя от 5 февраля 2013 года № 17/ГС, в состав федерального реестра включен раздел «Информационные и разъяснительные документы», а также подразде-

лы «Территориальные сметные нормативы (без привлечения средств федерального бюджета)» и «Временно действующие сметные нормативы», не предусмотренные указанным приказом и классификацией сметных нормативов, утвержденной приказом Госстроя от 4 декабря 2012 года № 76/ГС; в реестр внесены также документы, не являющиеся согласно классификации сметными нормативами (индивидуальные индексы изменения стоимости, информационные и разъяснительные письма), но при этом регламентирующие порядок определения стоимости работ в отсутствие установленных процедур; при ведении федерального реестра сметных нормативов не используется обобщенный классификатор норматива, отмечены также случаи регистрации в реестре и исключения из него документов и нормативов без соответствующих приказов;

- в отсутствие установленных процедур имели место факты распространения действия индивидуальных сметных нормативов, рассчитанных для локальных условий одних объектов, на другие аналогичные объекты вместо разработки на их основе государственных сметных нормативов;

- в отсутствие определенного статуса, регламентированных процедур и методик расчета рассматриваются, согласовываются и вносятся в федеральный реестр индивидуальные индексы изменения стоимости строительства объектов, строительство которых финансируется из средств федерального бюджета;

- в нарушение требований пункта 30 Положения о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 16 ноября 2008 года № 87, отмечены факты включения в федеральный реестр сметных нормативов индивидуальных сметных нормативов по обращениям подрядных и проектных организаций;

- в нарушение требований приказа Минрегиона России от 20 августа 2009 года № 355 вместо прогнозных индексов изменения стоимости строительства разрабатываются и выпускаются для применения индексы изменения стоимости строительства, при этом из установленной указанным приказом номенклатуры подлежащих разработке индексов индексы к элементам прямых затрат не разрабатываются.

**7.1.** Отсутствие в нормативно-правовой базе порядка опубликования сметных нормативов и способов их распространения среди организаций и предприятий строительной отрасли позволило ряду коммерческих компаний зарегистрировать права обладания на базы данных утвержденных

Минстроем России сметных нормативов и распространять их на возмездной основе. Указанные факты являются причиной непрозрачности процесса ценообразования и сметного нормирования в строительстве и служат предпосылкой коррупционных рисков.

**7.2.** Выявлена недостаточность правового регулирования разработки, согласования и применения индексов пересчета сметной стоимости из базисных цен (уровня 2001 года) в текущие цены.

**7.3.** Установлено, что Минстроем России не проводится плановая работа по актуализации федеральной сметно-нормативной базы, при этом соответствующая деятельность ФАУ «ФЦЦС» со стороны органов государственной власти финансово и организационно не обеспечивается. Большинство включенных в федеральный реестр нормативов, в том числе индивидуальных и отраслевых, разработано силами заинтересованных организаций.

**8.** В ходе проведения контрольного мероприятия установлено отсутствие у ФАУ «ФЦЦС» ресурсов и мощностей, необходимых для осуществления уставной деятельности.

**9.** Выявлено, что ФАУ «Главгосэкспертиза России» не имеет соответствующих полномочий и не осуществляет оценку эффективности капитальных вложений, не способствует выбору оптимальных проектных решений, которые позволили бы обеспечить снижение сметной стоимости объектов капитального строительства.

**10.** Установлено отсутствие должного контроля со стороны Минстроя России за деятельностью подведомственных организаций.

**10.1.** В нарушение пункта 8 статьи 10 Федерального закона от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ Минстроем России не принято решение о назначении состава наблюдательного совета ФАУ «ФЦЦС».

**10.2.** Представители Минстроя России и Росимущества в заседаниях наблюдательного совета ФАУ «ФЦЦС» в 2012-2014 годах участия не принимали.

**10.3.** В ходе проведения контрольного мероприятия выявлены признаки возможной аффилированности 80 % членов наблюдательного совета ФАУ «ФЦЦС» с руководителем учреждения Е.Е. Ермолаевым.

**10.4.** На балансе ФАУ «ФЦЦС» с 2011 года учтены нематериальные активы на сумму 932,8 млн. рублей, что позволяет учреждению не согласовывать с наблюдательным советом заключение договоров стоимостью до 93,3 млн. рублей. Следует отметить, что указанные нематериальные активи-

вы ФАУ «ФЦЦС» к особо ценному имуществу не отнесены и при осуществлении учреждением уставной деятельности не используются.

**10.5.** В ходе проведения контрольного мероприятия отмечено, что назначение Е.Е. Ермолаева на должность руководителя ФАУ «ФЦЦС» характеризуется высокими рисками его личной заинтересованности при заключении сделок ФАУ «ФЦЦС» с коммерческими организациями.

**11.** В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2007 года № 145 все обосновывающие материалы, используемые ФАУ «Главгосэкспертиза России» при подготовке заключения, после выдачи заключения возвращаются заказчику, что затрудняет контроль достоверности и качества экспертной деятельности данной организации и влечет риски завышения расходов бюджетов всех уровней.

**12.** Государственные задания на оказание услуг (выполнение работ) ФАУ «ФЦЦС» и ФАУ «Главгосэкспертиза России» утверждены Минрегионом России в 2011 году на период с 2012 по 2014 год и с тех пор не переутверждались.

**12.1.** На момент проведения контрольного мероприятия государственные задания учреждений требуют доработки, поскольку не содержат ряда основных видов деятельности, утвержденных уставами.

**12.2.** В нарушение статьи 4 Федерального закона Российской Федерации от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» и постановления Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2010 года № 671 Минстроем России (Минрегионом России, Госстроем) в период с 2012 по 2014 год субсидии из федерального бюджета в сумме 13766,7 млн. рублей на выполнение государственного задания ФАУ «ФЦЦС» и ФАУ «Главгосэкспертиза России» не выделялись.

**12.3.** При формировании проекта федерального бюджета на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов разработка государственного задания в отношении ФАУ «ФЦЦС» и ФАУ «Главгосэкспертиза России» Минстроем России не осуществлялась, мероприятия по планированию и обоснованию размера субсидии на его выполнение не проводились.

**13.** Отсутствие государственного финансирования явилось одной из причин смещения акцента в деятельности ФАУ «ФЦЦС» с оказания государственных услуг и соблюдения государственных интересов на получение прибыли от предпринимательской деятельности.

**14.** Отсутствие должного контроля за деятельностью ФАУ «ФЦЦС» со стороны Минстроя России дало возможность руководителю данной организации Е.Е. Ермолаеву в ущерб интересам государства предпринять шаги, направленные на коммерциализацию государственных функций в сфере ценообразования и сметного нормирования и построение системы коммерческих организаций, оказывающих от имени ФАУ «ФЦЦС» на возмездной основе услуги, в том числе государственным заказчикам разных уровней, с согласия федеральных министерств и ведомств.

**14.1.** Учредителем 4 из 5 основных контрагентов ФАУ «ФЦЦС» в проверяемый период являлась НО «НАСИ», президентом которой с 2008 по 2011 год являлся руководитель ФАУ «ФЦЦС» Е.Е. Ермолаев. Соучредителем НО «НАСИ» является компания ООО «Госстройсмета», принадлежащая супруге Е.Е. Ермолаева.

**14.2.** Договоры со всеми контрагентами ФАУ «ФЦЦС» были заключены без проведения торгов как с единственными поставщиками по самостоятельно установленной ФАУ «ФЦЦС» цене. Аналогичная система выстроена и в региональной сети филиалов ФАУ «ФЦЦС».

**14.3.** Согласно расчетным документам по операциям на счетах ФАУ «ФЦЦС» с 1 января 2012 года по 1 июля 2014 года концерном «Росэнергоатом» ФАУ «ФЦЦС» было перечислено 375,2 млн. рублей за выполнение работ по рассмотрению и проверке представленных исходных данных, а также разработке плановых индексов пересчета базисной стоимости строительства объектов атомной энергетики в прогнозный уровень цен. При этом установлено, что выполнение указанных работ осуществлялось не самим ФАУ «ФЦЦС», а сторонними организациями. Как правило, при заключении договора с концерном «Росэнергоатом» ФАУ «ФЦЦС» в тот же день заключались договоры субподряда на выполнение тех же работ на сумму, практически равную сумме первоначального договора.

**14.4.** Установлено, что ряд заключений ФАУ «ФЦЦС» на индивидуальные сметные нормативы подготовлен экспертами, которые в то же время являются руководителями коммерческих организаций, разрабатывавших данные нормативы. Таким образом, независимость экспертной оценки корректности и обоснованности разработанных сметных нормативов Минстроем России должным образом не обеспечена.

**15.** ФАУ «Главгосэкспертиза России» выданы положительные заключения на проектную и сметную документации с применением индивиду-

альных сметных нормативов и индивидуальных индексов по 6 объектам общей стоимостью 206089,3 млн. рублей. Так, расчетное значение увеличения стоимости строительства объектов космодрома «Восточный» в связи с применением индивидуальных индексов составило 13184,5 млн. рублей.

Какие-либо расчеты и обоснования применения данных нормативов в ФАУ «Главгосэкспертиза России» отсутствуют.

**16.** Минрегионом России, Минстроем России и ФАУ «ФЦЦС» не представлены материалы, обосновывающие разработку, утверждение и внесение в федеральный реестр более 140 сметных нормативов, что является признаком их необоснованного завышения.

**17.** Утвержденная стоимость проведения государственной экспертизы является необоснованно высокой, что подтверждается наличием по состоянию на 1 октября 2014 года на расчетных счетах ФАУ «Главгосэкспертиза России» остатков в размере 12826,6 млн. рублей.

**18.** Сумма дохода ФАУ «Главгосэкспертиза России» от размещения средств в банке ОАО «Банк «Санкт-Петербург» за 2012-2014 годы составила 516,8 млн. рублей. При этом установлено, что условия договора банковского счета, заключенного ФАУ «Главгосэкспертиза России» с ОАО «Банк «Санкт-Петербург», существенно хуже рыночных условий оказания данных услуг, в связи с чем сумма недополученного ФАУ «Главгосэкспертиза России» дохода за указанный период составила 1510,2 млн. рублей (расчетно).

**19.** В ходе проведения контрольного мероприятия выявлена необходимость принятия решения о пересмотре платы за проведение государственной экспертизы с учетом экономической обоснованности затрат.

**20.** В ходе проведения контрольного мероприятия установлено, что у Российской Федерации отсутствует право обладания на большинство баз данных сметных нормативов, применяемых при строительстве объектов с использованием средств федерального бюджета, рассмотренных ФАУ «ФЦЦС» и включенных Минстроем России в федеральный реестр.

**21.** В ходе проведения контрольного мероприятия выявлены признаки коррупционной составляющей при осуществлении разработки и применении индивидуального индекса для объектов космодрома «Восточный».

**21.1.** Разработанные индивидуальные индексы пересчета сметной стоимости строительства объектов космодрома «Восточный» не определены нормативными правовыми актами и не соответствуют поручению руководства Российской Федерации.

**21.2.** Установлен признак дополнительного расходования ФГУП «ГУ СДА» и ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» средств в объеме 445,1 млн. рублей, направленных на оплату разработки индивидуальных индексов.

**21.3.** В действиях руководства ФАУ «ФЦЦС» при разработке и согласовании индивидуального сметного норматива и индивидуальных индексов изменения стоимости строительства космодрома «Восточный» выявлены признаки высоких коррупционных рисков.

**21.4.** Выявлен факт превышения полномочий руководителем ФАУ «ФЦЦС» Е.Е. Ермолаевым при утверждении заключения по результатам рассмотрения расчетных обоснований и индексов изменения сметной стоимости строительно-монтажных работ по объектам космодрома «Восточный» на IV квартал 2011 года - III квартал 2013 года в части разрешения применения индивидуальных индексов при расчетах за выполненные работы.

**21.5.** Установлено, что государственным заказчиком (Роскосмос), проектными и подрядными организациями (ОАО «ИПРОМАШПРОМ» и Спецстрой России) до момента утверждения индивидуального сметного норматива и индивидуальных индексов выполнение ряда работ по объектам космодрома «Восточный» необоснованно задерживалось. Вопрос о наличии умышленного сговора участников строительства космодрома может быть рассмотрен правоохранительными органами в рамках дополнительной проверки.

**21.6.** Минстроем России, Роскосмосом, ФАУ «ФЦЦС», ФАУ «Главгосэкспертиза России» и ОАО «ИПРОМАШПРОМ» предприняты действия, затрудняющие проведение анализа обоснованности разработки индивидуальных индексов, а также последствий их применения в сметных разделах проектной документации, выразившиеся в непредставлении необходимых документов и материалов.

### **Предложения**

- 1.** Направить представления Счетной палаты Российской Федерации:
  - Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации;
  - федеральному автономному учреждению «Главное управление государственной экспертизы»;
  - федеральному автономному учреждению «Федеральный центр ценообразования в строительстве и промышленности строительных материалов».
- 2.** Направить информационные письма:

- Президенту Российской Федерации В.В. Путину;
- депутату Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Т.В. Плетневой;
- в Федеральную налоговую службу.

**3.** Направить обращения Счетной палаты Российской Федерации в:

- Федеральную службу безопасности Российской Федерации;
- Генеральную прокуратуру Российской Федерации;
- Следственный комитет Российской Федерации;
- Федеральную антимонопольную службу.

**4.** Направить отчет о результатах контрольного мероприятия и информацию об основных итогах контрольного мероприятия в Государственную Думу, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**С.А. АГАПЦОВ**

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**Ю.В. РОСЛЯК**