

Государственное регулирование строительного ценообразования не должно усложнять работу отрасли.

Дидковская О. В. профессор, д.э.н.,
зав. кафедрой СИТЭ СамГАСУ,
директор Самарского
Центра по ценообразованию
в строительстве.

Ильина М.В. к.э.н., доцент
кафедры СИТЭ СамГАСУ.

Спирина Е.С. старший преподаватель
кафедры СИТЭ СамГАСУ.

Более полутора лет назад Комитетом по строительству и транспорту Самарской Губернской Думы было обозначено одно из направлений его деятельности под названием «Совершенствование системы ценообразования в строительстве в Самарской области». Результатом должно стать появление «прозрачного» цивилизованного регионального рынка строительной продукции.

Как известно, вмешательство государства в процесс формирования цены на любую продукцию может быть прямым и косвенным. Регулирование ценообразования в сфере градостроительной деятельности осуществляется государством косвенными методами, т.е. воздействием не на уровень цен, а на поведение субъектов инвестиционно-строительного процесса, участвующих в этом процессе. Государство осуществляет свои регулирующие функции в данном случае через систему законов и подзаконных актов – Градостроительный, Гражданский и Налоговый кодексы; законодательство об инвестиционной деятельности, о саморегулировании, о размещении государственных и муниципальных заказов и др.; правительственные постановления о проектной документации, о строительном контроле, о порядке проведения и проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования бюджетных средств, о порядке проведения проверки достоверности определения сметной стоимости объектов капитального строительства; приказы Минрегиона России о порядке разработки и утверждения нормативов в области сметного нормирования и ценообразования в сфере градостроительной деятельности, о порядке формирования и ведения федерального реестра сметных нормативов.

Прямые же методы государственного вмешательства используются на нормативном уровне регулирования, который представлен системой сметных нормативов, методик, стандартов и т.п. документов.

По мнению авторов, такой многоуровневой системы регулирования ценообразования в строительстве недостаточно.

Законов и подзаконных актов, способствующих грамотному управлению стоимостью в сфере градостроительства, достаточно. Они «покрывают» все основные этапы инвестиционно-строительного процесса, где возникают стоимостные взаимоотношения его участников, - инженерные изыскания, проектирование, строительство, контракты, расчеты. Проблема здесь не в достаточности или недостаточности, а в направленности и «ограниченности» действующего нормативно-правового обеспечения. Мы не говорим о законах - они должны исполняться всеми. Большинство из них современны и своевременны, грамотно подготовлены и проработаны. Правовое поле можно считать сформированным – есть «нормальные» и работоспособные, но не работающие законы. А причина этого в том, что законодательное регулирование разрозненно, нет преемственности, взаимной увязки и единой терминологической компоненты нормативных актов. Каждый закон хорош «сам по себе». Выходов из сложившейся ситуации нам видится два. Первый – «абсурдный» – отменять неработающие законы, второй – «разумный» – их исполнять. Мы, конечно, за второй. В этом случае важным связующим звеном между законом и его исполнителями должно быть адекватное методическое обеспечение инвестиционно-строительного процесса. Исправить, изменить ситуацию и уйти от этой, к сожалению, негативной самостоятельности нормативно-правовых документов может продуманное и современное методическое обеспечение ценообразования в градостроительной деятельности. Большинство правительственных постановлений и приказов Минрегиона России написано исключительно для объектов, строительство которых финансируется за счет средств федерального бюджета.

Законодательно-нормативная основа для нормального функционирования системы строительного ценообразования на сегодня сформирована – закреплены в правовых актах требования к участникам строительства, к составу и содержанию сметной документации, есть порядок разработки и утверждения нормативов, установлена их классификация, создан и ведется федеральный реестр сметных нормативов. Но не обеспечена функция применимости этих документов, которая должна реализовываться через последний, наиболее приближенный и понятный пользователям, уровень регулирования –

нормативно-методический. Вот здесь как раз следует отметить недостаточность и разобщенность действующих документов, утрату актуальности большинства методик-наследниц советского периода. Система строительного ценообразования требует реформирования именно в части **нормативно-методического регулирования**, как на федеральном уровне, так и **на уровне субъектов РФ**. Необходимо развивать территориальное регулирование процесса формирования цены строительной продукции.

На протяжении последних двадцати лет все методическое регулирование системы ценообразования было построено по принципу адаптации тех документов, которыми пользовался строительный комплекс Советского Союза, к рыночным условиям. Напомним, основу методического обеспечения ценообразования в строительстве составляли: вначале СНиП 11-01-95 «Инструкция о порядке разработки, согласования, утверждения и составе проектной документации на строительство предприятий, зданий и сооружений», СП 81-01-94 «Свод правил по определению стоимости строительства в составе предпроектной и проектно-сметной документации» и «Порядок определения стоимости строительства и свободных (договорных) цен на строительную продукцию в условиях развития рыночных отношений», затем МДС 81-1.99 «Методические указания по определению стоимости строительной продукции на территории РФ» и ее преемник МДС 81-35.2004 с одноименным названием.

По отдельным позициям этого нормотворчества, надо сказать, были успехи, благодаря которым мы «продержались» более 20 лет.

Сегодня мы подошли к тому, что методическое регулирование ценообразования в строительстве составляют документы, которые во многом уже утратили свою актуальность (МДС 81-35.2004, МДС 81-33.2004, МДС 81-25.2001).

Тем не менее, эти документы в их первоначальном и привычном виде внесены в федеральный реестр сметных нормативов, подлежащих применению при определении сметной стоимости объектов капитального строительства, строительство которых планируется осуществлять **с применением средств федерального бюджета**. На деле отдельные положения указанных документов, во-первых, находятся в противоречии с действующими законами и подзаконными актами, прямо или косвенно регулирующими градостроительную деятельность, а во-вторых, **лишены здравого экономического смысла**. В связи с чем, мы уже на протяжении нескольких лет выступаем с инициативными предложениями о том, что многие нормативно-

методические документы нужно перерабатывать. Они должны соответствовать Российской экономике **XXI века**.

А каковы же особенности территориального регулирования? Каким образом оно должно взаимодействовать с государственным?

Система ценообразования в строительстве Самарской области ни в коей мере не должна противоречить требованиям законов и подзаконных актов нашего государства. Напротив, цель, которую мы преследуем, заключается в реализации и развитии государственной политики ценообразования в сфере градостроительной деятельности (одной из функций Министерства регионального развития Российской Федерации) в субъекте РФ, **адаптации ее к региональным условиям**.

В Федеральном реестре сметных нормативов территориальные нормы Самарской области появились одними из первых, чем подтверждена легитимность их применения в сметных расчетах.

Утверждены и введены в действие единичные расценки, сборники сметных цен на материалы, сметные расценки на эксплуатацию строительных машин. Но это не решает ряда **проблем самарских строителей**. Во-первых, уже упоминалось, что нормативы, включенные в Федеральный реестр, подлежат применению, что следует из его названия «...при определении сметной стоимости объектов капитального строительства, строительство которых финансируется с привлечением средств **федерального бюджета**». Во-вторых, территориальные нормативы в Федеральном реестре представлены лишь группой основных элементных сметных нормативов. А помимо них в Самарской области существуют и успешно применялись много лет собственные территориальные нормы и **укрупненные показатели стоимости строительства**, Справочник базовых цен на проектные работы для строительства на территории Самарской области, методические документы и разработки. При существующем положении дел оказалось, что ими пользоваться нельзя. (**Почему? Никто не может однозначно объяснить!**) А что тогда можно применить при заключении контрактов на строительство объектов, финансируемых из бюджетных (помимо федерального) и внебюджетных источников? Вопрос для регионов открытый. Его решение нам видится в создании легитимного собственного территориального реестра сметных нормативов, дополняющего федеральный.

Надо констатировать, что развитого «рынка» в полноценном понимании этого термина в инвестиционно-строительной сфере в настоящее время, к

сожалению, нет. Строительный рынок сегодня можно назвать рынком асимметричной информации, когда продавец (подрядчик) знает о товаре все, а покупатель (заказчик) практически ничего (гораздо меньше?). Подрядчик хорошо представляет себе, где и как он сэкономит – купит более дешевый материал, «нарушит» технологию производства в пользу ее удешевления и другие варианты. Отсюда часто наблюдаем двукратное снижение начальной цены контракта в ходе аукционов. Главная беда здесь в том, что подрядчик заранее знает, что **продаст некачественный товар, и продает его**. В результате рыночная цена строительной продукции является сегодня **«экономической ценой недобросовестного поведения»**.

Может возникнуть справедливый вопрос: что экономический закон «качество определяет цену» в строительстве не работает?

Увы, приходится признать этот факт. Несмотря на то, что регламентирован состав и содержание проектной документации, порядок строительного контроля, качество инвестиционно-строительного процесса нарушается практически на каждом этапе. С самого его начала запускается цепная реакция: некачественная проектная документация (сметная тем более!), **отсутствие рабочей документации** и, как следствие, грамотного строительного контроля, в итоге – **«некачественная» эксплуатация «некачественного» объекта**. В то время как качество строительной продукции должно обеспечивать ее главные свойства – **безопасность и комфортную эксплуатацию**.

Авторами была проанализирована деятельность ряда крупных строительных компаний, осуществляющих строительство объектов, финансируемых за счет бюджетных источников. Печальный вывод: «Если провести «правовой» аудит, то **все стройки придется закрыть!**»

А что же тогда говорить об объектах с частными инвестициями?

Необходимы кардинальные (революционные) меры реформирования системы строительного ценообразования в области, вывод этой системы на новый уровень **полноценного территориального регулирования**. Наши оппоненты уверяют, что для реализации этого процесса необходимы серьезные финансовые, трудовые и временные затраты.

Возможно, если менять систему «с нуля», разрабатывать необходимые документы вновь, то, конечно, затраты окажутся колоссальными. Однако, мы имеем другую ситуацию. У нас многое уже есть. В первую очередь, есть сильный и авторитетный центр по ценообразованию в строительстве со своими

инициативами и разработками. Не секрет, что в сфере ценообразования Самарская губерния давно заняла лидирующее положение.

Да, нам не нужно изобретать велосипед. Мы действительно имеем собственную основательную нормативно-методическую базу, которую создавали (и создали!) более 20 лет. В своем арсенале мы имеем систему укрупненных сметных показателей (по объектам капитального строительства, инженерным коммуникациям, видам работ), проекты норм на новые технологии, отлаженную систему мониторинга стоимости ресурсов, собственный программный комплекс для сметных расчетов и многое другое. Из самых новых наших разработок отметим «Порядок подготовки сметной документации на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства», Стандарты стоимостного инжиниринга, Методику формирования начальной цены контракта. Все это требует лишь приведения в единую систему **территориального регулирования** строительного ценообразования.

Свое видение данной системы мы представляли на обсуждение Самарской Губернской Думы, где в первую очередь сделали акцент на том, что регулировать необходимо полный цикл создания строительной продукции – от формирования государственной потребности в строительной продукции до эксплуатации (в части реконструкции и капитального ремонта).

По нашему мнению должен быть создан документ, который «закрепит» нормативно-правовые основы регулирования строительного ценообразования в Самарской области. Он призван **упорядочить процесс ценообразования и управления стоимостью** строительства с разграничением его по этапам инвестиционно-строительного цикла и обеспечением взаимосвязи этих этапов и «переходов» от одного вида стоимости к другому.

Мы подготовили проект такого документа с рабочим названием «**Свод правил определения стоимости строительства объектов капитального строительства** на территории Самарской области» (далее – Свод правил), который к настоящему времени уже прошел обсуждение в губернской думе и получил одобрение. (К сожалению, пока этот документ «отлеживается» под сукном...!). Остановимся лишь на основных целях и принципах разработанного нами свода правил, которые красноречиво показывают, что в его основе – концепция управления стоимостью:

1. Целью свода правил является создание единого нормативно-методического подхода к формированию стоимости строительства, в том числе и сметной стоимости объектов капитального строительства на различных этапах инвестиционно-строительного процесса, включая:

- планирование капитальных вложений, направляемых на строительство объектов капитального строительства, в том числе переходящих с предыдущих периодов;
- подготовку и экспертизу проектной документации на строительство объектов капитального строительства;
- размещение заказов и заключение государственных (муниципальных) контрактов на выполнение работ по строительству объектов капитального строительства;
- осуществление строительства объектов капитального строительства;
- ввод объектов капитального строительства в эксплуатацию;
- эксплуатацию объектов капитального строительства.

2. Основным принципом правил определения стоимости строительства объектов капитального строительства на территории Самарской области является их соответствие градостроительному законодательству и иным федеральным законам и нормативным правовым актам Российской Федерации, содержащим нормы, регулирующие вопросы ценообразования, и государственной политике ценообразования в сфере градостроительной деятельности, реализуемой Министерством регионального развития Российской Федерации.

3. Свод правил предусматривает помимо регламентации процедур непосредственного определения стоимости строительства («прямое регулирование»), установление требований к процедурам, влияющим на процесс ценообразования в градостроительной деятельности («косвенное регулирование»).

Не следует рассматривать предложение об утверждении предлагаемого документа как вмешательство в предпринимательскую деятельность субъектов инвестиционно-строительного процесса. **Свод правил** не будет регулировать взаимоотношения участников сделок на строительном рынке, закупки материалов, взаиморасчеты. В нем лишь прописывается **механизм управления стоимостью** проектов, реализуемых **на региональном и муниципальном уровнях**.

На первый взгляд, может показаться, что в итоге внедрения «обновленной» системы ценообразования в регионе, асимметрия строительного рынка может сместиться в пользу заказчика. Такие опасения беспочвенны. Наша цель – воспитать грамотных, ответственных субъектов строительного комплекса - инвесторов, подрядчиков, заказчиков. Каждый должен понимать: как и из чего складывается стоимость строительной продукции, что такое «качество» с точки зрения цены объекта, возможно ли «сэкономить», не нарушая закон.

Особое внимание хотелось бы обратить на подготовку специалистов, выполняющих функцию контроля над расходованием бюджетных средств. Их опыт, знание системы ценообразования в различных аспектах взаимоотношений участников строительного процесса не может опираться на собственную субъективную оценку.

Стройная система нормативно-правовых актов, положений, методик, регламентированная система контрактных отношений, нормативов, принятых на уровне субъектов и обязательных к исполнению, – вот цель, которую мы преследуем, предлагая всем, кто связан со строительством, принять **единые правила игры на строительном рынке двадцать первого века**. Четверть века работать в рынке и не иметь при этом рынка – такую **ситуацию**, конечно, **необходимо менять**.

Отсутствие порядка и понимания в определении цен в строительстве говорит о том, что инвестиционно-строительная сфера пока **не способна работать в режиме управляемой самостоятельности**. Территориальное, как и государственное, регулирование в данный момент необходимо. Эффективная основа его разработки и совершенствования – **система стоимостного инжиниринга**, позволяющая грамотно формировать и управлять стоимостью на всех этапах инвестиционно-строительного процесса.