

Дмитрий Александрович Борисюк
Председатель комитета по стандартам НП «НО ТЦА»
Старший управляющий кредитный менеджер ПАО «Промсвязьбанк»

Москва 21.04.2020

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО И ЦЕНОВОГО АУДИТА

Аннотация Проанализирована нормативно-правовая база технологического и ценового аудита (ТЦА). Описаны основные объекты и предмет исследования в рамках ТЦА инвестиционных проектов. Выявлены основные проблемные вопросы, которые тормозят широкое применение ТЦА. Проведен анализ основных аспектов двух нормативных документов, на текущий момент регламентирующих проведение ТЦА. Сформулированы предложения по актуализации действующей нормативно-правовой базы, регулирующей проведение ТЦА и способствующие успешному развитию и широкому применению ТЦА. Рассмотренные аспекты ТЦА можно использовать при подготовке инициатив по внесению изменений в нормативно-правовую базу ТЦА и регулированию подходов и методов проведения ТЦА.

Ключевые слова (5 слов): технологический и ценовой аудит, инвестиционный проект, строительство.

ВВЕДЕНИЕ

Указом Президента РФ от 07.05.2018 № 204¹ (Указ 204) определены национальные цели и стратегические задачи развития РФ на период до 2024 года. В соответствии с национальными целями и задачами сформированы 12 национальных проектов (программ) и комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры (комплексный план), предусматривающие масштабные мероприятия по модернизации основных фондов; увеличению объемов жилищно-гражданского, промышленного, инфраструктурного и транспортно-логистического строительства; модернизации строительной отрасли и повышению качества индустриального строительства посредством стимулирования внедрения передовых технологий в проектировании и строительстве.

Финансовое обеспечение реализации указанных программ и комплексного плана осуществляется с использованием средств федерального бюджета.

Согласно Указу Президента РФ от 07.05.2012 № 596² (Указ 596) все крупные инвестиционные проекты (ИП) с государственным участием подлежат публичному технологическому и ценовому аудиту (ТЦА).

Согласно Постановлению Правительства РФ от 30.04.2013 № 382³ (ПП 382) публичный ТЦА ИП проводится с 2018 г. в отношении объектов капитального строительства сметной стоимостью 1,5 млрд руб. и выше.

В соответствии с ПП 382 публичный ТЦА – это проведение экспертной оценки обоснования выбора проектируемых технологических и конструктивных решений по созданию в рамках ИП объекта капитального строительства на их соответствие современному уровню развития техники и технологий, современным строительным материалам и оборудованию, применяемым в строительстве, с учетом требований современных технологий производства, необходимых для функционирования

¹ Указ Президента Российской Федерации "О национальных целях и стратегических задачах развития российской федерации на период до 2024 года" от 07 мая 2018 № 204 // Российская газета.

² Указ Президента Российской Федерации "О долгосрочной государственной и экономической политике" от 07 мая 2012 № 596 // Российская газета.

³ Постановление правительства Российской Федерации "О проведении публичного технологического и ценового аудита крупных инвестиционных проектов с государственным участием" и Положение о проведении публичного технологического и ценового аудита крупных инвестиционных проектов с государственным участием" от 30 апреля 2013 № 382 // Российская газета.

объекта капитального строительства, а также эксплуатационных расходов на реализацию ИП в процессе жизненного цикла (ЖЦ) в целях повышения эффективности использования бюджетных средств, снижения стоимости и сокращения сроков строительства, повышения конкурентоспособности производства.

ТЦА может осуществляться в два этапа, и в один этап в отношении объектов капитального строительства для которых проектная документация (ПД) разработана.

Учитывая изложенное, ТЦА становится одним из ключевых инструментов реализации Указа 204. Успешное применение ТЦА обеспечит достижение национальных целей и позволит:

- оптимизировать расходы на инвестиционной и эксплуатационной стадиях ИП;
- использовать передовые технологии и материалы при модернизации и создании основных фондов;
- рационализировать проектируемые технологические и конструктивные решения ИП;
- сократить сроки создания и модернизации основных фондов;
- контролировать расходование бюджетных средств и ход реализации ИП.

МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ

Методологической основой послужил Стандарт⁴. Методы исследования: ознакомление с соответствующими нормативно-правовыми документами законодательства РФ, внутренними стандартами ТЦА заинтересованных организаций для выработки предложений по решению проблемных вопросов современного применения ТЦА.

В основу статьи положена методология системного подхода. Применялись метод сравнительного анализа, экспертные оценки профессионалов в области ТЦА, статистические данные.

РЕЗУЛЬТАТЫ

Изучив опыт проведения публичного ТЦА за прошедший с даты ПП 382 период можно констатировать, что достигнут положительный эффект применения публичного ТЦА.

К примеру, по данным НП НО ТЦА за 2016 проведен ТЦА 114 ИП общей заявленной стоимостью 1,904 триллиона рублей. Потенциальная экономия, предложенная исполнителями ТЦА указанных ИП составила 0,069 триллиона рублей бюджетных средств.

Вместе с тем, выявлен ряд проблемных вопросов, мешающих успешному развитию и широкому применению ТЦА. Указанные вопросы целесообразно разделить на две группы.

1-я группа вопросов относится к существующей модели регулирования ТЦА.

2-я группа вопросов относится к нормативно-методологическому раскрытию аспектов ТЦА в существующей модели регулирования ТЦА.

В частности, в 1-ю группу вопросов входят следующие.

⁴ Стандарт Некоммерческого партнерства "Национальное объединение технологических и ценовых аудиторов" "Проведение независимого технологического и ценового аудита. Общие положения, подходы и требования" от 28 ноября 2018 № СТО 34617315 – 2.0 – 2018 // [http://www.texaudit.ru/wa-data/public/site/upload/standarty_tca/%D0%A1%D0%A2%D0%A6%D0%90_13.02.2019%20final%20\(2\).pdf](http://www.texaudit.ru/wa-data/public/site/upload/standarty_tca/%D0%A1%D0%A2%D0%A6%D0%90_13.02.2019%20final%20(2).pdf).

1. Два одновременно действующие и во многом дублирующие друг друга постановления Правительства РФ – ПП 382 и ПП 563⁵, которые не дополняют друг друга, а в некоторых аспектах противоречат друг другу.

2. Отсутствие единых национальных стандартов, регламентов и методик проведения ТЦА.

3. Отсутствие единой формализованной формы отчета о результатах ТЦА.

4. Отсутствие единой базы отчетов и заключений по итогам ТЦА.

Одновременно, во 2-ю группу вопросов входят следующие.

1. Цена проведения ТЦА. Указанный в обоих постановлениях Правительства РФ норматив цены ТЦА составляющий не более 0,58% от цены на проектно-изыскательские работы в рамках ИП не соответствует реальности. Рыночная цена подготовки отчета по результатам ТЦА кратно выше.

2. Не раскрыта суть ценового аудита. Согласно п. 40 ПП 382 ценовой аудит ИП осуществляется на 2-м этапе ТЦА путем проведения проверки достоверности определения сметной стоимости объекта капитального строительства, планируемого к созданию в рамках ИП, в порядке, установленном Постановлением Правительства РФ от 18.05.2009 № 427⁶. Аналогичным образом проводится ценовой аудит ИП при проведении ТЦА в один этап. Данная формулировка с одной стороны не раскрывает сути ценового аудита и с другой стороны инициирует смешение двух разнонаправленных форм экспертиз: экспертизы проектно-сметной документации (ПСД) и ТЦА, что недопустимо.

ВЫВОДЫ

Проведенный анализ основных аспектов двух нормативных документов, на текущий момент регламентирующих проведение ТЦА выявил следующее. По большинству аспектов ТЦА данные документы дублируют друг друга: цена, срок проведения, предмет ТЦА, источник финансирования. При этом есть отличия.

– Объекты исследования в рамках ТЦА. Согласно ПП 382 объектами исследования в рамках ТЦА являются следующие документы: Обоснование экономической целесообразности, объема и сроков осуществления капитальных вложений, задание на проектирование и ПД. Согласно ПП 563 объектом исследования в рамках ТЦА является обоснование инвестиций.

– Стадии ЖЦ ИП, на которых проводится ТЦА. Согласно ПП 382 ТЦА проводится с момента подготовки Акта Правительства РФ об утверждении Федеральной целевой программы (ФЦП), либо с утверждения ПД. В то время как согласно ПП 563 ТЦА обоснования инвестиций проводится на момент заключения государственного контракта по проектированию, строительству и вводу в эксплуатацию объекта капитального строительства.

– Исполнитель ТЦА. Согласно ПП 382 проведение ТЦА осуществляют независимые экспертные организации. Согласно ПП 563 ТЦА обоснования инвестиций проводится учреждениями государственной экспертизы ПСД.

⁵ Постановление правительства Российской Федерации "О порядке и об основаниях заключения контрактов, предметом которых является одновременно выполнение работ по проектированию, строительству и вводу в эксплуатацию объектов капитального строительства» и Положение о проведении технологического и ценового аудита обоснования инвестиций, осуществляемых в инвестиционные проекты по созданию объектов капитального строительства, в отношении которых планируется заключение контрактов, предметом которых является одновременно выполнение работ по проектированию, строительству и вводу в эксплуатацию объектов капитального строительства" от 12 мая 2017 № 563 // Российская газета.

⁶ Постановление правительства Российской Федерации "О порядке проведения проверки достоверности определения сметной стоимости объектов капитального строительства, строительство которых финансируется с привлечением средств федерального бюджета" от 18 мая 2009 № 427 // Российская газета.

Очевидно, что существующая нормативно-правовая модель регулирования ТЦА нуждается в консолидации и доработке в части более полного раскрытия методологии проведения ТЦА.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ

В 2018 году НП НО ТЦА подготовлен Стандарт. Стандарт разработан с учетом накопившегося практического опыта проведения ТЦА за прошедший 5-летний период с даты принятия ПП 382.

В рамках подготовки Стандарта НП НО ТЦА проведен ряд общественных слушаний с участием представителей Мосгосэкспертизы, бизнеса, общественных организаций, потенциальных участников рынка ТЦА. В результате Стандарт неоднократно дорабатывался. Итоговый Стандарт – это 7 (седьмая) редакция исходного документа. Получены положительные резолюции со стороны внушительного состава рецензентов.

В рамках состоявшегося 08.11.2018 заседания Комиссии по выработке методологических рекомендаций и совершенствованию нормативной базы в сфере технологического и ценового аудита Общественного совета при Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ был презентован Стандарт. Стандарт получил одобрение членов Комиссии. НП НО ТЦА рекомендовано обратиться в профильный технический комитет Росстандарта для рассмотрения Стандарта в качестве национального.

Стандартом определены основные принципы и требования, позволяющие систематизировать и регламентировать подходы к проведению ТЦА и контроль за его результатами. Основной целью Стандарта является повышение качества ТЦА и прозрачности его проведения.

В первую очередь Стандартом разграничены цели ТЦА на каждой стадии ЖЦ ИП. Для унификации принципов ТЦА ЖЦ ИП разделен на 4 стадии: предынвестиционная, инвестиционная, эксплуатационная и утилизационная, включающих в себя 6 этапов: концепция, ТЭО, проектирование, капитальные вложения, эксплуатация и утилизация. Соответственно для каждой стадии и этапа ЖЦ цели ТЦА различны.

Одновременно, для каждой стадии определены предмет и объекты исследования.

В качестве иллюстрации можно привести следующий пример. Одной из целей ТЦА на предынвестиционной стадии является оценка конкурентоспособности и потенциала развития выбранной технологии. В то же время на этапе капитальных вложений главной целью аудита является контроль целевого использования средств. Соответственно, виды исследований и массив исходных данных для анализа в рамках реализации каждой из указанных целей будут существенно отличаться.

Другой важной особенностью является то, что Стандарт сфокусирован на тех вопросах, которые не дублируют другие виды экспертиз и изысканий в рамках инвестиционного процесса и представляются принципиально важными:

- соответствие и достаточность оборудования для выпуска готовой продукции с требуемыми характеристиками;
- анализ рациональности предлагаемых проектных, инженерно-технических, технологических решений;
- оценка сбалансированной стоимости ИП.

В рамках развития Стандарта НП НО ТЦА запланирован ряд мероприятий:

- аккредитация Стандарта в Росстандарте в качестве национального;
- подготовка подстандартов, регламентов и/или методических пособий, регламентирующих весь перечень задач и мероприятий в ходе ТЦА;
- подготовка рекомендуемой (типовой) формы технического задания на проведение ТЦА;

– подготовка рекомендуемой (типовой) формы итогового заключения по результатам ТЦА.

Реализация указанных предложений в совокупности с актуализацией действующей нормативно-правовой базы, регулирующей проведение ТЦА обеспечит успешное развитие и широкое применение ТЦА.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Указ Президента Российской Федерации "О национальных целях и стратегических задачах развития российской федерации на период до 2024 года" от 07 мая 2018 № 204 // Российская газета.
2. Указ Президента Российской Федерации "О долгосрочной государственной и экономической политике" от 07 мая 2012 № 596 // Российская газета.
3. Постановление правительства Российской Федерации "О проведении публичного технологического и ценового аудита крупных инвестиционных проектов с государственным участием» и Положение о проведении публичного технологического и ценового аудита крупных инвестиционных проектов с государственным участием" от 30 апреля 2013 № 382 // Российская газета.
4. Постановление правительства Российской Федерации "О порядке и об основаниях заключения контрактов, предметом которых является одновременно выполнение работ по проектированию, строительству и вводу в эксплуатацию объектов капитального строительства» и Положение о проведении технологического и ценового аудита обоснования инвестиций, осуществляемых в инвестиционные проекты по созданию объектов капитального строительства, в отношении которых планируется заключение контрактов, предметом которых является одновременно выполнение работ по проектированию, строительству и вводу в эксплуатацию объектов капитального строительства" от 12 мая 2017 № 563 // Российская газета.
5. Постановление правительства Российской Федерации "О порядке проведения проверки достоверности определения сметной стоимости объектов капитального строительства, строительство которых финансируется с привлечением средств федерального бюджета" от 18 мая 2009 № 427 // Российская газета.
6. Стандарт Некоммерческого партнерства "Национальное объединение технологических и ценовых аудиторов" "Проведение независимого технологического и ценового аудита. Общие положения, подходы и требования" от 28 ноября 2018 № СТО 34617315 – 2.0 – 2018 // [http://www.texaudit.ru/wa-data/public/site/upload/standarty_tca/%D0%A1%D0%A2%D0%A6%D0%90_13.02.2019%20final%20\(2\).pdf](http://www.texaudit.ru/wa-data/public/site/upload/standarty_tca/%D0%A1%D0%A2%D0%A6%D0%90_13.02.2019%20final%20(2).pdf).