

ОСОБЕННОСТИ НАЦИОНАЛЬНОГО АУДИТА

А.П. Удовиченко,
главный инженер
ООО «СЕВКАВИНСТРОЙПРОЕКТ»
(г. Ростов-на-Дону),
почетный дорожник России

В декабре 2015 года Национальным объединением технологического и ценового аудита (НОТЦА) была проведена Всероссийская конференция «Публичный технологический и ценовой аудит в РФ».

Согласно данным, размещенным на сайте НОТЦА, общий объем выявленной экономии по результатам технологического и ценового аудита (ТЦА) за 2014 год составил 60 млрд руб. Среди прочих сведений обосновывается готовность аудиторов положить все силы на борьбу за экономию бюджета, вот только бы увеличить стоимость аудита. Что-то показалось мне знакомым в этой риторике, задор и энтузиазм участников конференции меня насторожили, и я вспомнил... ну конечно же, о Главгосэкспертизе.

НАЧАЛА НАЦИОНАЛЬНОГО АУДИТА

Указом от 07.05.2012 № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» Президент России обязал Правительство РФ «...обеспечить организацию публичных, технологических и ценовых аудитов всех крупных инвестиционных проектов с государственным участием».

Менее чем через год, 30 апреля 2013 года, Правительство РФ постановлением № 382 утвердило Положение о проведении публичного технологического и ценового аудита инвестиционных проектов, в котором определены порядок проведения и предмет технологического и ценового аудита инвестиционных проектов. В частности, в этом документе указано, что публичность обеспечивается через общественные советы при Федеральном органе исполнительной

власти в соответствующей сфере деятельности.

Итак, «Цели ясны, задачи определены: за работу, товарищи!». И точно: немедленно появились аудиторы и стали проводить аудит инвестпрограммы, в том числе и ранее разработанной, имеющей положительное заключение Главгосэкспертизы, проектной документации (ГК «Автодор» и др.), экономить миллиарды, высчитывать, сколько рублей принес бюджету каждый рубль, вложенный в аудит (а вложено, например, в 2014 году — 725 млн рублей!) и пр.

УТОЧНИМ ПОНЯТИЯ

Прежде чем двигаться в наших рассуждениях дальше, внесем терминологическую и технологическую (применительно к разработке и экспертизе проектной документации) ясность в части понятий, определяющих сущность публичного технологического и ценового аудита инвестиционного проекта и Государственной экспертизы проектной документации в общепринятом толковании и с учетом национальных особенностей.

Инвестиционный проект — обоснование экономической целесообразности, объема и сроков осуществления капитальных вложений, в том числе необходимая проектная документация, разработанная в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также описание практических действий по осуществлению инвестиций — бизнес-план¹.

Для справки необходимо отметить: инвестиционный проект как проектная стадия (согласно действовавшей до декабря 2004 года нормативной терминологии — технико-экономическое обоснование, обоснование инвестиций) действующими нормативными документами, определяющими порядок разработки проектной документации, не предусмотрен. Следовательно, постановлением Правительства РФ № 382 от 30.04.2013 предлагается аудировать в рамках 1-го и частично 2-го этапов — то, что ранее, в 2004 году, вопреки здравому смыслу, было исключено из практики и фактически не существует.

Порядок разработки, реализации и экспертизы в части эффективности использования бюджетных средств федеральных целевых программ (в том числе инвестиционных проектов) определяется многочисленными постановлениями Правительства РФ. Однако в настоящее время нет единого нормативного документа, который бы определял место инвестиционного проекта в инвестиционном процессе, а также объем, состав инвестиционного проекта и порядок проведения его государственной экспертизы.

Публичный технологический аудит инвестиционного проекта — это проведение экспертной оценки обоснования выбора проектируемых технологических и конструктивных решений... на их соответствие современному уровню развития техники и технологий... строительным материалам и оборудованию².

¹Постановление Правительства РФ №382 от 30.04.2013, федеральный закон №39-ФЗ от 25.02.1999.

²Постановление Правительства РФ №382 от 30.04.2013.

Ценовой аудит инвестиционного проекта — это проведение экспертной оценки стоимости объекта капитального строительства с учетом результатов публичного технологического и ценового аудита инвестиционного проекта.

Проектная документация представляет собой документацию, содержащую материалы в текстовой форме и в виде карт (схем) и определяющую архитектурные, функционально-технологические, конструктивные и инженерно-технические решения для обеспечения строительства, реконструкции объектов капитального строительства^{3,4}.

Предметом государственной экспертизы проектной документации является оценка соответствия проектной документации требованиям технических регламентов, в том числе... требованиям пожарной, промышленной, ядерной, радиационной и иной безопасности, а также результатам инженерных изысканий (Градостроительный кодекс РФ, ст. 49, часть 5).

СОБСТВЕННО ОБ АУДИТЕ

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 30.04.2013 № 382 порядок проведения публичного технологического и ценового аудита инвестиционных проектов в зависимости от наличия проектной документации устанавливается разным:

— по инвестиционным проектам, проектная документация для которых подлежит разработке, — в два этапа;

— по инвестиционным проектам, проектная документация для которых уже разработана, — в один этап. Именно этот одноэтапный публичный технологический и це-

новой аудит разработанной и рекомендованной к утверждению проектной документации и является предметом рассмотрения данной статьи.

По результатам проведения публичного технологического и ценового аудита в 2014–2015 годах постановлением Правительства РФ от 7.12.2015 № 1333 в положение об аудите внесены изменения в части требований к аудиторским компаниям. Выполнение требований постановления № 1333 значительно сузит круг компаний, которые будут соответствовать вновь установленным требованиям: останется лишь узкий круг организаций, проводивших ранее государственную экспертизу. Произошло то, о чем журнал «Эксперт» (№ 28, 2013 г.) предупреждал еще в июле 2013-го, вскоре после выхода постановления правительства № 382: «...большинство экспертов уверены: постановление о проведении публичного аудита в нынешних условиях не приведет ни к чему, кроме новых бюрократических нагромождений».

В Указе Президента «О долгосрочной государственной экономической политике» от 07.05.2012 основная цель указа обозначена следующим образом: «Обеспечение устойчивости экономического роста и достижение технологического лидерства». Если исходить из того, что правительство собиралось обеспечить исполнение главной цели указа путем создания еще одной контролирующей инстанции, то это вполне вписывается в общую логику действующего Градостроительного кодекса, постановлений № 145 и № 87, ФЗ № 44 и других нормативных документов, регулирующих дея-

тельность строительной отрасли (проектировщиков и строителей), но вряд ли обеспечит устойчивый экономический рост. Сведение публичного технологического и ценового аудита к проверке (аудиту) проектной документации — это упрощенчество и имитация деятельности. Даже самый экономически эффективный инвестиционный проект (обеспеченный, безусловно, качественной и экономически эффективной проектной документацией) может стать неэффективным, если не будет обеспечен публичный характер реализации инвестиционного проекта: доступность для профессионального сообщества проектно-технологической и экономической информации, открытость и прозрачность экономических процессов в ходе реализации инвестпроекта. Вместе с тем, признавая высокую важность и необходимость обеспечения качества и экономической эффективности проектной документации, следует отметить, что все это должно обеспечиваться системой нормативных документов, регулирующих деятельность проектных организаций и Государственной экспертизы и обеспечивающих со стопроцентной надежностью качество конечного продукта, а не введением еще одной контролирующей инстанции с неопределенным порядком использования результатов аудита.

Для иллюстрации вышеизложенного и сравнения понятия «предмет экспертизы» в российском, современном понимании и этого же понятия в других странах, приведем формулировку основной задачи экспертизы американского строительного проекта (Свод законов США): «Системное

³Градостроительный кодекс РФ, ст. 48, ч. 2.

⁴С 29.12.2004 (дата ввода в действие Градостроительного кодекса) из технологического процесса проектирования исключена предпроектная стадия (технико-экономическое обоснование, обоснование инвестиций). В соответствии с этим и в соответствии с другими нормативными документами (постановление Правительства РФ от 05.03.2007 № 145 и от 16.02.2008 № 87, устав ФАУ «Главгосэкспертиза») при разработке проектной документации и проведении ее государственной экспертизы вопросы экономической эффективности и целесообразности проектных решений и в целом объекта не рассматриваются. Величину ущерба, нанесенного бюджету РФ действиями законодателя за 11 лет, можно оценить, вероятно, только силами Национального объединения технологического и ценового аудита.

применение общепризнанных методов группой экспертов различного профиля путем рассмотрения возможных проектных альтернатив на основе творческого мышления, отвечающего целям и задачам проекта, для достижения долговечности проектных решений при наименьшей стоимости затрат за период жизненного цикла без ущерба безопасности, качеству и экологическим воздействиям проекта». Если бы разработчик основной задачи (предмета) российской Госэкспертизы сформулировал ее в полном объеме (даже применительно к своду законов США), то проведение экспертизы в объеме таких требований, безусловно, обеспечило бы соответствие проекта вышеперечисленным требованиям, а также экономичность и эффективность проекта, и в этом случае публичный технологический и ценовой аудит проектной документации, прошедшей госэкспертизу, представляется излишним.

Злые языки утверждают, что Градостроительный кодекс РФ 2004 года списан с законов США. Почему же в результате определения основной задачи Российской государственной экспертизы эта задача оказалась такой ущербной? Чем можно объяснить тот факт, что законодатель (в 2004–2007 годах) отверг хорошо действовавшую, эффективную отечественную систему контроля качества проектной документации, разработанную еще в СССР и продержавшуюся с небольшими корректировками уже в новых общественно-экономических условиях более пятнадцати лет?

Необходимо отметить, что в своих главных, принципиальных положениях (творчество, качество, экономическая эффективность и целесообразность, надежность, безопасность) действовавшая ранее, до 2000 года, советская, а затем российская система контроля качества про-

ектной документации во многом совпала с американскими подходами в части определения требований к качеству проектной документации. Сомневающиеся могут поднять документы ушедшей эпохи и документы уже нашего времени (СН 213–73; постановление Совмина СССР от 23.07.1987; РДС 11–201–95), убедиться в том, что это было именно так, и удивиться вместе со мной, почему эти системные, хорошо продуманные методы обеспечения качества проекта (разумеется, с привязкой к новым экономическим условиям) не были использованы.

Представляется важным отметить: смысл этой статьи не в отрицании необходимости публичного технологического и ценового аудита инвестиционных проектов. Напротив, его необходимость в современных общественно-экономических условиях абсолютно бесспорна. **Требование Президента РФ о внедрении механизма аудита в процесс реализации всех крупных инвестиционных проектов с государственным участием абсолютно правильное, обоснованное и справедливое. Но принципы и методы реализации этого требования в части проведения аудита должны быть уточнены**, если мы действительно хотим обеспечить в стране устойчивый экономический рост.

Акцент в этих принципах и методах должен быть сделан на:

- механизме обеспечения публичности информации об инвестиционном проекте: доступности для профессионального сообщества проектно-технологической и экономической информации, относящейся к инвестпроекту, до начала его реализации (первый этап);

- механизме учета и рассмотрения рекомендаций профессионального сообщества по оптимизации предполагаемого к реализации инвестпроекта и вынесению обоснованных решений

по их принятию или непринятию (первый этап);

- порядке и форме учета рекомендаций профессионального сообщества в аудиторском заключении по результатам аудита (экспертизы) предпроектных материалов о технической возможности и экономической целесообразности предполагаемого к реализации инвестпроекта;

- открытости и прозрачности экономических процессов в ходе реализации инвестпроекта;

- проведении публичного инвестиционного аудита с целью контроля эффективности использования и целевого расходования бюджетных средств и обеспечения публичности в процессе реализации инвестпроекта с увязкой программы аудита с действиями надзорных и контролирующих организаций (госстройнадзор, стройконтроль, авторский надзор и др.);

- необходимости и порядке разработки аудитором рекомендаций по повышению эффективности использования бюджетных средств, выделенных для реализации инвестпроекта, и порядке реализации рекомендаций аудитора.

В то же время нужно признать, что публичный технологический и ценовой аудит даже в таком виде сыграл положительную роль, обратив внимание федеральных властей на проблемы проектного дела в строительной отрасли. Совершенно очевидно, что такое количество замечаний и возможность снижения сметной стоимости объектов на 60 млрд руб. только за один 2014 год по объектам, получившим положительное заключение государственной экспертизы, свидетельствуют о явном неблагополучии в проектной подотрасли, вызванном несовершенством градостроительного законодательства, регулирующего в том числе деятельность проектной подотрасли и государственной экспертизы. Здравый смысл подсказывает

вывод: назрела необходимость совершенствования проектного дела (в том числе и государственной экспертизы) в стране, о чем профессиональное сообщество говорит (и предлагает пути решения проблем) уже двенадцатый год.

В заключение хочется выразить надежду, что в рамках этой статьи удалось аргументировать необходимость исключения дублирования функций государственной экспертизы и публичного технологического и ценового аудита (исключение бюрократических нагромождений), а также обосновать необходимость срочного реформирования проектного дела в стране.

О РЕФОРМЕ ПРОЕКТНОГО ДЕЛА

Признавая необходимость проведения реформы проектного дела, в том числе с целью решения части задач, которые необоснованно возложены на институт публичного технологического и ценового аудита, выскажу свою точку зрения, что должно быть сделано в первую очередь. Это:

- срочное приведение градостроительного законодательства в соответствии с требованиями и потребностями строительного комплекса и в целом экономики РФ;

- восстановление обязательно разработки (и госэкспертизы) предпроектной стадии – технико-экономическое обоснование проекта (ТЭО), – являющейся фундаментом для разработки федеральной программы. Именно на этой стадии закладываются основополагающие проектные решения, определяющие на последующих стадиях проектирования экономическую эффективность объекта, качество проектных решений и предварительную стоимость объекта. Особенно важно это для линейных объектов: Россия – не Соединенные Штаты Америки, у нас нет документов территориального планирования

на всю территорию России, и они, похоже, не скоро появятся;

- введение обязательного 2–3-летнего планирования проектно-изыскательских работ. Это не призыв к возврату планового хозяйства, а вполне цивилизованный инструмент использования программ развития отрасли, который ослабит волонтаризм заказчика в части назначения сроков проектирования и позволит улучшить качество проекта;

- создание условий (разработка методик и нормативных документов), обязывающих заказчика и проектную организацию разрабатывать проектную документацию с обоснованной, минимально необходимой стоимостью. При этом заказчик обязан указывать в задании на проектирование предельную стоимость объекта. Необходимо также сравнение проектной стоимости объекта с проектами-аналогами, а также с укрупненной стоимостью объекта (ранее, до 2005 года, такой инструмент назывался «сравнение с НУКВ») и др.

- реформирование института государственной экспертизы проектной документации: в целях усиления роли экспертизы в повышении качества проектирования объектов, а опосредованно и эффективности капитального строительства, предусмотреть изменение (уточнение, расширение перечня) целей, задач и предмета экспертизы, обеспечивающих со стопроцентной надежностью качество, экономическую эффективность, прогрессивность применяемых технологий и материалов, надежность и безопасность объекта капитального строительства, что в конечном итоге должно способствовать обеспечению устойчивого экономического роста в стране. Процесс реформирования, а в дальнейшем функционирования института государственной экспертизы должен основываться на принципах публичности и эф-

фективности. Основную задачу реформы института государственной экспертизы можно изложить так: преобразование института госэкспертизы из орудия инквизиции в инструмент созидания и сотрудничества! Именно созидания и сотрудничества, так как Госэкспертиза должна быть не только гарантом качества, экономической и технологической эффективности проекта, но и генератором (разработчиком и проводником) технической политики, развития и совершенствования проектно-сметного дела в Российской Федерации.

В основополагающие документы, определяющие функционирование экспертной организации, должны быть включены положения, исключающие коммерциализацию процесса государственной экспертизы: 1) исключение зависимости оценки работы экспертной организации от общего объема снижения заявленной стоимости строительства и, как следствие, исключение оплаты за проведение повторной экспертизы (во всяком случае, для бюджетных объектов);

2) исключение зависимости уровня заработной платы сотрудников Госэкспертизы от стоимости работ по проведению экспертизы.

Структура экспертной организации, ее кадровый состав должны строиться (подбираться) с учетом отраслевой специфики и высоких требований к профессионализму сотрудников всех уровней, от руководителя до эксперта. Необходимо создать условия, поощряющие всех участников инвестиционного проекта: заказчика, генподрядчика, проектную организацию, – строить (проектировать) объект с минимально необходимой стоимостью. А для этого нужно изменить нормативную базу.

Строить (проектировать) объект с экономически и технически обоснованной минимальной стоимостью должно быть выгодно! ➔