НОРМЫ И ПРАВИЛА

DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-3-80-89

Государственное регулирование сметной стоимости строительства: правовой аспект

ИНГА ЮРЬЕВНА СИНДЕЕВА, **кандидат юридических наук, доцент кафедры правового регулирования экономики и финансов Института государственной службы и управления**
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: iy.sindeeva@migsu.ru
адвокат
Адвокатская палата города Москвы (119002, Российская Федерация, Москва, переулок Сивцев Вражек, 43). E-mail: info@advokatymoscow.ru

Аннотация: В статье анализируются нормативные акты, регулирующие процесс ценообразования, порядок установления укрупненных нормативов цены строительства и его сметной стоимости. Автор рассматривает сферу полномочий органов государственной власти Российской Федерации в области градостроительной деятельности (преимущественно – Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления). В работе разбираются конкретные правовые проблемы определения сметной стоимости строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов, финансирование которых осуществляется с привлечением средств бюджетной системы Российской Федерации, а также юридических лиц, созданных Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, юридических лиц, доля Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в уставных (складочных) капиталах которых составляет более 50 процентов. Автор затрагивает особенности проведения работ по сохранению объектов культурного наследия, вопросы определения, формирования и применения сметных цен на строительные ресурсы.

Ключевые слова: строительство, реконструкция, капитальный ремонт, объекты культурного наследия, ценообразование в строительстве, государственные сметные нормативы, стоимость строительной продукции

Статья поступила в редакцию 8 февраля 2019 года.

Синдеева И.Ю. Государственное регулирование сметной стоимости строительства: правовой аспект. *Государственная служба*. 2019. № 3. С. 80–89.

STATE REGULATION OF THE ESTIMATED COST OF CONSTRUCTION: THE LEGAL ASPECT

INGA Y. SINDEEVA, **Cand. Sci. (Law), Associate Professor of the Chair of Legal Support of Legal Regulation of Economy and Finance,**
Institute of Public Administration and Civil Service
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: iy.sindeeva@migsu.ru
Lawyer,
Moscow City Lawyer Chamber (43, pereulok Sivtsev Vrazhek, Moscow, Russian Federation, 119002). E-mail: info@advokatymoscow.ru

Abstract: The article analyzes the regulatory acts governing the pricing process in construction, the procedure for establishing the enlarged standards for the price of construction and its estimated cost. The author considers the scope of authority of the state authorities of the Russian Federation in the field of urban planning (mainly – the powers of the Ministry of Construction, Housing and Utilities of the Russian Federation, state authorities of the constituent entities of the Russian Federation, local self-government). The paper deals with the specific legal problems of determining the estimated cost of construction, reconstruction, overhaul of objects, financing of which is carried out with the involvement of the budget system of the Russian Federation, as well as legal entities created by the Russian Federation, the subjects of the Russian Federation, municipalities, the share of the Russian Federation, subjects of the Russian Federation, municipalities in the authorized (share) capital of which is more than 50 percent. The author touches upon the peculiarities of works on the preservation of cultural heritage, the definition, formation and application of estimated prices for construction resources.

Keywords: construction, reconstruction, overhaul, objects of cultural heritage, pricing in construction, state estimates, cost of construction products

The article was received on February 8, 2019.

Sindeeva I.Y. State regulation of the estimated cost of construction: the legal aspect. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2019. № 3. P. 80–89. In Russian

Введение

Вопросы сметной стоимости, в частности, проблемы государственного регулирования процесса ценообразования, соотношение полномочий органов власти в области градостроительной деятельности с принципом свободы договора, являются одними из основных при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов и требуют строгого регулирования. В связи с этим был принят Федеральный закон Российской Федерации от 26 июля 2017 года № 191-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации». Он вносит изменения в Градостроительный кодекс Российской Федерации в части уточнения определения сметной стоимости строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, работ по сохранению объектов культурного наследия, сметных нормативов, укрупненных нормативов цены, а также уточнения полномочий органов исполнительной власти и местного самоуправления в области градостроительной деятельности (в частности, работы информационных систем).

Безопасность объектов капитального строительства

Градостроительная деятельность – отрасль, особо нуждающаяся в регламентации, нормировании и контроле. Например, при возведении объекта капитального строительства вопрос его безопасности встает в первую очередь. Законодательно он регулируется весьма подробно, прежде всего Федеральным законом Российской Федерации от 30 декабря 2009 года № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», Федеральным законом Российской Федерации от 27 декабря 2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании». Решение о соответствии объекта требованиям безопасности принимает застройщик, и он несет ответственность за это наряду с экспертом. Характеристиками безопасности здания или сооружения являются количественные и качественные показатели, свойства строительных конструкций, основания, материалов, элементов сетей и систем инженерно-технического обеспечения, посредством которых обеспечивается соответствие здания или сооружения необходимым требованиям[1]. Безопасность зданий и сооружений, а также процессов проектирования поддерживается с помощью применения национальных стандартов и сводов правил, утверждаемых Правительством Российской Федерации.

Федеральный закон Российской Федерации от 30 декабря 2009 года № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» содержит требования механической безопасности. Так, в соответствии со статьей 7 данного закона, строительные конструкции и основания здания или сооружения должны обладать такой прочностью и устойчивостью, чтобы в процессе строительства и эксплуатации не возникало угрозы причинения вреда жизни или здоровью людей, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни и здоровью животных и растений (например, в результате разрушения здания или сооружения, деформации недопустимой величины строительных конструкций). Федеральный закон Российской Федерации от 30 декабря 2009 года № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» содержит также требования пожарной безопасности, безопасных для здоровья человека условий проживания и пребывания в различных сооружениях. Так, в зданиях должно быть обеспечено соответствующее качество воздуха, воды, проведена инсоляция, а также установлена солнцезащита помещений.

Существует перечень видов работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства. Он был утвержден Министерством регионального развития Российской Федерации[2]. Этот перечень содержит три раздела. Например, работы по монтажу металлических конструкций влияют на безопасность объектов капитального строительства. В настоящее время составление такого перечня поручено Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, как и создание свода правил и других нормативно-технических документов[3]. Несмотря на существование вышеприведенных норм и подробных перечней, идут судебные споры о влиянии инженерных изысканий, подготовки проектной документации, строительства, реконструкции, капитального ремонта на безопасность объектов капитального строительства. Это свидетельствует о сложности и неоднозначности практически всех вопросов, связанных с данной сферой[4].

Это только один из примеров, который выявляет необходимость административного регламентирования различных аспектов капитального строительства.

1 Пункт 28 части 2 статьи 2 Федерального закона Российской Федерации от 30 декабря 2009 года № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений».

2 Приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 30 декабря 2009 года № 624 «Об утверждении видов работ по инженерным изысканиям, по подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства».

3 Постановление Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 года № 1038 «О Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации», п.п. 5.2.7, 5.2.9. Положения о Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации.

4 Определение Верховного суда Российской Федерации от 11 апреля 2017 года № 304-АД17-2603 по делу № А27-4497/2016; Определение Верховного суда Российской Федерации от 8 сентября 2014 года № 309-ЭС14-915 по делу № А76-9644/2013; Постановление Арбитражного суда Северо-запад-

Далее рассмотрим вопросы стоимости строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов, финансирование которых осуществляется с привлечением средств бюджетной системы Российской Федерации.

Государственные сметные нормативы и вопросы ценообразования

Любая потребность государства в товарах, работах и услугах требует четкого правового регулирования [Куличев, 2016. С. 75–160]. Как отмечает Б.И. Пугинский, цивилистика не уделяет должного внимания вопросам ценообразования [Пугинский, 2012. С. 17–20]. Однако в отношении государственного и муниципального контракта этот вопрос урегулирован достаточно подробно: Федеральный закон Российской Федерации от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» содержит специальные нормы о цене контракта. Правительство Российской Федерации в пределах своей компетенции издает соответствующие акты. При этом споры о цене контракта все же возникают, особенно при оплате работ.

Проектно-сметная документация входит в состав документации о закупке. Сметная стоимость выполняемых работ является основным методом определения начальной (максимальной) цены контракта[5]. При этом следует учитывать меру ответственности за нарушения, связанные с ее обоснованием[6], особый статус юридических лиц с участием государства [Право и экономическое развитие..., 2017. С. 130–295; Кичик, 2016. С. 150–167], особый субъектный состав государственного и муниципального контракта [Андреева, 2017. С. 13–15], статус заказчика, который является, по справедливому определению Е.А. Суханова, государственным юридическим лицом [Суханов, 2018. С. 6–14], иные специфические особенности норм, связанных с государственными контрактами.

Все договоры с участием публично-правовых образований составляют отдельную группу [Андреева, 2016. С. 4–7]. Государственный или муниципальный контракт, в том числе контракт на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства, помимо признаков гражданско-правового соглашения, содержит черты административного договора. Он заключается, прежде всего, в публичных интересах. Ю.Н. Старилов и К.В. Давыдов приводят классификацию сфер управления, где применяется такой договор. Он используется при обеспечении государственных нужд и приватизации [Старилов, Давыдов, 2013. С. 5–9]. Становится понятным, что контракт предоставляет сторонам гораздо меньше возможности реализации принципа свободы договора, чем договоры поставки и подряда, заключенные между иными сторонами, тем более при определении его цены.

Согласно новой редакции пункта 30 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации, сметная стоимость строительства, реконструкции, капитального ремонта, работ по сохранению объектов культурного наследия представляет собой сумму денежных средств. Уточнено определение сметных нормативов. Теперь это нормы и методики, необходимые для определения сметной стоимости строительства, стоимости работ по инженерным изысканиям и подготовке проектной документации, а также методики разработки и применения сметных норм (пункт 33 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Статья 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации дополняется пунктом 33.1 – об укрупненном нормативе цены строительства. Это показатель потребности в денежных средствах, необходимых для создания единицы мощности продукции. Он предназначен для планирования (обоснования) инвестиций (капитальных вложений) в объекты капитального строительства. Данное понятие применялось еще в советский период; теперь оно уточнено. Тем не менее, смысл его остался тем же[7]. Следует отметить, что большинство актов об определении стоимости строительства

ного округа от 4 июня 2015 года № Ф07-2600/2015 по делу № А13-13902/2014; Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 7 июля 2016 № Ф08-4478/2016 по делу № А63-32856/2015; Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 27 марта 2017 года № Ф03-597/2017 по делу № А04-3710/2016); Постановление Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 19 августа 2009 года по делу № А23-1669/09А-3-74; Постановления Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 27 февраля 2015 года по делу № А13-13902/2014 и от 26 июля 2014 года по делу № А13-2887/2014; Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 19 августа 2015 года по делу № А53-11414/2015; Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 6 июля 2016 года № 07АП-6429/2016 по делу № А75-695/2016). СПС «КонсультантПлюс».

5 Артемьев И.Ю. Комментарий к Федеральному закону «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Подготовлен для СПС «КонсультантПлюс». 2015.

6 Кошелева В.В. Практика привлечения к административной ответственности за нарушения, связанные с закупками по Закону о контрактной системе. («Компания Ладья», 2017): https://roszakupki.ru/upload/iblock/5f0/Кошелева-2.pdf

7 «Инструкция по составлению проектов и смет по промышленному и жилищно-гражданскому строительству», утвержденная Постановлением Совета министров СССР от 26 января 1952 года № 486; Постановление ЦК КПСС, Совета министров СССР от 14 августа 1986 года № 971 «О совершенствовании хозяйственного механизма в строительстве»; Постановление Совета министров СССР от 22 декабря 1986 года № 1510 «Об утверждении Положения о Государственном строительном комитете СССР»; Письмо Госстроя СССР от 21 ноября 1991 года № 3-Д «Об определении стоимости строительной продукции в условиях перехода на рыночные отношения»; Письмо Минстроя России от 10 ноября 1992 года № БФ-926/12 «О Методических рекомендациях по определению стоимости строительства»; Письмо Росстроя РФ от 5 августа 2005 года № 6-641 «О применении сметных нормативов». СПС «КонсультантПлюс».

не отменены, действуют на протяжении десятилетий, так как являются верными по существу, хотя отдельные термины, в них указанные, уже не употребляются.

Государственные сметные нормативы, укрупненные нормативы цены строительства, называемые в некоторых актах по-старому – укрупненными сметными нормативами, регулярно утверждает Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации[8]. Ранее этим занималось Министерство регионального развития Российской Федерации (до его упразднения)[9]. Минстрой России также устанавливает сметные цены строительных ресурсов, утверждает методики их определения, размещает эти данные в информационной системе, изменяет эти цены по результатам мониторинга, который организует ФАУ «Главгосэкспертиза России», разрабатывает прогнозные индексы изменения сметной стоимости строительства[10], контролирует территориальные сметные нормативы[11]. Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации формирует классификатор строительных ресурсов, вносит в него необходимые изменения. Таким образом, вопросы ценообразования в строительстве фактически полностью составляют компетенцию Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации.

Изменения в статье 6 Градостроительного кодекса Российской Федерации «Полномочия органов государственной власти Российской Федерации в области градостроительной деятельности», внесенные Федеральным законом Российской Федерации от 26 июля 2017 года № 191-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации», законодательно закрепили данные полномочия министерства. Условно эти изменения можно разделить на три группы:

а) поправки в области ценообразования;

б) изменения полномочий органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, местного самоуправления в сфере градостроительной деятельности;

в) обновление Федеральной государственной информационной системы ценообразования в строительстве.

Сохраняет силу Постановление Правительства Российской Федерации от 18 мая 2009 года № 427 «О порядке проведения проверки достоверности определения сметной стоимости строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, работ по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, финансирование которых осуществляется с привлечением средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, средств юридических лиц, созданных Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, юридических лиц, доля Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в уставных (складочных) капиталах которых составляет более 50 процентов». Предметом проверки стоимости является изучение и оценка расчетов, содержащихся в сметной документации, для установления их соответствия сметным нормативам (включенным в Федеральный реестр сметных нормативов), физическим объемам работ, конструктивным, организационно-технологическим и другим решениям, предусмотренным проектной документацией. Целью оценки этих расчетов также является установление непревышения сметной стоимости над предполагаемой (предельной) стоимостью, определенной с применением утвержденных Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации укрупненных нормативов цены строительства. Положительное заключение подтверждает достоверность определения сметной стоимости строительства по проектной документации, то есть соответствие расчетов, содержащихся в сметной документации нормативам, включенным в Федеральный реестр сметных нормативов, физическим объемам, конструктивным и

---

8 Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 28 августа 2014 года № 506/пр; Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 28 июня 2017 года № 936/пр «Об утверждении укрупненных сметных нормативов»; Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 28 июня 2017 года № 948/пр «Об утверждении укрупненных сметных нормативов».

9 Приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 22 апреля 2011 года № 187 «Об утверждении укрупненных нормативов цены строительства различных видов объектов капитального строительства непроизводственного назначения и инженерной инфраструктуры»; Приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 4 октября 2011 года № 481 «Об утверждении Методических рекомендаций по применению государственных сметных нормативов – укрупненных нормативов цены строительства различных видов объектов капитального строительства непроизводственного назначения и инженерной инфраструктуры»; Приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 253 «Об утверждении государственных сметных нормативов на строительные и специальные строительные работы в сфере градостроительной деятельности».

10 Методические рекомендации по разработке индексов изменения сметной стоимости строительства, утвержденные Приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 9 февраля 2017 года № 84/пр.

11 Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 28 февраля 2017 года № 506/пр «О включении территориальных сметных нормативов в федеральный реестр сметных нормативов».

другим решениям, предусмотренным проектной документацией.

При строительстве, реконструкции объектов капитального строительства, финансирование которых осуществляется с привлечением бюджетных средств, проводятся те же процедуры, что и ранее, включая технологический и ценовой аудит обоснования инвестиций, государственную экспертизу проектной документации и результатов инженерных изысканий. При этом соблюдаются требования Федерального закона Российской Федерации от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Получило законодательное закрепление распространение категории «сметная стоимость строительства» на проведение работ по сохранению объектов культурного наследия. Положения Градостроительного кодекса Российской Федерации о размещении в Федеральной государственной информационной системе ценообразования в строительстве сметных нормативов также не являются новыми. Нормативы, содержащиеся в Федеральном реестре сметных нормативов, подлежат размещению в данной системе, положение о которой было утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2016 года № 959. Информация, представленная в ней, является общедоступной; доступ к ней осуществляется посредством использования официального сайта в сети Интернет.

Стоимость строительной продукции: формирование цены контракта

Порядок разработки, рассмотрения и введения в действие прогнозных индексов изменения сметной стоимости был установлен Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации.[12] ФАУ «Главгосэкспертиза России» проводит экспертизу проектной документации и инженерных изысканий объектов, проверку достоверности определения сметной стоимости объектов капитального строительства, которое финансируется с привлечением средств федерального бюджета[13]. Согласно пункту 11 статьи 8.3 Градостроительного кодекса Российской Федерации, укрупненный норматив цены строительства разрабатывается и применяется в соответствии с утверждаемым федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства, архитектуры, градостроительства (Минстрой России) методиками разработки и применения таких нормативов.

Однако такая ситуация была и до указанных изменений. Проверка по количественному критерию осуществлялась и осуществляется путем сравнения стоимости инвестиционного проекта с соответствующей сметной нормой, определяющей потребность в финансовых ресурсах, необходимых для создания единицы мощности строительной продукции (укрупненный норматив цены строительства), включенной в Федеральный реестр сметных нормативов, а в случае ее отсутствия – путем сравнения с аналогичными проектами[14]. Таким образом, в случае отсутствия укрупненного норматива цены строительства применяется аналогия. Допустимость применения такой аналогии подтверждена судебной практикой[15]. Важно, чтобы сумма предполагаемой (предельной) стоимости строительства объекта капитального строительства не превышала укрупненный норматив цены строительства для объекта, аналогичного по назначению.

Данные нормативы применяются при определении начальной (максимальной) цены контракта [Аверина, Сутягин, 2018. С. 79–83], в случае изменения объема обязательств по контракту [Гурин, 2018. С. 55–68], необходимости проведения дополнительных работ [Жевняк, Шаблова, 2017. С. 30–35], в том числе не входящих в смету [Сергеев, Терещенко, 2012. С. 110–117]. Формируя цену, следует учитывать особенности оплаты подрядных строительных работ на основе муниципального контракта[16], специфику контракта на строительство, заключенного в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» [Евсташенков, 2017. С. 7–25]. Во всех этих случаях заказчик связан пределами лимитов бюд-

12 Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 9 февраля 2017 года № 84/пр «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке индексов изменения сметной стоимости строительства».

13 Приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 13 октября 2009 года № 474 «О подведомственном федеральном государственном учреждении, уполномоченном на проведение проверки достоверности определения сметной стоимости объектов капитального строительства, строительство которых финансируется с привлечением средств федерального бюджета».

14 Пункт 9.1 Правил проведения проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 августа 2008 года № 590.

15 Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 28 февраля 2007 года № 17АП-901/2007-ГК по делу № А50-16125/2006-Г02; Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 22 октября 2015 года № 11АП-12307/2015 по делу № А55-8024/2015; Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 8 августа 2017 года № 19АП-3694/2017 по делу № А14-7392/2016. СПС «КонсультантПлюс».

16 Иншина Р.С., Мурзалимова Л.А. Актуальные вопросы оплаты подрядных строительных работ на основе муниципального контракта. Подготовлен для СПС «КонсультантПлюс». 2012.

жетных средств на срок исполнения контракта. Вопрос формирования цены контракта должен соотносится с принципом экономии бюджетных средств [Белов, 2010. С. 5–9; Томилов, 2014. С. 42–45]. Кроме того, от правильного определения стоимости строительства объекта зависит размер обеспечения исполнения контракта, а также сумма страхования строительно-монтажных рисков [Миллерман, Розанова, 2017. С. 24–27], степень ответственности саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта [Понамарев, 2018. С. 28–30], начисление и взыскание неустойки по контрактам [Федоров, 2016. С. 129–133], расчет убытков при отказе стороны от договора строительного подряда [Александрова, 2017. С. 24–25].

Укрупненные нормативы цены строительства: расчет и порядок применения

Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации для содействия юридическим и физическим лицам в разработке укрупненных нормативов цены строительства и конструктивных решений предоставляет исходные данные, определяет перечень затрат на различные операции[17]:

– выполнение общестроительных, санитарно-технических и специальных строительных работ;

– монтаж силовых и осветительных сетей, слаботочных устройств и другие аналогичные работы, предусмотренные проектом;

– строительство временных титульных зданий и сооружений;

– содержание службы заказчика строительства и др.

Укрупненный норматив цены строительства определяется как сумма денежных средств, необходимая для возведения объекта капитального строительства, предусмотренного номенклатурой укрупненных нормативов цены строительства, включающая в себя указанные затраты. Таким образом, дается еще одно определение данного норматива до принятия Федерального закона Российской Федерации от 26 июля 2017 года № 191-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

В зависимости от степени укрупнения такие нормативы могут разрабатываться как на отдельные здания, так и на комплексы сооружений (например, завод, предприятие); они могут предназначаться для следующего:

– определение потребности в денежных средствах, необходимых для создания единицы мощности строительной продукции;

– оценка эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения;

– планирование инвестиций в объекты капитального строительства.

В расчет укрупненных нормативов цены строительства включается оплата труда рабочих, материалов, машин и др. Изданы сборники таких нормативов (например, «Жилые здания» (НЦС 81-02-01 ГГГ), «Административные здания» (НЦС 81-02-02 ГГГ), «Объекты народного образования» (НЦС 81-02-03 ГГГ), «Спортивные здания и сооружения» (НЦС 2011, НЦС 81-02-05-2011). На разные объекты даются федеральные единичные расценки. Специальные сборники содержат полный набор таких расценок по видам работ, выполняемых на территории Российской Федерации. Существуют государственные сметные нормативы на различные виды работ – например, на ремонтно-строительную деятельность (ГЭСНр81-04-2001).

Практически во всех принятых ранее правовых актах укрупненный норматив цены строительства – сметная норма, определяющая потребность в финансовых ресурсах, необходимых для создания единицы мощности строительной продукции[18]. Порядок применения этих нормативов остался неизменным: Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации их утверждает, изменяет и вносит в реестр. Эта деятельность Минстроя России и ФАУ «Главгосэкспертиза России» контролируется. Так, в Представлениях Счетной палаты Российской Федерации от 11 февраля 2015 года № ПР 08-9/08-04, № ПР 08-10/08-04 и № ПР 08-11/08-04 были отмечены нарушения требований порядка формирования и ведения Федерального реестра сметных нормативов; по итогам проверки было предписано принять меры по привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в нарушении законодательства.

Укрупненные нормативы цены при строительстве с привлечением бюджетных средств применяют федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации или подведомственные им государственные (бюджетные либо автономные) учреждения при проведении проверки на достоверность определения сметной стоимости строительства, а также технологического и ценового аудита обоснования инвестиций. Сметные нормативы, включенные в федеральный реестр, применяются уже на стадии разработки проектной документации. По существу, они представляют собой обобщенное название комплекса сметных норм, расценок и цен, объединенных в сборники. Сметные нормы можно

17 Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 7 февраля 2017 года № 69/пр «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке укрупненных нормативов цены строительства».

18 Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 2 апреля 2014 года № 199 «Об утверждении формы паспорта инвестиционного проекта, представляемого для проведения проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения и внесении изменений в отдельные акты Минэкономразвития России».

определить как совокупность ресурсов (затраты труда сотрудников, времени работы строительных машин и т.п.), установленная на принятый измеритель строительных работ. Такие нормативы служат основой для определения сметной стоимости строительства и разрабатываются на основе принципа усреднения с минимализацией всех расходов, причем в сторону уменьшения они не корректируются[19]. Главной функцией сметных норм является определение нормативного количества ресурсов, необходимых для выполнения соответствующего вида работ.

Согласно части 7 статьи 8.3 Градостроительного кодекса Российской Федерации, порядок мониторинга цен строительных ресурсов, предоставления информации, определения лиц, обязанных ее предоставлять, устанавливается Правительством Российской Федерации. В соответствии с частью 10 статьи 8.3 Градостроительного кодекса Российской Федерации, мониторинг цен строительных ресурсов осуществляется на основе информации, содержащейся в классификаторе таких ресурсов, формирование и ведение которого осуществляет также федеральный орган исполнительной власти, выполняющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства, архитектуры и градостроительства (Минстрой России).

Мониторинг цен строительных ресурсов

Правила мониторинга цен строительных ресурсов, утвержденные Правительством Российской Федерации[20], и обязанность его проведения возложили на ФАУ «Главгосэкспертиза России». Главное управление государственной экспертизы совместно с Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, строительными ассоциациями и сообществами проводит мониторинг цен строительных ресурсов и формирует актуальный перечень юридических лиц, обязанных предоставлять информацию, необходимую для формирования цен таких ресурсов, собирает информацию об их отпускных ценах[21].

В соответствии с частью 1 статьи 8.3 Градостроительного кодекса Российской Федерации, сметная стоимость строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов, финансируемых из бюджета, а также ремонта многоквартирного дома, осуществляемого полностью или частично за счет средств регионального оператора, товарищества собственников жилья, жилищного кооператива или иного специализированного потребительского кооператива, средств собственников помещений в многоквартирном доме, определяется с обязательным применением сметных нормативов, внесенных в федеральный реестр. В иных случаях сметная стоимость строительства определяется с применением нормативов, сведения о которых включены в Федеральный реестр сметных нормативов, если это предусмотрено федеральным законом или договором.

Действующее Постановление Госстроя от 5 марта 2004 года № 15/1, утвердившее Методику определения стоимости строительной продукции на территории Российской Федерации, разделило сметные нормативы на следующие группы: 1) государственные; 2) отраслевые; 3) территориальные; 4) фирменные; 5) индивидуальные.

Территориальные сметные нормативы разрабатываются органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Приведем примеры московских актов, регулирующих ценообразование в строительстве: Приказ Комитета по архитектуре и градостроительству города Москвы от 31 мая 2002 года № 110 «О вводе в действие Сборника цен на проектные работы для капитального ремонта жилых домов, детских дошкольных учреждений и школ»; Приказ Комитета города Москвы по ценовой политике в строительстве и государственной экспертизе проектов от 28 апреля 2016 года № МКЭ-ОД/16-21 «Об утверждении Методики сметного нормирования материально-технических ресурсов в строительстве».

В вышеназванном Постановлении Госстроя указано, что правила Методики определения стоимости строительной продукции на территории Российской Федерации распространяются на все предприятия строительного комплекса при определении стоимости строительства новых, реконструкции, расширения, технического перевооружения действующих предприятий, зданий, сооружений, выполнении ремонтных, пусконаладочных работ, при формировании цен на продукцию и расчетах за выполненные работы *вне зависимости от источника финансирования*. Из этого положения следует, что данная *Методика должна применяться при строительстве, реконструкции любых объектов, что противоречит вышеприведенным положениям статьи 8.3 Градостроительного кодекса Российской Федерации.* Предполагается, что поскольку территориальные сметные нормативы разработаны с учетом географических, геологических, климатических, социально-экономических особенностей региона, то их следует применять всем организациям, осуществляющим строительство на территории соответствующего субъекта Российской Федерации. Однако необходимо исходить из положений закона – кодекса, а не ведомственного акта.

19 Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 17 ноября 2010 года по делу № А70-428/2010; Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 12 сентября 2017 года по делу № А74-6050/2015. СПС «КонсультантПлюс».

20 Постановление Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2016 года № 1452.

21 Письмо Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 15 августа 2017 года № 28991-СМ/09 «О мониторинге цен строительных ресурсов».

Особенности применения территориальных сметных нормативов

Судебная практика в вопросе обязательности применения территориальных сметных нормативов не единообразна. Существуют судебные акты, в которых указано, что такие нормативы должны применяться организациями, осуществляющими строительство, независимо от их ведомственной принадлежности и источников финансирования выполняемых работ, поскольку именно они учитывают местные условия[22]. Есть акты, где указано, что и названная методика, и сметные нормативы для организаций, строительные работы которых финансируется не из бюджета, носят рекомендательный характер[23]. Более того, имеются судебные акты высших судов, в которых отмечено, что для таких организаций составление смет не обязательно, отсутствие сметной документации не может являться основанием для признания договора строительного подряда незаключенным[24].

Методика применения сметных цен строительных ресурсов, утвержденная Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации[25], определяет общий порядок их применения на затраты труда, эксплуатацию машин и механизмов, материалы, конструкции, оборудование, перевозку грузов для строительства при определении сметной стоимости, реконструкции, капитального ремонта объектов. Согласно пункту 1.2 указанной методики, устанавливаемый ею порядок применения сметных цен строительных ресурсов применяется при определении сметной стоимости строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, финансируемых с привлечением бюджетных средств, капитального ремонта многоквартирного дома (общего имущества в многоквартирном доме). Этот ремонт осуществляется полностью или частично за счет средств регионального оператора, товарищества собственников жилья, жилищного, жилищно-строительного кооператива или иного специализированного потребительского кооператива, либо средств собственников помещений в многоквартирном доме. Использование данных сметных цен при строительстве иных объектов предполагается в соответствии с пунктом 3.1 методики, где указано, что сметные цены строительных ресурсов используются при определении сметной стоимости строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства.

Однако обязанность использовать сметные цены строительных ресурсов на организации, строительные работы которых финансируется не из бюджета, не возложена. Поэтому рекомендуется применять сметные нормативы организациям, строительные работы которых финансируется не из бюджета, предусмотреть их наличие в договоре строительного подряда. (*При этом обязанности применения этих нормативов у таких организаций нет.)*

Заключение

В заключение следует отметить, что подробное государственное регулирование, администрирование в сфере определения сметной стоимости объектов капитального строительства, финансируемого с привлечением бюджетных средств, как и регулирование градостроительной деятельности в целом, нельзя признать излишним. Изменения, внесенные Федеральным законом Российской Федерации от 26 июля 2017 года № 191-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» в части ценообразования в строительстве, в основном касаются уточнения, упорядочения понятий, законодательного закрепления уже существующих функций органов исполнительной власти. Данные изменения можно оценить как положительные для участников строительства, так как они устранили некоторые правовые неопределенности в практике нормирования и ценообразования при проектировании и строительстве капитальных объектов. Неразрешенные вопросы в данной сфере остаются, но в основном они носят правоприменительный характер, о чем свидетельствуют последние акты Министерства строительства

22 Постановления Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 2 февраля 2017 года № Ф02-8132/2016 по делу № А33-1694/2016 и от 4 июня 2014 года по делу № А10-1509/2013; Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 17 марта 2016 года № Ф08-549/2016 по делу № А53-729/2015; Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 13 июля 2017 года № 15АП-10064/2017 по делу № А53-14306/2016; Постановление Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 1 октября 2015 года № 20АП-4264/2015 по делу № А23-3071/2014. СПС «КонсультантПлюс».

23 Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 5 ноября 2013 года по делу № А79-10143/2012; Постановления Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 2 февраля 2017 года № Ф02-8132/2016 по делу № А33-1694/2016 и от 4 июня 2014 года по делу № А10-1509/2013; Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 17 марта 2016 года № Ф08-549/2016 по делу № А53-729/2015; Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 21 июня 2013 года по делу № А79-10143/2012. СПС «КонсультантПлюс».

24 П. 5 Информационного письма Президиума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 24 января 2000 года № 51 «Обзор практики разрешения споров по договору строительного подряда»; Определения Верховного суда Российской Федерации от 11 марта 2015 года № 306-ЭС15-629, от 16 февраля 2016 года № 305-ЭС16-1087 и от 26 сентября 2014 года № 309-ЭС14-1500. СПС «КонсультантПлюс».

25 Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 8 февраля 2017 года № 77/пр.

и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации[26].

Таким образом, в настоящее время законодательно определены понятия сметной стоимости строительства, сметных норм, сметных нормативов, укрупненного норматива цены строительства, сметных цен строительных ресурсов. Разработаны методики определения и применения таких норм и других нормативов в строительстве. Подобные методики формировались на протяжении длительного времени, они обоснованы и понятны для специалистов.

Существуют проблемы приведения некоторых принятых ведомственных актов в соответствие с Градостроительным кодексом Российской Федерации (например, в части их терминологии, применения (отсутствия обязанности применения) сметных нормативов организациями, строительные работы которых финансируются без привлечения бюджетных средств. Усматривается не совсем четкое разделение компетенций в вопросах сметной стоимости строительства между Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации и ФАУ «Главгосэкспертиза России». Главное управление государственной экспертизы является учреждением, подведомственным Минстрою России, но все же это разные юридические лица. В связи с частичным дублированием функций этих ведомств у практических работников возникает вопрос: куда и когда они непосредственно должны обращаться? Более четкое разграничение полномочий этих органов будет способствовать оптимизации многих вопросов капитального строительства. Это представляется возможным даже при нормативно закрепленном наличии у них совместных функций (например, при осуществлении мониторинга цен строительных ресурсов).

Государственные сметные нормативы, укрупненные нормативы цены строительства, сметные цены строительных ресурсов утверждает Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации. Они публикуются на его официальном сайте. Применение данных нормативов, внесенных в Федеральный реестр сметных нормативов, обязательно при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства, финансирование которых осуществляется с привлечением бюджетных средств, при капитальном ремонте многоквартирного дома, осуществляемого полностью или частично за счет средств регионального оператора, товарищества собственников жилья, жилищного кооператива или иного специализированного потребительского кооператива, либо средств собственников помещений в многоквартирном доме. В иных случаях сметная стоимость строительства определяется с применением сметных нормативов, если это предусмотрено федеральным законом или договором.

26 Письмо Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 27 сентября 2018 года № 39889-ЮР/09 «Об определении сметной стоимости строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, с обязательным применением сметных нормативов, сведения о которых включены в федеральный реестр сметных нормативов, а также прогнозных индексов изменения сметной стоимости строительства, сообщаемых ежеквартальными письмами Минстроя России».

Литература

Аверина Л.В., Сутягин А.В. Особенности определения цены контракта на выполнение подрядных работ в соответствии с Законом о контрактной системе. *Имущественные отношения в Российской Федерации*. 2016. № 5. С. 78–83.

Александрова Ю.А. Проблемы взыскания убытков при отказе стороны от договора строительного подряда. *Гражданское право.* 2017. № 2. С. 23–25.

Андреева Л.В. Государственный контракт как эффективный способ обеспечения государственных нужд. *Гражданское право*. 2016. № 5. С. 3–8.

Андреева Л.В. Субъектный состав специального инвестиционного контракта. *Журнал предпринимательского и корпоративного права*. 2017. № 4(8). С. 13–16.

Белов В.Е. Определение (формирование) цены государственного контракта: к вопросу об экономии бюджетных средств. *Право и экономика.* 2010. № 4. С. 4–10.

Гурин О.Ю. Изменение объема обязательств по контракту с пропорциональным изменением его цены. *Прогосзаказ.рф*. 2018. № 7. С. 54–69.

Жевняк О.В., Шаблова Е.Г. Проблемы правового регулирования изменения государственного (муниципального) контракта на выполнение строительных работ в связи с необходимостью проведения дополнительных работ. *Право и экономика.* 2017. № 4. С. 29–36.

Евсташенков А.Н. Актуальные вопросы закупок строительно-монтажных работ в рамках Закона № 223-ФЗ. ПРИНТ ИНТАЙМ, 2017.

Евсташенков А.Н. Отдельные вопросы закупок строительных работ в рамках Законов 44-ФЗ и 223-ФЗ. *Прогосзаказ.рф*. 2017. № 6. С. 6–26.

Кичик К.В. Правовой режим закупок, осуществляемых бюджетными образовательными учреждениями за счет пожертвований. *Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы IV Международной конференции* (10 июня 2016 года, МГУ им. М.В. Ломоносова). М.: Юстицинформ, 2016. С. 149–168.

Куличев Р.Б. Правовое регулирование подрядных работ для государственных нужд. М.: Юстицинформ, 2016. 192 с.

Миллерман А.С., Розанова М.В. Актуальные вопросы страхования строительных рисков в реалиях изменившегося законодательства. *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2015. № 5. С. 23–27.

Понамарев А.М. К вопросу о компенсационных фондах саморегулируемых организаций в сфере строительства. *Гражданское право*. 2018. № 6. С. 28–31.

Право и экономическое развитие: проблемы государственного регулирования экономики. Монография / Отв. ред. В.А. Вайпан, М.А. Егорова. М.: Юстицинформ, 2017. 432 с.

Пугинский Б.И. Договорное ценообразование и конкуренция. *Конкуренция и право.* 2012. № 1. С. 16–21.

Сергеев А.П., Терещенко Т.А. Выполнение подрядчиком работ, не входящих в смету: анализ специфики правовых последствий на примере строительного подряда и подряда для государственных нужд. *Арбитражные споры.* 2012. № 4. С. 109–118.

Советское гражданское право. Учебник / Под ред. В.П. Грибанова, С.М. Корнеева. Т. 2. М.: Юридическая литература, 1980. 512 с.

Старилов Ю.Н., Давыдов К.В. Административный договор в системе государственного управления: назначение, правовые условия, виды. *Административное право и процесс.* 2013. № 5. С. 4–9.

Суханов Е.А. О гражданской правосубъектности государственных юридических лиц. *Журнал российского права*. 2018. № 1(253). С. 5–15.

Томилов Н.О. Проблемы проведения закупок для государственных нужд. *Юрист.* 2014. № 5. С. 42–46.

Федоров А.А. Проблемные вопросы начисления и взыскания неустоек по контрактам. *Сборник докладов XI Всероссийской практической конференции-семинара «Государственные и муниципальные закупки – 2016».* М.: ПРИНТ ПРО, 2016. С. 128–133.

Didkovskaya O.V., Mamayeva O.A., Ilyina M.V. Development of cost engineering system in construction. *Procedia Engineering*. 2016. Vol. 153. P. 131–135.

References

Aleksandrova Y. A. Problems of recovery of damages in case of refusal of a party from a construction contract. *Grazhdanskoe pravo*. 2017. № 2. P. 23–25. In Russian

Andreeva L. V. Government contract as an effective way to ensure state needs. *Grazhdanskoe pravo.* 2016. № 5. P. 3–8. In Russian

Andreeva L. V. Subject composition of the special investment contract. *Zhurnal predprinimatelskogo i korporativnogo prava.* 2017. № 4(8). P. 13–16. In Russian

Averina L. V., Sutyagin A. V. Features of determining the price of a contract for the performance of contract work in accordance with the Law on the Contract System. *Imushchestvennye otnosheniya v Rossiiskoi Federatsii.* 2016. № 5. P. 78–83. In Russian

Belov V. E. Determination (formation) of the price of a state contract: on the issue of budget savings. *Pravo i ekonomika.* 2010. № 4. P. 4–10. In Russian

Didkovskaya O. V., Mamayeva O. A., Ilyina M. V. Development of cost engineering system in construction. *Procedia Engineering*. 2016. Vol. 153. P. 131–135. In English

Evstashenkov A. N. Selected issues of procurement of construction work under the Laws 44-FL and 223-FL. *Progoszakaz.rf.* 2017. № 6. P. 6–26. In Russian

Evstashenkov A. N. Topical issues of procurement of construction and installation works under the Law № 223-FL. PRINT INTIME, 2017. In Russian

Fedorov A. A. Issues of accrual and recovery of contractual penalties. *Collection of reports of the XI All-Russian Practical Conference-Seminar 'State and Municipal Procurement* – 2016'. M.: PRINT PRO, 2016. P. 128–133. In Russian

Gurin O. Y. The change in the volume of obligations under the contract with a proportional change in its price. *Progoszakaz.rf.* 2018. № 7. P. 54–69. In Russian

Kichik K. V. Legal regime of purchases made by public educational institutions through donations. *Public procurement: law enforcement issues. Proceedings of the IV International Conference* (June 10, 2016, Lomonosov Moscow State University). M.: Yustitsinform, 2016. P. 149–168. In Russian

Kulichev R. B. Legal regulation of contract work for state needs. M.: Yustitsinform, 2016. 192 p. In Russian

Law and economic development: problems of state regulation of the economy. Monograph / Ed. by V. A. Vaipan, M. A. Egorova. M.: Yustitsinform, 2017. 432 p. In Russian

Millerman A. S., Rozanova M. V. Current issues of insuring construction risks in the realities of the changed legislation. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*. 2015. № 5. P. 23–27. In Russian

Ponamarev A. M. On the issue of compensation funds of self-regulatory organizations in the construction industry. *Grazhdanskoe pravo.* 2018. № 6. P. 28–31. In Russian

Puginsky B. I. Pricing arrangement and competition. *Konkurentsiya i pravo.* 2012. № 1. P. 16–21. In Russian

Sergeev A. P., Tereshchenko T. A. Execution of non-estimated works by the contractor: analysis of the specifics of legal consequences on the example of construction and civil engineering contracts. *Arbitrazhnye spory.* 2012. № 4. P. 109–118. In Russian

Soviet civil law. Textbook / Ed. by V. P. Gribanov, S. M. Korneev. Vol. 2. M.: Yuridicheskaya literatura, 1980. 512 p. In Russian

Starilov Y. N., Davydov K. V. Administrative contract in the public administration system: purpose, legal conditions, types. *Administrativnoe pravo i protsess*. 2013. № 5. P. 4–9. In Russian

Sukhanov E. A. On civil legal personality of state legal entities. *Zhurnal rossiiskogo prava*. 2018. № 1(253). P. 5–15. In Russian

Tomilov N. O. Problems of procurement for state needs. *Yurist*. 2014. № 5. P. 42–46. In Russian

Zhevnyak O. V., Shablova E. G. Problems of legal regulation of changes in the state (municipal) contract for construction work in connection with the need for additional work. *Pravo i ekonomika.* 2017. № 4. P. 29–36. In Russian