Правительство

Республики Башкортостан

Государственный комитет Республики Башкортостан по строительству и архитектуре

Заключение

об оценке регулирующего воздействия

Министерство экономического развития Республики Башкортостан (далее – Министерство), рассмотрев в соответствии с Порядком проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Республики Башкортостан, утвержденным постановлением Правительства Республики Башкортостан от 13 апреля 2015 года № 126, проект постановления Правительства Республики Башкортостан «О проведении публичного технологического и ценового аудита крупных инвестиционных проектов с государственным участием Республики Башкортостан» (далее – Проект), разработанный Государственным комитетом Республики Башкортостан по строительству и архитектуре (далее – Разработчик), сообщает следующее.

Регулирование отношений в области инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, в том числе мер, условий и порядка предоставления государственной поддержки инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, в Республике Башкортостан осуществляется в соответствии с Законом Республики Башкортостан от 24 декабря 2010 года № 339-з «Об инвестиционной деятельности в Республике Башкортостан, осуществляемой в форме капитальных вложений» (далее – Закон об инвестиционной деятельности).

Указанным законом предусмотрены различные формы и методы регулирования инвестиционной деятельности, в том числе:

- разработка, утверждение и исполнение республиканских инвестиционных программ;

- разработка, утверждение и осуществление межмуниципальных инвестиционных проектов и инвестиционных проектов на объекты государственной собственности Республики Башкортостан, финансируемых за счет средств бюджета Республики Башкортостан;

- проведение экспертизы инвестиционных проектов в соответствии с законодательством;

- предоставление льгот по налогам и сборам, инвестиционного налогового кредита, изменение сроков уплаты налогов;

- использование имущества, находящегося в государственной собственности Республики Башкортостан, в качестве предмета залога;

- предоставление концессий инвесторам по итогам торгов (аукционов и конкурсов) в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Приоритетные инвестиционные проекты, прошедшие отбор и получившие государственную поддержку Республики Башкортостан, образуют Реестр приоритетных инвестиционных проектов Республики Башкортостан.

В настоящее время на территории Республики Башкортостан осуществляется реализация 43 приоритетных инвестиционных проектов с общим объемом инвестиций 248 млрд. 337,5 млн. рублей, получающих государственную поддержку.

Кроме того, в Перечень приоритетных инвестиционных проектов Республики Башкортостан включено 35 проектов с общим объемом инвестиций 145 млрд. 603,5 млн. рублей, имеющих возможность претендовать на оказание государственной поддержки.

Законом Республики Башкортостан от 1 июля 2013 года № 701-з «Об Инвестиционном фонде Республики Башкортостан» предусмотрено предоставление бюджетных инвестиций на объекты капитального строительства государственной собственности Республики Башкортостан, реализуемые на принципах государственно-частного партнерства.

Таким образом, реализация инвестиционных проектов в отношении объектов капитального строительства, финансирование строительства, реконструкции или технического перевооружения которых планируется осуществлять полностью или частично за счет средств бюджета Республики Башкортостан (далее соответственно – республиканский бюджет, инвестиционный проект), требует повышенного контроля за эффективностью использования средств республиканского бюджета, сроками строительства.

В настоящее время проверка эффективности инвестиционных проектов, финансируемых полностью или частично за счет средств республиканского бюджета, и достоверности их сметной стоимости (далее – проверка эффективности) осуществляется в рамках постановления Правительства Республики Башкортостан от 4 июля 2008 года № 233 «Об оценке эффективности инвестиционных проектов, реализуемых с участием средств бюджета Республики Башкортостан».

Данная проверка эффективности осуществляется республиканскими органами исполнительной власти, на которые возложены координация и регулирование деятельности в соответствующих отраслях (сферах) управления (далее – государственные заказчики), и предусматривает проведение оценки бюджетной, социальной и экономической эффективности инвестиционных проектов, реализуемых с участием средств бюджета Республики Башкортостан, а также проведение мониторинга хода и реализации инвестиционных проектов (далее – мониторинг), по результатам которого может быть принято решение о приостановлении или прекращении финансирования инвестиционного проекта из республиканского бюджета.

При этом данные мониторинга свидетельствуют о снижении эффективности освоения ассигнований республиканского бюджета.

Так согласно отчету о реализации республиканской адресной инвестиционной программы за 2016 год всего из республиканского бюджета было выделено 14 млрд. 414 млн. 766,91 тыс. рублей, из которых освоено 11 млрд. 703 млн. 25,46 тыс. рублей. Процент освоения бюджетных ассигнований составил 81,19%. При этом в 2015 году процент освоения бюджетных ассигнований составлял 84,12%, в 2014 – 85,3%, а в 2013 – 87,2%.

Действующий порядок проверки эффективности инвестиционных проектов не предусматривает процедуры обязательного публичного технологического и ценового аудита инвестиционных проектов, что может привести к неэффективному использованию средств республиканского бюджета, завышению стоимости инвестиционных проектов, снижению конкурентоспособности производства. В настоящее время проведение публичного технологического и ценового аудита инвестиционных проектов в Республике Башкортостан не предусмотрено.

На федеральном уровне проведение публичного технологического и ценового аудита крупных инвестиционных проектов с государственным участием в отношении объектов капитального строительства, финансирование строительства, реконструкции или технического перевооружения которых планируется осуществлять полностью или частично за счет средств федерального бюджета с использованием механизма федеральной адресной инвестиционной программы, осуществляется в порядке, предусмотренном постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2013 года № 382 «О проведении публичного технологического и ценового аудита крупных инвестиционных проектов с государственным участием и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

В соответствии с пунктом 5 указанного постановления высшим исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации рекомендовано утвердить положения о проведении обязательного публичного технологического и ценового аудита инвестиционных проектов с государственным участием субъектов Российской Федерации.

Таким образом, с учетом рекомендаций Правительства Российской Федерации в целях обеспечения более эффективного контроля реализации инвестиционных проектов, финансируемых полностью или частично за счет средств республиканского бюджета, Проектом предусматривается утверждение:

- Положения о проведении публичного технологического и ценового аудита крупных инвестиционных проектов с государственным участием Республики Башкортостан (далее – Положение);

- формы заключения о проведении публичного технологического и ценового аудита крупного инвестиционного проекта с государственным участием Республики Башкортостан (далее – форма заключения);

- формы сводного заключения о проведении публичного технологического аудита крупного инвестиционного проекта с государственным участием Республики Башкортостан (далее – форма сводного заключения).

Согласно Положению крупные инвестиционные проекты с государственным участием Республики Башкортостан в отношении объектов капитального строительства, финансирование строительства, реконструкции или технического перевооружения которых планируется осуществлять полностью или частично за счет республиканского бюджета в рамках республиканских адресных инвестиционных программ (далее – РАИП) либо бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Республики Башкортостан (далее – объекты капитального строительства), подлежат обязательному публичному технологическому и ценовому аудиту.

Публичный технологический аудит инвестиционного проекта представляет собой проведение экспертной оценки обоснования выбора проектируемых технологических и конструктивных решений по созданию в рамках инвестиционного проекта объекта капитального строительства на их соответствие лучшим отечественным и мировым технологиям строительства, технологическим и конструктивным решениям, современным строительным материалам и оборудованию, применяемым в строительстве, с учетом требований современных технологий производства, необходимых для функционирования объекта капитального строительства, а также эксплуатационных расходов на реализацию инвестиционного проекта в процессе жизненного цикла в целях повышения эффективности использования бюджетных средств, снижения стоимости и сокращения сроков строительства, повышения конкурентоспособности производства. Ценовой аудит инвестиционного проекта - проведение экспертной оценки стоимости объекта капитального строительства с учетом результатов публичного технологического аудита инвестиционного проекта.

В качестве заявителей Положением определены застройщики или заказчики, государственные заказчики, технические заказчики, инициаторы инвестиционных проектов (далее – заявители).

Положением предусматривается, что публичный технологический и ценовой аудит инвестиционных проектов (далее – аудит) проводится в отношении объектов капитального строительства стоимостью 1,5 млрд. рублей и более.

Аудит инвестиционных проектов проводится в два этапа:

1-й этап – на стадии подготовки соответствующего акта Правительства Республики Башкортостан об утверждении государственных программ, о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Республики Башкортостан, о предоставлении юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями, бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства за счет средств республиканского бюджета, о предоставлении субсидий из республиканского бюджета бюджетам муниципальных образований на софинансирование объектов капитального строительства муниципальной собственности, об утверждении паспортов инвестиционных проектов, реализацию которых планируется осуществлять за счет средств Инвестиционного фонда Республики Башкортостан (далее – решение о предоставлении средств республиканского бюджета);

2-й этап – на стадии утверждения проектной документации в отношении объекта капитального строительства, создаваемого в ходе реализации инвестиционного проекта.

Изучение опыта субъектов Российской Федерации (далее – Субъекты) в данном направлении свидетельствует о том, что в ряде Субъектов приняты нормативные правовые акты, устанавливающие порядок проведения аудита крупных инвестиционных проектов с государственным участием (Амурской, Астраханской, Калининградской, Костромской, Курской, Магаданской, Московской, Нижегородской, Новосибирской, Омской, Ростовской, Самарской, Сахалинской, Томской, Тульской, Тюменской, Ульяновской областях, республиках Адыгея, Алтай, Бурятия, Хакасия, Саха (Якутия), Кабардино-Балкарской, Карачаево-Черкесской, Чеченской республиках, Хабаровском крае, Ямало-Ненецком автономном округе, Еврейской автономной области и ряде других Субъектов).

Мониторинг нормативных правовых актов Субъектов, регулирующих порядок проведения аудита инвестиционных проектов с государственным участием, показал, что при решении вопроса о проведении публичного технологического и ценового аудита применяется различное правовое регулирование в части установления:

- размера сметной стоимости инвестиционных проектов, подлежащих в обязательном порядке аудиту – от 500 млн. рублей в Тульской области, 1 млрд. рублей в Московской, Костромской областях, Республике Хакасия, Кабардино-Балкарской республике до 1,5 млрд. рублей в Курской, Ростовской, Тамбовской, Томской, Тюменской, Саратовской, Новосибирской, Нижегородской областях;

- перечня организаций и учреждений, которые могут выступать в качестве инициатора проведения аудита – от государственного заказчика в Ульяновской области и органа исполнительной власти в Тюменской области до застройщиков, государственных заказчиков, технических заказчиков и инвесторов инвестиционных проектов в Московской и Нижегородской областях, Хабаровском крае;

- количества этапов проведения аудита – от 1 в Московской, Тюменской, Тульской областях до 2 в Ульяновской, Нижегородской областях;

- способов и критериев отбора экспертных организаций и физических лиц, которые могут привлекаться к проведению аудита крупных инвестиционных проектов с государственным участием (далее – экспертные организации) – от выбора организации из федерального перечня экспертных организаций и физических лиц, утвержденного приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 30 апреля 2014 года № 221/пр, в Ульяновской области до осуществления отбора на основании самостоятельно установленных критериев в Московской, Тульской областях;

- сроков проведения аудита – от 30 дней в Московской области до 60 дней в Ульяновской и Нижегородской областях;

- стоимости проведения аудита – от 0,1% суммарной стоимости изготовления проектной документации и материалов инженерных изысканий в Тульской области, 0,2% – в Тюменской области до 0,58% суммарной стоимости изготовления проектной документации и материалов инженерных изысканий в Ростовской, Курской, Нижегородской, Ульяновской областях.

Следует отметить, что в значительном числе Субъектов аудит проводится в два этапа, в качестве заказчиков на 1-ом этапе определены застройщики, государственные заказчики, технические заказчики и инвесторы, минимальный размер сметной стоимости инвестиционных проектов, подлежащих аудиту, составляет 1,5 млрд. рублей, срок проведения аудита на 1-ом этапе составляет 45 дней, а на 2-ом – 60 дней.

Указанные параметры проведения аудита инвестиционных проектов согласуются с требованиями федерального Положения о проведении публичного технологического и ценового аудита крупных инвестиционных проектов с государственным участием, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2013 года № 382.

Таким образом, в части определения объектов аудита, этапов, сроков и порядка его проведения требования Положения в целом соответствуют нормам, предусмотренным федеральным законодательством в сфере проведения аудита инвестиционных проектов.

При этом Проект содержит ряд положений, нуждающихся в доработке.

Пунктом 2 Проекта предусмотрено, что выбор экспертной организации для проведения аудита инвестиционных проектов осуществляется из федерального перечня экспертных организаций и физических лиц, утвержденного приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 30 апреля 2014 года № 221/пр (далее – Перечень). В настоящее время в указанный Перечень включено 26 экспертных организаций, из которых 20 расположены в городе Москве, 3 – в городе Санкт-Петербурге, по 1 – в Московской области, городе Ярославле и Краснодарском крае.

Указанное положение может привести к ограничению возможностей заявителей в выборе экспертной организации, а также ограничить права организаций, в том числе расположенных на территории Республики Башкортостан и соответствующих требованиям, предусмотренным пунктом 9 Правил.

В связи с изложенным считаем целесообразным рассмотреть вопрос о предоставлении возможности привлечения к проведению аудита экспертных организаций, не включенных в Перечень.

Подпунктом 1 пункта 3 Положения определены категории заявителей на 1-ом этапе аудита по инвестиционным проектам, включенным в РАИП. Кроме того, подпунктом 1 пункта 6 Положения предусмотрено, что аудит проводится в отношении инвестиционных проектов, включенных в РАИП.

Указанные положения противоречат подпункту 1 пункта 8 Положения, в соответствии с которым 1-й этап аудита проводится на стадии подготовки решения о предоставлении средств республиканского бюджета на реализацию инвестиционного проекта, а также пункту 28 Положения, согласно которому положительное заключение экспертной организации по результатам 1-ого этапа аудита является обязательным документом при принятии решения о предоставлении средств республиканского бюджета на реализацию инвестиционного проекта.

Таким образом, аудит должен проводится, в том числе до принятия решения о включении инвестиционного проекта в РАИП. В связи с этим в пунктах 3 и 6 Положения необходимо предусмотреть, что аудит проводится в отношении объектов капитального строительства как не включенных в РАИП, так и включенных в РАИП.

В пункте 9 Положения необходимо указать наименование постановления Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2015 года № 99.

В подпункте 1 пункта 12 Положения следует уточнить, что заявление о проведении 1-ого этапа аудита согласовывается с главным распорядителем средств республиканского бюджета. Кроме того, в подпункте 2 указанного пункта дважды введено сокращение наименования 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.

В пунктах 20, 35 и 47 Положения необходимо уточнить нормативный правовой акт, устанавливающий форму заключения и форму сводного заключения о проведении аудита.

В пункте 42 Положения предусмотрено, что для проведения аудита инвестиционных проектов, по которым в отношении объектов капитального строительства проектная документация разработана, заявитель подает, в том числе копию положительного заключения государственной экспертизы. Вместе с тем в Положении отсутствует понятие «государственной экспертизы».

При этом в Положении о проведении публичного технологического и ценового аудита крупных инвестиционных проектов с государственным участием, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2013 года № 382, а также в нормативных правовых актах ряда Субъектов (Новосибирской, Нижегородской, Ростовской, Ульяновской областей) при проведении аудита инвестиционных проектов, по которым в отношении объектов капитального строительства проектная документация разработана, предусмотрено предоставление, в том числе копии положительного заключения о достоверности определения сметной стоимости объекта капитального строительства (при его наличии).

На основании вышеизложенного сообщаем, что Проект содержит положения, вводящие избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующие их введению, а также положения, способствующие возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской деятельности и бюджета Республики Башкортостан. Положения, ограничивающие конкуренцию, в Проекте не выявлены.

Заместитель министра Л.В. Мизонова

Юрченко Константин Борисович

2808657, 11152