

Почему 44-ФЗ вдруг оказался вредительским, или Как цены на металл меняют подходы



О том, что ФЗ №44 «О контрактной системе» от 05.04.2013 наносит серьезный вред строительной отрасли, неоднократно заявляли многие специалисты. Однако долгое время никаких шагов к его изменению не предпринималось – государство все устраивало. Переломной точкой, вроде бы, стал беспрецедентный рост цен на строительные ресурсы, в первую очередь, на металлопродукцию. Власти задумались о том, чтобы разрешать в ряде случаев пересматривать цену госконтракта в сторону повышения. Однако говорить о том, что все изменилось, пока преждевременно. Да и перспективы этого довольно туманны.

Павел Мельников

Исполнительный директор ООО «Центр сопровождения земельных отношений»
info@zemkomcenter.ru

По итогам 2020 года и первого квартала 2021 строительная отрасль благодаря мерам государственной поддержки оказалась одним из лидеров по восстановлению. Объем работ по виду деятельности «строительство» за 2020 год превысил 9,5 трлн руб.

В то же время благоприятная конъюнктура рынка жилищного строительства, а также рост цен на мировых сырьевых рынках, привели к удорожанию используемых в строительстве материалов (по арматуре более чем на 30%). По подсчетам Минстроя, только за счет роста цен на металл строительные компании потеряют более 42 млрд рублей, что неизбежно приведет к срывам строительства или потребует возмещения со стороны государства за счет дополнительного бюджетного финансирования.

Поэтому не удивительно, что ситуация привела к возникновению серьезного конфликта между потребителями и металлургическими предприятиями. В частности, специалисты стали свидетелями жесткой заочной полемики А.Белоусова и В.Лисина на ПМЭФ 2021. Напомним, тогда первый вице-премьер заявил, что металлурги «нахлобучили» государство на 100 млрд рублей и должны их вернуть. Данная фраза даже потребовала комментариев со стороны главы государства, который фактически извинялся перед производителями.

Проблема роста цен на материалы для строительства неоднократно обсуждалась на уровне Правительства РФ, федеральные власти предпринимали попытки договориться с металлопроизводителями о снижении цен на поставки по крайней мере по государственным заказам. В апреле даже сообщалось, что после встречи с министром строительства РФ Иреком Файзуллиным и министром промышленности и торговли РФ Денисом Мантуровым крупнейшие металлургические компании, входящие в ассоциацию «Русская сталь» (Evraz, «Северсталь», «Мечел», группа НЛМК и др.), решили предоставить скидки на металл для государственных строительных проектов. Впрочем, для этого требовалось решить целый ряд вопросов – согласовать с ФАС, составить список ключевых государственных строек и т.д. О принятии окончательного решения пока не сообщалось, хотя на ПМЭФ И.Файзуллин озвучил предполагаемый механизм работы. По его словам, цены на металл для государственных строек до конца 2021 года будут зафиксированы на уровне марта, приоритет – объекты дорожного строительства и объекты гражданского строительства. Для этого заказчик должен обратиться в Минстрой. По данному факту министерством будет готовиться обращение уже в Минпромторг и Ассоциацию «Русскую сталь», а также к конкретному производителю с обозначением организации, которой для государственных нужд требуется определенное количество металла. После этого предполагается заключение прямого контракта.

Возможные пути решения проблемы предлагались и со стороны потребителей, которые говорили о необходимости создания запасов металлопродукции для осуществления ценовых интервенций и заключении прямых договоров поставки, предусматривающих фиксацию цены, и со стороны государства, представителями которого предлагались такие меры, как дополнительные налоговые изъятия из металлургической отрасли, изменение норм закупок под государственные нужды, предусматривающие корректировку цены договора и пр. Очевидно, что последнее является наиболее рыночным, но и самым затратным для государства.

Итак, 44-ФЗ

Главным препятствием для изменения цены на государственный контракт на сегодняшний день является действующий федеральный закон «О контрактной системе» от 05.04.2013 №44-ФЗ (далее 44-ФЗ). После описанных выше событий он в очередной раз был подвергнут жесткой критике. В частности, председатель Совета Федерации В.Матвиенко заявила, что «более вредительского, чем 44-ФЗ, у нас в стране не

существует». Правда данная реплика относилась к закупкам для нужд научной деятельности и касалась изменений условий контракта из-за объективных обстоятельств.

Предложения есть, а ожидаемая эффективность под вопросом

Министерство строительства подготовило поправки в 44-ФЗ, направленные на поддержку строительной отрасли в условиях повышения цен. Однако поскольку данные поправки в итоге не были согласованы, Минфину, Минстрою и ФАС пришлось в совместном письме от 10.06.2021 давать разъяснения по вопросу возможности изменения цены и срока исполнения государственного контракта. Текст [письма](#) опубликован на сайте Минстроля.

С точки зрения вышеназванных ведомств, существенные условия контракта могут быть изменены по соглашению сторон в случае возникновения независящих от сторон контракта обстоятельства, влекущих невозможность его исполнения. При этом подразумевается открытый перечень обстоятельств, к которым авторы отнесли изменение стоимости позиций строительных материалов.

В профессиональной среде к подобному способу регулирования, а также к отдельным положениям письма отнеслись весьма неоднозначно. В частности, президент Союза инженеров-сметчиков Павел Горячкин заявил, что «... ведомства неверно трактуют положения закона, а также не учитывают судебную практику. А они таковы, что рост цен на строительные материалы не относится к форс-мажорным обстоятельствам». Кроме того, письмо имеет ограниченное применение, так как распространяет свое действие на контракты, длительностью более 1 года и/или стоимость которых превышает 100 млн руб.

Да и предложенный механизм реализации вызывает определенные вопросы. Основное – это финансовая обеспеченность. Так, согласно п.2 ст.72 Бюджетного кодекса РФ, такие контракты оплачиваются в пределах лимитов бюджетных обязательств. То есть необходимо внесение изменений в бюджеты соответствующего уровня при наличии обоснования и на основании решения органа исполнительной власти с учетом положительного заключения экспертизы в части достоверности пересчитанной (увеличенной) сметной стоимости.

В настоящий момент сложно оценить практику (и ее последствия для должностных лиц) по изменению существенных условий контрактов с учетом совместного письма от 10.06.2021. Также отсутствуют оценки необходимого объема дополнительного финансирования государственных контрактов из-за повышения стоимости строительных материалов.

Еще один недостаток в том, что данные меры поддержки не распространяются на частный сектор и свободный рынок. Касательно застройщиков у металлургов отсутствуют стимулы сокращать или стабилизировать цены. Таким образом, возможна ситуация, когда застройщики (а фактически граждане, покупатели квартир) компенсируют металлургам выпадающие доходы.

Провальные подходы необходимо менять

В самом обсуждении того, как влияет рост цен на строительные материалы на цену контрактов (возможность их исполнения) или на рост цен на квартиры, за скобками остается вопрос эффективности реализации строительных проектов. В.Лисин в своем ответе на предложения А.Белоусова справедливо отметил, что «...если на госстройку заключены контракты под ключ, так это риск не государства, а подрядчика. Вот и получается, что сначала криво планировали, а потом ищем волшебную таблетку!».

С целью повышения эффективности меняется регулирование отрасли, сокращен инвестиционно-строительный цикл, уменьшены обязательные требования, планируются к ликвидации избыточные административные процедуры, оказывается разнообразная поддержка. Однако у части заказчиков вместо работы над собственными ошибками остаётся соблазн воспользоваться мерами поддержки и снять с себя ответственность за сложившуюся ситуация.

Ну а регулятору стоит пожелать довести реформу ценообразования до логического завершения и перейти на ресурсный метод определения сметной стоимости. Тогда будет очевидна доля строительных материалов в стоимости работ. А органам власти при принятии решения об изменении условий контракта стоит изучить не только обоснование, но также, как рекомендует союз инженеров-сметчиков, исследовать и оценить предоставленные подрядчиками документы, в том числе, контракт, смету, акты о приемке выполненных работ, исполнительную документацию, а также оборотно-сальдовую ведомость по счету 10.8.

PS: Принятый 17 июня 2021 в третьем чтении оптимизационный законопроект №1100997-7 внес изменения в ст.95 44-ФЗ, однако они не добавили ясности в части возможности увеличения цены контракта более чем на 10%