

Вопросы государственного финансового контроля организаций инвестиционного комплекса Москвы



Ирина Ануфриева
СГУП «Мосфинагентство»

Строительство жилья в сложный социально-экономический период входит в число наиболее предпочтительных сфер использования капитала. Инвестирование в строительство осуществляется как за счет собственных средств частных инвесторов, так и за счет средств всех уровней бюджетной системы. В столице в этот процесс существенный вклад вносит СГУП «Мосфинагентство», совместно с Комитетом государственных заимствований города Москвы осуществляющее привлечение средств в бюджет развития города с помощью облигационных займов. Население мегаполиса не перестает нуждаться в покупке жилья, что объясняется увеличением его численности и постепенным ростом благосостояния.

Данные Госкомстата РФ свидетельствуют о том, что если в целом по России ввод жилой площади за последние три года характеризовался отсутствием ярко выраженных тенденций (32 млн кв. м в 1999 г.; 30,3 млн кв. м в 2000 г.; 31,7 млн кв. м в 2001 г., 33,8 млн кв. м в 2002 г.; 5,6 млн кв. м в I кв. 2003 г.), то столичный регион отличался устойчивым ростом. Так, в 2001 г. ввод жилья составил 3,7 млн кв. м или 112,12 % от уровня 2000 г. (3,3 млн кв. м) и 119,35% от уровня 1999 г. (3,1 млн кв. м). В 2002 г. в Москве было введено 4,3 млн кв. м, что составило 116,2% от уровня 2001 г. и 130,3% от уровня 2000 г. Ввод жилой площади в I квартале 2003 г. составил 974 тыс. кв. м, или 88,0% от объема аналогичного периода 2002 г.

Несмотря на положительную динамику, в строительном бизнесе существуют проблемы, присущие всем субъектам инвестиционного процесса: инвесторам, заказчикам, подрядным организациям.

Одной из наиболее значимых проблем является нереальность бюджетов городских инвесторов, а отсюда и запланированных объемов строительства. Данная проблема заключается в несоответствии расходной части бюджета инвестора расходной части принятой для него программы строительства, размер которой в несколько раз превышает первый показатель. Ситуация кажется безобидной лишь на первый взгляд, вместе с тем данное несоответствие означает необеспеченность инвестиционной программы на уровне субъекта Федерации доходными источниками и, следовательно, ее невыполнимость. Это влечет за собой недополучение городом значительных объемов жилой площади и средств на осуществление будущей застройки.

При проверке одного из крупнейших московских инвесторов, осуществляющего финансирование строительства жилья за счет средств городского бюджета, выявлено, что уже в начале финансового года расходная часть бюджета оказалась ниже принятой Правительством Москвы инвестиционной программы и соответственно не могла быть обеспечена доходными источниками. Проблема обусловлена отсутствием скоординированности в действиях нескольких городских департаментов.

В современных условиях себестоимость строительства становится решающим фактором при оценке и выборе инвестиционного проекта, определении его эффективности.

По сведениям Госкомстата РФ, средняя фактическая стоимость 1 кв. м жилой площади в Москве превышала средний по России показатель в 2000 г. на 96,9%, в 2001 г. на 104%, 2002 г. на 98,89%.

Органы финансового контроля города Москвы выявляют многочислен-

ные факты превышения твердых договорных цен и величины утвержденных лимитов капитальных вложений. Одной из причин удорожания стоимости строительства в 2000 — 2001 гг. являлось применение разных механизмов планирования затрат на строительство и соответственно утверждения лимитов капитальных вложений и расчетов за фактически выполненные работы. Необходимо отметить, что в связи с существенным влиянием инфляционного фактора на строительную стоимость объекта планирование затрат на строительство, а также утверждение проектно-сметной документации осуществляются в базисных ценах. В качестве базисных применяются цены 1984, 1991, 1998 гг. Для пересчета сметной стоимости из базисных цен в текущие используются коэффициенты пересчета, которые утверждаются постоянно действующей при Правительстве Москвы Региональной межведомственной комиссией по ценовой и тарифной политике. В 2000—2001 гг. в столичном регионе имела место практика расчета стоимости инвестиционных проектов на основе среднегодового прогнозного коэффициента пересчета капитальных вложений в строительстве к базисному уровню цен 1991 г. Надо сказать, применение указанного коэффициента для расчетов за выполненные работы запрещено. Для расчетов с подрядными организациями применялись коэффициенты пересчета по отдельным видам и комплексам работ, но уже к базовым ценам уровня 1984 г. Уже в 2001 г. несостоятельность указанного метода стала очевидной. Причиной тому явился значительный рост в ноябре—декабре 2000 г. коэффициентов пересчета по видам и комплексам работ, в то время как коэффициенты пересчета капи-

тальных вложений выросли несущественно. Только по результатам проведенного автором исследования удорожание стоимости строительства жилых домов в результате использования при планировании и фактических расчетах разных коэффициентов составило от 12 до 46%.

Подобная практика расчетов имеет позитивные стороны только для подрядных организаций и крайне невыгодна для городского инвестора. Вместе с тем согласно Федеральному закону РФ № 39-ФЗ от 25.02.99 «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» инвестор имеет право на осуществление контроля за целевым использованием средств, направляемых на капитальные вложения, из чего логически вытекает проведение всестороннего анализа факторов, негативно влияющих на инвестиционный процесс. И если городской инвестор соглашается на подобные условия увеличения стоимости строительства по сравнению с плановой величиной затрат, значит, он в этом также заинтересован. Таким образом, очевидным становится наличие теневых денежных потоков, а также жизнеспособность «серых» схем и способов оплаты работ и материалов, приносящих дополнительное обогащение всем участникам инвестиционного процесса в ущерб городской казне.

Более того, зачастую не строительная себестоимость определяет продажную стоимость жилья, а, наоборот, первичный рынок является решающим фактором формирования стоимости подрядных работ. На наличие такого факта косвенно указывают такие признаки, как затягивание сроков оформления актов реализации инвестиционных проектов и окончательных расчетов стоимости строительства, не отражение в бухгалтерском учете как городскими инвесторами, так и заказчиками взаимной задолженности. Контрольные мероприятия показывают, что перечисленные нарушения при строительстве московских объектов давно перешли в разряд хронических. Имеют место случаи, когда срок окончательного расчета превышал 12 месяцев с момента принятия строительного объекта в эксплуатацию. Указанные допущения существенно затрудняют проверку контролирующими органами

достоверности предъявляемой городу задолженности, создают участникам инвестиционного процесса временной лаг для изменения размера себестоимости строительства, ее «подгонки» к продажной стоимости жилья, которую диктует рынок.

Нельзя также не коснуться актуальных сегодня проблем проведения тендеров и пересмотра в процессе строительства твердых договорных цен. В соответствии с упомянутым выше законом размещение заказов на подрядные строительные работы для государственных нужд за счет средств федерального бюджета и средств бюджетов субъектов РФ при реализации соответствующих инвестиционных проектов производится государственными заказчиками путем проведения конкурсов. Между тем в действительности выбор подрядных организаций зачастую осуществляется либо вовсе без проведения конкурса, либо с нарушениями процедуры, сводящими их проведение к формальной процедуре.

Твердая договорная цена, установленная сторонами при заключении договора подряда на строительство объекта не может быть изменена в ходе исполнения договора¹. Определение твердых договорных цен должно осуществляться только по результатам проведенных конкурсов. В случае же превышения фактической стоимости строительства над твердой договорной ценой подрядчик обязан погасить разницу за счет собственных средств. На деле же нередко случаи пересмотра твердых договорных цен в сторону увеличения уже в ходе строительства. Это влечет за собой необходимость внесения изменений в титульные списки строек, городскую инвестиционную программу и соответственно автоматически увеличивает расходную часть городского бюджета. При этом подобный рост расходов в середине финансового года оказывается не сбалансированным доходными источниками. Кроме того, увеличение твердой договорной цены неминуемо влечет за собой изменение сценария реализации инвестиционного проекта, который вполне может оказаться убыточным, однако анализ эффективности в этом случае уже не проводится.

Помимо перечисленных выше проблем, существенным недостатком является слабый контроль за наличием всей исходно-разрешительной доку-

ментации и получением необходимых согласований проекта перед началом строительства. На сегодняшний день многие важные процедуры проводятся параллельно со строительством. В результате имеют место случаи приостановки, пересмотра проектов и даже отказа от них, что неминуемо влечет за собой дополнительное удорожание на сумму вынужденных издержек и затраченных на разработку закрытого проекта средств.

Вместе с тем, согласно все тому же закону, инвестиционные проекты, финансируемые за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, независимо от источников финансирования и форм собственности объектов капитальных вложений подлежат государственной экспертизе. Одной из целей экспертизы является оценка эффективности осуществляемых капитальных вложений. Тем же законом определено, что оценка инвестиционного проекта должна проводиться при наличии проектно-сметной документации. Наличие в Московском регионе фактов начала реализации инвестиционных проектов в отсутствие всех необходимых документов дает право говорить о существовании проблемы формальной оценки капитальных вложений и, как результат, их возможной убыточности.

К сожалению, подобные просчеты и злоупотребления выявляются в ходе ревизий и проверок, т.е. с помощью последующего контроля, уже не способного изменить свершившееся событие, в то время как проверка готовности инвестиционного проекта к реализации полностью относится к предмету предварительного финансового контроля и легко разрешима.

Для преодоления перечисленных выше проблем, стоящих перед строительным комплексом города, необходимо законодательное усиление роли предварительного контроля, которому присущи такие процедуры, как обследование и финансовая экспертиза. А поскольку наиболее заинтересованной в достоверности и эффективности такого контроля стороной является город, то субъектами контроля должны выступать городские контролирующие организации, не имеющие ведомственного подчинения, например Контрольно-счетная палата Москвы и Главное управление государственного финансового контроля города Москвы. ■

¹ Распоряжение Правительства Москвы №251-РП от 17.03.97 «Временный порядок определения твердых договорных (контрактных) цен на объектах строительства городского заказа».