

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ КОНТРОЛЯ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ СТРОИТЕЛЬСТВА

IMPROVING CONTROL OVER THE IMPLEMENTATION OF THE CONTRACT SYSTEM IN THE SPHERE OF CONSTRUCTION

V. Enya

Summary. The article analyzes the main problems of the state contractual system in the field of construction with the aim of proposing measures to improve the integrated mechanism of budget control and monitoring. The legislative base of the public procurement control system in the Russian Federation is considered. Special attention is paid to Federal Law No. 44-ФЗ, in which more government purchases are made in the construction industry. It highlights its main principles and the problem of practical application associated with the lack of a model for evaluating the effectiveness of public procurement of construction works. The main risks associated with corruption schemes, the purpose of which is the abuse and theft of budget funds, are listed. The mechanism for improving the monitoring of the execution of the contract system in the construction industry with the participation of the Federal Treasury of the Russian Federation has been considered. The main types of treasury support of public procurement / contracts are highlighted. The risks that are eliminated within the framework of the budget control of state contracts and the shortcomings that remain relevant for practical solutions are listed. In conclusion, the proposed list of measures to address other pressing issues that contribute to the improvement of the system of control over the execution of the contract system in the construction industry.

Keywords: procurement; government procurement; economic efficiency; public administration; procurement organization; 44-FZ; construction industry; control system; contract system; budget expenses; budget monitoring mechanism; Accounting Chamber; Federal Treasury.

Еня Владимир Владимирович

*Экономист, аудитор ведомственного контроля,
независимый исследователь
vnya@mail.ru*

Аннотация. в статье проведен анализ основных проблем государственной контрактной системы в сфере строительства с целью предложения мероприятий для совершенствования комплексного механизма бюджетного контроля и мониторинга. Рассмотрена законодательная база системы контроля государственных закупок в Российской Федерации. Отдельное внимание уделено Федеральному закону № 44-ФЗ, в рамках которого совершается большее число государственных закупок в сфере строительства. Выделены его основные принципы и проблема практического применения, связанная с отсутствием модели оценки эффективности государственных закупок строительных работ. Перечислены основные риски, связанные с коррупционными схемами, целью которых злоупотребление и кража бюджетных средств. Рассмотрен механизм совершенствования контроля за исполнением контрактной системы в сфере строительства при участии Федерального казначейства РФ. Выделены основные виды казначейского сопровождения государственных закупок/контрактов. Перечислены риски, которые устраняются в рамках бюджетного контроля государственных контрактов и недостатки, которые остаются актуальными для практического решения. В заключении предложен список мероприятий по решению других насущных проблем, способствующих совершенствованию системы контроля за исполнением контрактной системы в сфере строительства.

Ключевые слова: закупочная деятельность; государственная закупка; экономическая эффективность; государственное управление; организация закупок; 44-ФЗ; сфера строительства; система контроля; контрактная система; бюджетные расходы; механизм бюджетного мониторинга; Счетная палата; Федеральное казначейство.

Согласно проведенным исследованиям 48% государственных закупок в России — это контракты на проведение строительных работ. Тем самым, вопрос контроля за исполнением контрактной системы необходимо рассматривать, в первую очередь, по отношению к сфере строительства [1].

Актуальность совершенствования системы государственных контрактов и закупок связана с высоким уровнем коррупции при реализации инвестиционно-строительных проектов. Совершение незаконных действий чиновниками различных уровней приводят к многомил-

лиардным убыткам и хищениям средств из бюджетной казны Российской Федерации.

Так, из последних громких событий можно перечислить отдельные коррупционные скандалы, среди которых [9; 10]:

- ♦ коррупционный скандал вокруг космодрома «Восточный», где на протяжении 2006–2009 гг. были украдены 5,2 млрд. рублей, выделенных государством на строительство. При этом уголовную ответственность преступники несут лишь с 2017 года;

- ◆ дело братьев Магомедовых, состояние которых входит в сотку крупнейших семей России. По данным журнала Forbes, они присвоили 2,5 млрд. рублей бюджетных средств.

С целью страховки от повторения таких значительных потерь актуальной является задача по совершенствованию системы государственного контроля за контрактной деятельностью.

Отношения в сфере государственных закупок Российской Федерации регулируются Федеральным законом № 44-ФЗ «О Контрактной системе», регламентирующим закупку товаров, работ услуг для государственных и муниципальных нужд [1].

В нашем случае идет речь об эффективном использовании бюджетных средств. Законодательный акт предусматривает целую систему норм, правил, запретов и ограничений при осуществлении закупок.

Несмотря на сформированную систему контроля за государственными контрактами в сфере строительства, на сегодняшний день существует n-ое число фундаментальных проблем, негативно влияющих на эффективность использования бюджетных средств России. В связи с этим, возникает актуальность научного исследования вопроса совершенствования процесса контроля за исполнением контрактной системы РФ в сфере строительных работ.

Целью научной статьи является анализ основных проблем государственной контрактной системы в сфере строительства, определение основных текущих принципов, и предложение мероприятий для комплексного совершенствования механизма контроля.

Для этого необходимо решение следующих задач:

- ◆ рассмотреть законодательную базу системы контроля государственных закупок Российской Федерации, отдельное внимание уделить Федеральному закону 44-ФЗ, в рамках которого совершается большее число государственных закупок в сфере строительства;
- ◆ выделить основные принципы Федерального закона № 44-ФЗ и проблему практического применения, связанную с отсутствием модели оценки эффективности государственных закупок строительных работ;
- ◆ перечислить основные риски, связанные с коррупционными схемами, целью которых являются злоупотребление и кража бюджетных средств;
- ◆ рассмотреть механизм совершенствования контроля за исполнением контрактной системы в сфере строительства с участием Федерального казначейства РФ;

- ◆ выделить основные виды казначейского сопровождения государственных закупок/контрактов;
- ◆ перечислить риски, которые устраняются в рамках бюджетного контроля государственных контрактов и недостатки, которые остаются актуальными для практического решения;
- ◆ предложить список мероприятий по решению других насущных проблем, при ликвидации которых возможно совершенствование системы контроля государственных контрактов на строительные работы.

Система государственных закупок представляет собой ключевой элемент, через который проходит трансфер финансовых потоков в различные секторы экономики. Соответственно, именно от эффективности организации системы государственных закупок и ее работы зависит успешность функционирования строительного сектора России в целом [2].

Исследуя эффективность государственных закупок в сфере строительства, следует обратить внимание на их экономическую и общественную значимость. Эффективность государственных закупок характеризует в целом эффективность деятельности государства и, как интегральный показатель, раскрывает оптимальное распределение имеющихся у общества ресурсов для максимального удовлетворения публичных потребностей в условиях рынка.

Максимальная эффективность государственных закупок должна быть ориентирована на такой системный результат, который полностью соответствует приоритетам развития государства. В рамках федеральных национальных проектов большое внимание уделяется исследованиям и разработкам по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса страны. Ключевым инструментом государственного регулирования проведения закупочной деятельности выступает законопроект 44-ФЗ [2].

Согласно отчету Казначейства РФ, в 2017 году были достигнуты следующие результаты государственной системы закупок [4]:

- ◆ в единой регистрационной системе зарегистрировано на 2,44% больше заказов;
- ◆ планы-графики закупщиков составляли на 9,2 трлн. рублей;
- ◆ денежный объем рынка закупок вырос на 17%;
- ◆ средняя цена закупки выросла на 82%;
- ◆ 398,6 млн. рублей экономии средств при закупках.

В Федеральном законе от 05.04.2013 № 44-ФЗ есть упоминания об экономической эффективности государственных закупок, но нет, увы, определения о том, что

это такое и каким образом данная эффективность может быть измерена, тем более с учетом специфики деятельности различных государственных заказчиков, которых в России достаточно много. Как правило, традиционная эффективность закупочной деятельности в рамках 44-ФЗ определяется экспертным путем, либо оценивается исключительно рациональностью расходования бюджетных средств.

Согласно статье 58 Федерального закона № 44-ФЗ могут быть привлечены эксперты, которые участвуют в проведении закупочной деятельности. В статье 41 перечислены кто может быть экспертом, кто не может ним являться, какие существуют ограничения и цели деятельности экспертных групп, включая оценки государственных закупок [3].

Сами же эксперты, предлагают свои способы оценки эффективности государственных закупок, которые делаются по рейтинговой шкале. Таким образом, экспертная методика оценки предполагает субъективное мнение, которое зависит от отдельных личностей. Одни эксперты могут назвать экономическую оценку положительной, другие, наоборот, негативной. Чем больше количество экспертов, тем сложнее оценка, ведь мнения не сходясь будут вызывать рабочие конфликты.

Исходя из этого, экспертную оценку экономической эффективности проведения закупочной деятельности в рамках 44-ФЗ стоит признать неусовершенствованным методом, который необходимо проработать в рамках законодательства. Более того, именно вопрос оценки эффективности государственной закупки — ключевая проблема контроля за исполнением контрактной системы в сфере строительства.

Таким образом, оценка экономической эффективности проведения закупочной деятельности в рамках Федерального закона № 44-ФЗ является вопросом, который не имеет официальных государственных разработок, пояснений и моделей. Вопрос оценки эффективности государственных контрактов в строительной сфере является прямой причиной того, почему система контроля за исполнением несовершенная.

В случае отсутствия эффективной модели оценки целесообразности государственной закупки строительного-монтажных работ, отсутствует и оценка эффективности расхода бюджетных средств. Данная задача ложится на плечи не только Счетной палаты Российской Федерации и других контролирующих органов, но и на плечи российских ученых и экономистов.

Помимо оценки эффективности государственных закупок, в сфере строительства присутствуют и дру-

гие проблемы. Так, по состоянию на сегодняшний день, именно государственные закупки строительных работ подвержены максимальному уровню коррупции. Причиной этому является значительная доля строительных работ на общем рынке контрактной системы России.

Счетная палата Российской Федерации выделяют следующие основные виды коррупционных схем, наблюдаемых при исполнении контрактной системы в сфере строительства [1]:

- ◆ использование заказчиками устаревших подходов к ценообразованию строительных работ, а также использование в их рамках необоснованно высоких коэффициентов, что завышает реальную стоимость строительного проекта;
- ◆ авансирование расходов из бюджетной казны без того основания, а также отсутствие возврата денежных остатков после покрытия сметной стоимости строительного проекта;
- ◆ отсутствие проектной и технической документации на закупаемые строительные-монтажные работы;
- ◆ назначение нереальных временных периодов государственного тендера на закупку;
- ◆ победа в торгах исполнителя с заведомо заниженной рыночной ценой строительных работ, что сказывается на качестве материалов и приводит к строительству некачественного объекта.

В рамках совершенствования контроля за исполнением контрактной системы в сфере строительства и других отраслях экономики страны, в 2017 году Федеральное казначейство Российской Федерации стало одним из участников большого пилотного проекта по организации системы бюджетного мониторинга. Этот проект был разработан в целях обеспечения контроля за расчетами на всех уровнях кооперации. Эффективность такого контроля во многом зависит от качества и объема информации об исполнении контракта (договора, соглашения), получаемой из различных источников и подлежащей комплексному анализу в целях выявления и минимизации возможных бюджетных рисков [5].

Механизм реализации бюджетного мониторинга разработан во исполнение поручений Президента РФ и Правительства РФ. 14 июля 2017 года Правительство РФ утвердило распоряжение № 1502-р, в соответствии с которым Казначейству России поручено обеспечить казначейское сопровождение отдельных строительных проектов.

Изначально механизм казначейского сопровождения и бюджетного мониторинга контрактов был введен в 2016 году, с момента чего уже не раз подтвердил свою практическую ценность.

Согласно части 2 ст. 5 Закона № 415-ФЗ, казначейскому сопровождению подлежат следующие виды финансовых и экономических операций [7]:

- ◆ субсидии юридическим лицам и государственные инвестиции, источником которых является государственный бюджет России;
- ◆ авансовые платежи по государственным контрактам на выполнение работ, поставки товаров, предоставления услуг, заключаемых на сумму свыше 100 млн. рублей (что крайне актуально для строительной сферы);
- ◆ авансовые платежи по государственным контрактам, которые осуществляются в рамках взаимодействия исполнителя и соисполнителя;
- ◆ денежные средства, получаемые в рамках государственного контракта и в случаях, установленных Правительством РФ.

На сегодняшний день, по мнению руководителя Федерального казначейства РФ Романа Артюхина, сформированы три основных вида казначейского сопровождения [6]:

- ◆ базовый механизм, имеющий распространение на авансы государственных контрактов и получателей субсидий (с его помощью формируется механизм, при котором оплата государственных субсидий и авансов происходит при целевом назначении. В случае отсутствия целевой значимости их выплаты, формируются резервные накопления. Так, за все время работы разработанной программы сформированы накопления по системе авансов государственных контрактов в размере 11 млрд. рублей и по выплате субсидий в размере 32 млрд. рублей (по состоянию на 1 сентября 2018 года));
- ◆ расширенный механизм, при котором денежные средства проходят не только через казначейские счета, но и проходят через требования предоставления их расходной декларации (с помощью данного механизма сформирована система учета реальных затрат поставщиками и контроль над выполнением их обязательств по государственным контрактам. Тест данного механизма был опробован при сопровождении государственного контракта на создание информационной системы к Чемпионату мира по футболу — 2018, проходившего в России);
- ◆ полное сопровождение финансово-хозяйственной деятельности отдельных юридических лиц, выбранных государственными органами власти РФ (примером использования механизма являются акционерные общества «Свободные экономические зоны»).

Подтверждением практической значимости контроля государственных контрактов в сфере строительства

со стороны органов Федерального казначейства России выступают проекты, которые подпадают под данный механизм государственного регулирования:

- ◆ строительство дорог в Московской области;
- ◆ строительство медицинского центра в Красноярском крае;
- ◆ строительство крупных объектов рыночной инфраструктуры на Крымском полуострове.

Процесс бюджетного контроля государственных строительных проектов в России на основе контрактной системы со стороны Федерального казначейства осуществляется с очередностью следующих этапов [8]:

- ◆ подготовка проведения бюджетного мониторинга;
- ◆ осуществление процесса бюджетного мониторинга;
- ◆ применение мер реагирования;
- ◆ оформление отчетов бюджетного мониторинга;
- ◆ оценка результатов осуществления бюджетного мониторинга.

С начала 2018 года, в России было заключено 4550 контрактов на общую сумму 2,1 трлн. рублей. Необходимо понимать, что цена каждого контракта не менее 100 млн. рублей, уже является подтверждением высокого уровня значения совершенствования системы контроля за исполнением государственных контрактов.

Таким образом, Федеральное казначейство России проводит финансово-бюджетный контроль уже половины рынка государственных контрактов, что делает его эффективность еще выше.

На примере строительной отрасли России, можно привести следующие виды рисков, которые устраняются за счет работы казначейского сопровождения и бюджетного мониторинга [5]:

- ◆ риски необоснованного планирования расходов;
- ◆ риски неэффективного использования бюджетных средств, полученных в распоряжение;
- ◆ риски не достижения целевых показателей, запланированных при осуществлении проектов;
- ◆ риски неисполнения государственных контрактов;
- ◆ риски сговора участников государственной закупки;
- ◆ риски вывода средств бюджета через фиктивные компании;
- ◆ риски неустойчивости финансового положения участников государственных закупок.

Исходя из возложенных на Федеральное казначейство РФ задач, устраняются все возможные риски, приводящие к коррупционным схемам в рамках реализации

строительных проектов посредством контрактной системы.

Несмотря на положительные стороны применения контроля Федерального казначейства в рамках механизма бюджетного мониторинга, существуют отдельные недостатки, которые необходимо доработать на уровне законодательного поля:

- ◆ если раньше свободные денежные средства находились на счетах головной компании, то на сегодняшний день они разбиты на дочерние компании, которые выступают субподрядчиками при выполнении государственного контракта. Это способствует выводу денежных средств без участия контроля со стороны государственных регулирующих органов;
- ◆ с помощью отсутствия аванса при выполнении государственного контракта, компании могут извлекать банковское, а не казначейское сопровождение;
- ◆ при заключении государственных контрактов не предусматривающих условий авансирования исполнителя, как правило отсутствовала экономия средств (так, при проведении авансирования, максимальная цена контракта опускается в среднем на 3–6 процентов от первоначальной суммы);
- ◆ в контрольно-надзорных органах отсутствует единая методика аудита контрактной системы.

Помимо вышеперечисленных рекомендаций по совершенствованию контроля за исполнением контрактной системы в сфере строительства, необходимо предложить и другие механизмы, практическое применение которых увеличит эффективность использования бюджетных средств в рамках государственных закупок:

- ◆ исследования различных авторов подтверждает необходимость реформирования законодательной базы государственных контрактов, которая слишком усложнена;
- ◆ необходимо введение механизма общественного контроля государственных контрактов;
- ◆ необходимо стимулирование развития рынка закупок;
- ◆ введение более точного планирования рынка государственных контрактов на строительные работы;

- ◆ более частый допуск на рынок строительных контрактов предприятий малого и среднего бизнеса;
- ◆ необходимо совершенствовать систему ответственности за несоблюдение контрактов со стороны исполнителей, которые в рамках уклонения создают фирмы-однодневки;
- ◆ введение в Закон о контрактной системе требований о квалификационном отборе исполнителей и подрядчиков в неконкурсных процедурах закупки;
- ◆ введение единой программы подготовки специалистов контрактной службы, изменение их мотивационной системы, повышение уровня оплаты труда и привлечение высококвалифицированных специалистов;
- ◆ необходимо определить единый орган контроля за контрактной системой.

Таким образом, существующая государственная система контроля и мониторинга контрактных заказов в сфере строительства Российской Федерации требует своего усовершенствования. При научном исследовании установлено, что за последние 2 года, правительство России внедрило новые инструменты, целью которых является увеличение эффективности контрактной системы. Несмотря на такие меры, практический уровень эффективности государственных заказов при строительных работах достаточно низкого уровня.

По этой причине, с целью его повышения, необходимо принятие новых мер и инструментов с целью совершенствования механизма контроля и мониторинга за исполнением контрактной системы. Более того, решение данного вопроса напрямую влияет и на эффективность расходования бюджетных средств, а при эффективной реализации государственных заказов возможно совершенствование и условий рыночной инфраструктуры. В связи с этим, необходимо проводить дальнейшие научные исследования на данную тематику. Учитывая разработанные рекомендации, необходимо их практическое применение, с целью дальнейшего анализа эффективности системы контроля за государственными закупками. Лишь при соблюдении комплексной программы возможны структурные изменения. Реализуя по отдельности некоторые инструменты — российская система контроля за соблюдением законодательства в контрактной системе особо не изменится.

ЛИТЕРАТУРА

1. Николаева Е. П. Особенности и проблемы системы госзакупок в строительстве. URL: <https://files.scienceforum.ru/pdf/2016/26476.pdf> (дата обращения 29.10.2018).
2. Шешукова Т. Г., Мальцева А. А. Методика оценки эффективности государственных закупок в национальных исследовательских университетах // Международный бухгалтерский учет. — 2015. — № 6 (348). — С. 28–36.

3. Чертков В. С. Практика применения закона о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд через систему контроля // Международный научно-исследовательский журнал. — 2015. — № 10 (41) Часть 1. — С. 80–84.
4. Итоги закупок по 44-ФЗ за 2017 год от Минфина. URL: <http://zakupki-kontur.ru/news/itogi-zakupok-po-44-fz-za-2017-god-ot-minfina/> (дата обращения 11.10.2018).
5. Бюджетный мониторинг. Практические аспекты. URL: <http://bujet.ru/article/344226.php> (дата обращения 29.10.2018).
6. Роман Артюхин: Механизм казначейского сопровождения интенсивно развивается // Федеральное казначейство. URL: <http://roskazna.ru/novosti-i-soobshheniya/novosti/1328092/> (дата обращения 29.10.2018).
7. Бюджетный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.12.2016).
8. Реализация полномочий Федерального казначейства в рамках контроля целевого расходования бюджетных средств. URL: https://www.keysystems.ru/news/seminar/09_2017_seminar/celeveye_rashody.pdf (дата обращения 29.10.2018). Массовые хищения на космодроме «Восточный». URL: <https://www.mk.ru/social/2018/02/26/massovye-khishheniya-na-kosmodrome-vostochnyy-figuranty-poluchili-novye-sroki.html> (дата обращения 11.11.2018). Дела семейные. Как братья Магомедовы строили бизнес и к чему привела их ссора. URL: <http://www.forbes.ru/milliardery/365175-dela-semeynye-kak-bratya-magomedovy-stroili-biznes-i-k-chemu-privela-ih-ssora> (дата обращения 11.11.2018).

© Еня Владимир Владимирович (vvenya@mail.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»