

МОНИТОРИНГ РАСХОДОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ ОРГАНИЗАЦИЯМИ СФЕРЫ ДОРОЖНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

Рогатенюк Э.В.

Государственное бюджетное образовательное учреждение дополнительного профессионального образования
Республики Крым «Крымский республиканский институт постдипломного педагогического образования»
(ГБОУ ДПО РК КРИППО)
295000, г. Симферополь, ул. Ленина, 15; тел. (3652) 27-45-15; e-mail: info@krippo.ru

Аннотация. В условиях роста теневой экономики совершенствуются схемы отмывания преступных доходов. Наиболее уязвимой является бюджетная сфера и сфера дорожного строительства, финансируемая, в основном, за счет средств федерального бюджета. В этой связи, система государственного внешнего контроля (аудита) на макроуровне и система внутреннего контроля на микроуровне становятся не только неотъемлемыми составляющими системы управления расходованием бюджетных средств, но и выполняют роль механизма реализации мер в целях противодействия отмывания доходов, полученных преступным путем, финансирования терроризма и распространения оружия массового уничтожения. Формирование и функционирование эффективной системы государственного внешнего контроля и внутреннего контроля в субъектах первичного финансового мониторинга обеспечит своевременное выявление рисков легализации, будет способствовать повышению гибкости и адаптивности национальной системы ПОД/ФТ/ФРОМУ.

Ключевые слова: финансовый мониторинг, бюджетный мониторинг, риски легализации, внешний контроль, внутренний контроль, дорожное строительство.

ВВЕДЕНИЕ

В последние десятилетия важным дестабилизирующим фактором стал рост теневой экономики и совершенствование схем отмывания преступных доходов. Наиболее уязвимой является бюджетная сфера и сфера дорожного строительства, финансируемая, в основном, за счет средств федерального бюджета. В сложившихся условиях система государственного внешнего контроля (аудита) на макроуровне и система внутреннего контроля на микроуровне становятся не только неотъемлемыми составляющими системы управления расходованием бюджетных средств, но и выполняют роль механизма реализации мер в целях противодействия отмывания доходов, полученных преступным путем, финансирования терроризма и распространения оружия массового уничтожения (далее — ПОД/ФТ/ФРОМУ) [10]. Формирование и функционирование эффективной системы государственного внешнего контроля и внутреннего контроля в организациях – субъектах первичного финансового мониторинга обеспечит своевременное выявление рисков ОД/ФТ/ФРОМУ (рисков легализации), будет способствовать повышению гибкости и адаптивности национальной системы ПОД/ФТ/ФРОМУ.

АНАЛИЗ ОСНОВНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ И ПУБЛИКАЦИЙ

Изучением теоретических и практических аспектов финансового мониторинга занимаются зарубежные и российские ученые-экономисты: А.И. Анцифирова, Т.А. Батрова, В.Н. Едророва, К.С. Ермолаев, В.А. Зубков, М.В. Каратаев, И.С. Нафиков, А.В. Осипов, С.З. Нурмагамбетов, М.М. Прошунин, Н.Ю. Фильчакова, Ю.А. Чиханчин, В.М. Шумилов и многие другие.

Однако в работах вышеназванных ученых недостаточно внимания уделено особенностям осуществления финансового мониторинга и повышения эффективности существующих систем внешнего аудита и внутреннего контроля в организациях сферы дорожного строительства, работающих с бюджетными средствами. Важность затронутых вопросов и недостаточность их разработки обусловили выбор темы, определили цель и состав решаемых задач данного исследования.

ПОСТАНОВКА ЦЕЛИ И ЗАДАЧ ИССЛЕДОВАНИЯ

Проведем анализ результатов финансового мониторинга расходования бюджетных средств организациями сферы дорожного строительства; выявим основные нарушения при расходовании бюджетных средств; определим направления совершенствования системы финансового мониторинга в сфере дорожного строительства.

ОСНОВНОЙ РАЗДЕЛ

Согласно бюджетному законодательству, «функции по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, предварительному и текущему контролю за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета» [5], возложены на Федеральное казначейство (Казначейство России). Кроме этого, согласно Концепции развития национальной системы ПОД/ФТ/ФРОМУ, на Федеральное казначейство возложена функция прогнозирования рисков легализации в бюджетной сфере. Казначейству России поручено обеспечить надлежащее сопровождение реализации государственных проектов и программ, а именно обеспечить:

- раскрытие структуры цены государственного контракта (договора, соглашения);
- ведение раздельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности (далее — ФХД) получателями целевых средств;
- проведение органами Федерального казначейства проверки документов на соответствие фактически поставленных товаров (выполненных работ, оказанных услуг) данным раздельного учета результатов ФХД и информации о структуре цены государственного контракта (договора, соглашения).

Также, за исполнение федерального бюджета отвечает Счетная палата. Но в отличие от Федерального казначейства, является высшим постоянно действующим органом внешнего государственного контроля (аудита). В обязанности Счетной палаты входит проведение ежегодного аудита расходования бюджетных средств с целью не допущения их нецелевого использования.

Так, Счетной палатой за 2018 год [7] было выявлено 9235 нарушений и недостатков при поступлении и использовании средств бюджетной системы на сумму 772,7 млрд. руб. В составе выявленных нарушений наибольший удельный вес занимают нарушения при осуществлении государственных (муниципальных) закупок — 294,6 млрд. руб. (38,13%). Далее идут нарушения при формировании и исполнении бюджетов — 268,2 млрд. руб. (34,71%), нарушения ведения бухгалтерского учета, составления и предоставления бухгалтерской (финансовой) отчетности — 95 млрд. руб. (12,29%), неэффективное использование федеральных и иных ресурсов — 70,7 млрд. руб. (9,15%), иные нарушения — 44,2 млрд. руб. (5,72%) (рис. 1). То есть, риски легализации возникают на самой первой стадии расходования бюджетных средств, когда ситуация подконтрольна Федеральному казначейству.

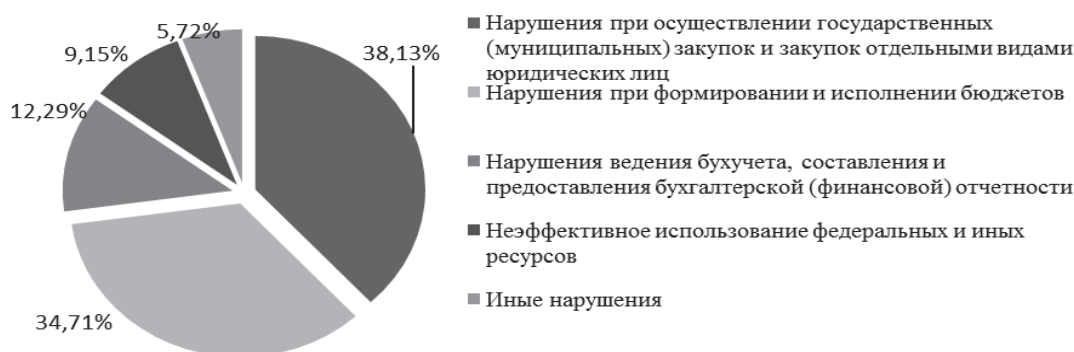


Рис. 1. Структура выявленных нарушений и недостатков при поступлении и использовании средств бюджетной системы Российской Федерации в 2018 году (по объему), %

Источник: составлено автором по данным Счетной палаты Российской Федерации [7]

Если рассматривать структуру данных нарушений по количеству (числу), то на первом месте нарушения при формировании и исполнении бюджетов — 3784 (40,97%), далее идут нарушения при осуществлении государственных (муниципальных) закупок отдельными видами юридических лиц — 2367 (25,63%), нарушения ведения бухгалтерского учета, составления и предоставления бухгалтерской (финансовой) отчетности — 979 (10,60%), нарушения в сфере управления и распоряжения государственной (муниципальной) собственностью — 528 (5,72%),

факты нарушения в части неэффективного использования федеральных и иных ресурсов — 120 (1,30%) (рис. 2).



Рис. 2. Структура выявленных нарушений и недостатков при поступлении и использовании средств бюджетной системы Российской Федерации в 2018 году (по количеству), %

Источник: составлено автором по данным Счетной палаты Российской Федерации [7]

Согласно нормативным документам, ответственность за нарушения в финансово-бюджетной сфере ложится не только на органы исполнительной власти, но и на Государственных заказчиков — государственные органы, органы управления государственными внебюджетными фондами или государственные казённые учреждения, действующие от имени РФ или её субъекта. Государственные заказчики уполномочены принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством и осуществлять государственные закупки товаров, работ, услуг.

Процесс государственной закупки осуществляется посредством тендера (конкурса, аукциона) — заявки на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, поданную на конкурсной основе. Условия, сроки и процедура конкурса объявляются заранее и закрепляются документально. Отбор участников тендера и сама процедура тендера базируются «на принципах состязательности, справедливости и эффективности. Контракт заключается с победителем тендера — участником, подавшим предложение, соответствующее требованиям документации, в котором предложены наилучшие условия. В отличие от аукционов, участники тендера не имеют доступа к условиям, предложенным конкурентами» [11]. Размещение государственного заказа осуществляется посредством торгов, проводимых только в один этап.

Все отношения в сфере государственных закупок регулируются Федеральным законом № 44-ФЗ [2]. В целях эффективности контрольных мероприятий в сфере государственных закупок, данным законом предусмотрено создание и ведение Единой информационной системы в сфере государственных закупок, которая «представляет собой совокупность информации, информационных технологий и технических средств, обеспечивающих формирование, хранение и обработку данных в информационно-телекоммуникационной сети Интернет» [11].

Особому контролю со стороны уполномоченных органов подлежит сфера дорожного строительства. Ответственными за данную сферу являются Министерство транспорта РФ и находящейся в его ведении федеральный орган исполнительной власти — Федеральное дорожное агентство (Росавтодор). По данным Росавтодора, за последние три года количество осуществлённых закупок возросло в 38,98 раза, заключенных государственных контрактов — в 38,62 раза (табл. 1).

Таблица 1.

Анализ статистической информации о ходе размещения заказов для государственных нужд Федеральным дорожным агентством в 2016-2018 годах

Показатели, единиц измерения	2016	2017	2018	2017/2016	2018/2017	2018/2016
Осуществлено закупок контрактным способом, млрд. руб.	19683	25988	767404	132,03%	2952,92%	3898,82%
Заключено государственных контрактов, млрд. руб.	19541	25473	754691	130,36%	2962,71%	3862,09%
Экономия по итогам закупочных процедур, %	3,18	2,26	1,65	71,07%	73,01%	51,89%

Источник: рассчитано автором на основе данных Федерального дорожного агентства [9]

Мы видим, что в 2018 году Росавтодором и подведомственными ему учреждениями было осуществлено 4664 закупки конкурентным способом определения поставщика, в том числе: 1776 — через конкурс; 2701 — через электронный аукцион. План-график закупок по итогам 2018 года Росавтодором и подведомственными ему учреждениями выполнен на 99%.

Несмотря на положительную динамику, экономия по итогам закупочной деятельности за анализируемый период — сумма фактической экономии бюджетных средств, которая сложилась по итогам заключения контракта (НМЦК по извещению минус цена контракта) — снизилась почти в 2 раза (с 3,18% в 2016 году до 1,65% в 2018 году).

Рост количества размещенных заказов для государственных нужд можно объяснить проводимым в 2018 году чемпионатом мира по футболу (далее ЧМ-2018), что потребовало строительства новых и реконструкции старых автомобильных дорог. Однако в ходе проверок закупок по дорожному строительству, приуроченному к ЧМ-2018, Счетной палатой РФ было выявлено ряд серьезных нарушений [6, 7]. Так, по итогам мониторинга государственных закупок, почти 50% выделенных денежных средств были израсходованы с признаками нарушений, которые обошлись бюджету в 2,5 млрд. руб. Почти все выявленные нарушения связаны с подтасовкой условий закупок в интересах «нужного» подрядчика. Почти в каждом из двенадцати регионов, принимающих ЧМ-2018, был выявлен картель в сфере дорожного строительства, как правило, аффилированный с региональными властями.

При анализе государственных закупок в 2018 году Счетной палатой РФ выявлены следующие нарушения:

- 66% случаев — установление к участникам закупок дополнительного требования по опыту исполнения аналогичных контрактов. Данное нарушение привело к ограничению конкуренции, незначительному снижению начальной цены контракта и, как следствие потерям бюджета. Согласно ст. 31 Федерального закона №44-ФЗ, «за установление требований к участникам, не предусмотренных законодательством о контрактной системе, должностному лицу заказчика грозит штраф. Его размер составляет 1% от НМЦК, но не менее 5 тыс. руб. и не более 30 тыс. руб.» [2]. На фоне «отмытых» денег сумма штрафа незначительна.

- 16% случаев — необоснованное укрупнение лотов, что не допускается ч. 3. ст. 17 Федерального закона № 135-ФЗ [1]. Укрупнение лотов приводит к ограничению «конкуренции между участниками торгов, участниками запроса котировок, участниками запроса предложений путем включения в состав лотов товаров, работ, услуг, технологически и функционально не связанных с товарами, работами, услугами, поставки, выполнение, оказание которых являются предметом торгов, запроса котировок, запроса предложений» [1]. Удорожание лотов требует повышенные обеспечительные меры, а это отсекает от торгов небольшие компании, которые могли бы выполнить отдельные виды работ качественно и по более низкой цене. Потери точно подсчитать не представляется возможным, но ориентировочно — при ограничении конкуренции путем укрупнения лотов экономия не превышает 1%, тогда как при конкурентных закупках данный показатель может достигать 20% начальной цены

- 10% случаев — проведение закупок в форме открытых конкурсов или закупок у единственного поставщика, тогда как характер контракта требовал электронного аукциона. Это грубое нарушение ч. 5 ст. 24 Федерального закона №44-ФЗ, согласно которой заказчик вправе самостоятельно выбирать способ определения поставщика. При этом он не вправе совершать действия, влекущие за собой необоснованное сокращение числа участников закупки. Согласно п. 9 ч. 1 ст. 93 Федерального закона №44-ФЗ, «закупка у единственного поставщика может осуществляться вследствие аварии, иных чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, непреодолимой силы» [1]. Заказчик в таком случае может выбрать поставщика без конкурса, но такая форма закупки требует серьезного обоснования. Потери от такого нарушения тоже сложно подсчитать, но ориентировочно бюджет мог бы сэкономить 3,72% от стоимости закупок, осуществленных у единственного поставщика.

- 8% случаев — иные нарушения, в том числе завышение цены посредством картельного сговора. Согласно п. 1 ст. 11 Федерального закона № 135-ФЗ [1], картельный сговор в сфере государственных закупок не допускается.

В государственных закупках в сфере дорожного хозяйства картель используется следующим образом. На первом этапе аукциона опытный и имеющий большое количество аналогичных выигранных аукционов участник предлагает наименьшую цену, подстраховывая тем самым

другого участника. На втором этапе он по каким-то причинам не представляет все необходимые документы и тогда по ранжированию победителем признается второй участник. Цены в большинстве случаев заметно снижаются. Также к снижению цен на аукционах приводит и широко используемая схема «таран». Данная схема и схема «таран» направлены на снижение цены контракта и выведение из конкурса тех участников, чьи затраты на выполняемые работы будут больше.

Выявленные нарушения в сфере государственных закупок привели к значительным потерям бюджета. Это недопустимо, особенно если учесть, что объемы строительных работ в дорожной сфере с каждым годом будут только увеличиваться. Обусловлено это задачами, озвученными в Национальном проекте «Безопасные и качественные автомобильные дороги» (общая сумма финансирования составляет 4779,7 млрд. руб.), рассчитанном на период 2018-2024 года. Данный проект включает в себя четыре федеральных проекта — «Дорожная сеть» (4438,7 млрд. руб.), «Общесистемные меры развития дорожного хозяйства» (279,5 млрд. руб.), «Безопасность дорожного движения» (55,9 млрд. руб.) и «Автомобильные дороги Минобороны России» (5,6 млрд. руб.). Источники финансирования: 440,9 млрд. руб. — федеральный бюджет, 4139,1 млрд. руб. — бюджеты субъектов РФ, 199,7 млрд. руб. — внебюджетные источники [3].

В Республике Крым в рамках Национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» разработан и реализуется региональный проект, объем финансирования которого составляет 25,5 млрд. руб. Главным объектом данного проекта является строительство трассы «Таврида» — автомобильной дороги федерального значения Керчь – Симферополь – Севастополь.

В настоящее время в Республике Крым протяженность автомобильных дорог общего пользования регионального и межмуниципального значения составляет 6129,3 км. На сегодняшний день нормативным требованиям не соответствуют около 4800 км региональных и межмуниципальных дорог, то есть 78,31 % [8].

В 2019 году Министерство транспорта Республики Крым получило на реализацию проекта из федерального бюджета 1,848 млрд. руб. В течение года запланировано отремонтировать 63 участка дорог регионального и межмуниципального значения [8]. При реализации проекта применяются новые для Крыма технологии и современные материалы, соответствующие межгосударственным стандартам Таможенного Союза. Кроме того, в числе ключевых целей проекта — снижение смертности в результате ДТП, уменьшение доли дорог, работающих в режиме перегрузки, а также снижение уровня аварийности.

По оценкам экспертов, работы по приведению автомобильных дорог Республики Крым и г. Севастополя в соответствие с едиными общероссийскими требованиями займут от трех до пяти лет. Возможно, что сроки строительных работ выйдут за рамки, определенные Национальным проектом. Потребуется уточнение дополнительных источников финансирования, а значит — не уменьшится роль финансового мониторинга организаций дорожного хозяйства, работающих в бюджетной сфере.

ВЫВОДЫ

Учитывая вышесказанное, считаем целесообразным расширение списка предприятий (организаций), являющихся субъектами первичного финансового мониторинга согласно Федеральному закону № 115-ФЗ [4]. Объективно необходимым является включение в данный список организаций, работающих не просто в бюджетной сфере, а связанных с реализацией Национальных и Региональных проектов.

Контроль за расходованием бюджетных средств в сфере дорожного строительства должен осуществляться совместными усилиями Счетной палаты, Федерального казначейства и Росавтодора, а также Генеральными подрядчиками и строительными организациями, которые следует относить к субъектам первичного финансового мониторинга.

Реализация данной рекомендации повысит эффективность контроля за расходованием бюджетных средств, снизит уровень риска участия строительных организаций в преступных схемах ОД/ФТ/ФРОМУ.

ПЕРСПЕКТИВЫ ДАЛЬНЕЙШЕГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Мониторинг предприятий (организаций), функционирующих в сфере дорожного строительства, следует проводить с периодичностью один раз в год. Для своевременной идентификации рисков ОД/ФТ/ПРОМУ и повышения ее эффективности следует разработать методику, которая, во-первых, вбирала бы в себя все требования, предъявляемые к субъектам первичного финансового мониторинга; во-вторых, базировалась на принципах финансового мониторинга бюджетных средств; в-третьих, учитывала специфику сферы дорожного строительства. Для разработки данных рекомендаций требуется проведения анализа и оценки эффективности системы внутреннего контроля организаций дорожного строительства на предмет выполнения ими Федерального закона № 115-ФЗ [4], Федерального закона №44-ФЗ [2] и Федерального закона № 135-ФЗ [1].

ЛИТЕРАТУРА

1. О защите конкуренции: Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ / Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61763/ (дата обращения: 14.01.2020).
2. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (с изменениями на 3 августа 2018 года) / Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 03.07.2018.
3. О национальных целях и стратегических задачах развития РФ в период до 2024 года: Указ Президента от 7 мая 2018 года №204 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://kremlin.ru/acts/bank/43027> (дата обращения: 15.01.2020).
4. О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма: Федеральный закон от 07.08.2001 года № 115-ФЗ (ред. от 23.04.2018) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://legalacts.ru/doc/federalnyi-zakon-ot-07082001-no-115-fz-o/> (дата обращения: 06.01.2020).
5. Официального сайта Федерального казначейства [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://roskazna.ru/o-kaznachejstve/missiya-i-tsennosti/> (дата обращения: 11.12.2019).
6. Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации за 2017 год. — М.: Счетная палата Российской Федерации, 2017. — 208 с.
7. Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации за 2018 год. — М.: Счетная палата Российской Федерации, 2018. — 95 с.
8. Официальный сайт Министерства транспорта Республики Крым [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://mtrans.rk.gov.ru/ru/index> (дата обращения: 11.12.2019).
9. Официальный сайт Федерального дорожного агентства (Росавтодора) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://rosavtdor.ru> (дата обращения: 14.01.2020).
10. Рогатенюк, Э. В. Комплаенс-контроль: сущность, направления совершенствования / Э.В. Рогатенюк, М.А. Обухова // Институт финансово-кредитных отношений в условиях рыночных трансформаций: сборник трудов VI Внутривузовского научно-практического семинара (г. Симферополь, 12 декабря 2018 года). — Выпуск 6. — Симферополь: ФГАОУ ВО «Крымский федеральный университет имени В.И. Вернадского», 2019. — С.84-90.
11. Тендер (торги) / Википедия — свободная энциклопедия [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A2%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D0%B5%D1%80_\(%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B8\)](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A2%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D0%B5%D1%80_(%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B8)) (дата обращения: 14.01.2020).

MONITORING THE EXPENDITURE OF BUDGET FUNDS BY ORGANIZATIONS IN THE FIELD OF ROAD CONSTRUCTION

Rogatenyuk E.V.

Annotation. In the context of the growth of the shadow economy, money laundering schemes are being improved. The most vulnerable is the budget sector and the road construction sector, which is financed mainly from the Federal budget. In this regard, the system of state external control (audit) at the macro level and the system of internal control at the micro level become not only integral components of the system of budget expenditure management, but also serve as a mechanism for implementing measures to counter the laundering of proceeds from crime, the financing of terrorism and the proliferation of weapons of mass destruction. The formation and functioning of an effective system of state external control and internal control in primary financial monitoring subjects will ensure timely identification of legalization risks, and will help to increase the flexibility and adaptability of the national national AML/CFT system.

Keywords: financial monitoring, budget monitoring, legalization risks, internal control, road construction.