

УДК 336.5

***К ВОПРОСУ О ПРИЧИНАХ ЗАВЫШЕНИЯ ЦЕНЫ В
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПКАХ НА ВЫПОЛНЕНИЕ СТРОИТЕЛЬНЫХ
РАБОТ***

Федотов Д.А.

Магистр, Экономический факультет,

ФГБОУ ВО «Челябинский государственный университет»,

Челябинск, Россия

Аннотация

В статье анализируются основные причины завышения цены строительных контрактов в сфере государственных закупок. Повторный учет работ по ранее исполненным контрактам, двойной учет одних и тех же работ, завышение прогнозных показателей инфляции и неправомерное применение повышающих коэффициентов приводят к необоснованному выбытию значительного объема бюджетных средств. Ограничение органов контроля в полномочиях, финансировании и трудовых ресурсах создает риски нарушения принципа неотвратимости наказания. Предложенные в статье меры призваны повысить эффективность деятельности органов контроля в сфере закупок при проверке правильности составления сметных расчетов заказчиками.

Ключевые слова: государственные закупки, завышение цены, строительные работы.

***ABOUT THE REASONS FOR OVERPRICING IN CONSTRUCTION PUBLIC
PROCUREMENT***

Fedotov D.A.

Masters of Economics, Faculty of Economics,

Chelyabinsk State University,

Chelyabinsk, Russia

Abstract

The main reasons for overpricing in construction public contracts are analyzed in this article. Repeated counting of work under earlier completed contracts, double counting of the same work, overestimation of inflation forecasts and the unlawful use of multiplying factors lead to the unjustified disposal of a significant amount of budget funds. The limitation of control bodies in terms of powers, funding and labor resources creates risks of violating the principle of the inevitability of punishment. The measures proposed in the article are designed to increase the efficiency of the activities of control bodies in the field of procurement when checking the correctness of the preparation of estimates by customers.

Key words: public procurement, overpricing, construction work.

В настоящее время усиливается роль государственных закупок во всех секторах экономики. Значительный объём финансирования национальных проектов реализуется через институт государственных закупок [1]. В результате модернизируется и обновляется материально-техническое обеспечение различных видов социальных организаций [3].

Благодаря государственным закупкам государство также реализует свою социальную функцию [2]. Наибольшая доля государственных закупок приходится на выполнение работ по строительству, капитальному и текущему ремонту объектов жизненно-важной инфраструктуры населения – строительство школ, детских садов, больниц и образовательных кампусов, ремонт автомобильных дорог и рекультивацию свалок.

Однако органы контроля в сфере закупок фиксируют большое число нарушений, в особенности при распределении средств национальных проектов. При этом наибольший ущерб для бюджета наносят финансовые нарушения [4], размер которых возрос в 6 раз с 66,1 млрд в 2014 году до 362 млрд рублей в

2020 году¹.

Согласно данным Счетной Палаты Российской Федерации основной объем финансовых нарушений приходится на злоупотребления заказчиков при обосновании и определении цены закупок (около 75% от всей суммы нарушений)², среди которых наиболее остро стоит проблема завышения цены.

Так как сфера строительства является одной из наиболее коррумпированных отраслей экономики [5], исследование причин завышения цены государственных закупок на выполнение строительных работ является наиболее актуальным в современных условиях.

Анализ практики органов контроля в сфере закупок показывает, что причины завышения цен строительных контрактов повторяются из года в год вне зависимости от территориального расположения заказчика и его объема финансирования. Среди основных причин можно отметить следующие:

1. Заказчики в сметную документацию закупки повторно включают работы, которые ранее были предметом договоров, заключенных с единственным поставщиком. Например, государственный заказчик Челябинской области в смету на выполнение работ по сохранению объекта культурного наследия регионального значения на 8 436 500,00 рублей включил услуги по разработке проектно-сметной документации на сумму 395 000,00 рублей и по проведению государственной экспертизы сметной стоимости на сумму 20 000,00 рублей. Данные услуги уже оказывались заказчику в рамках других договоров, заключенных с единственным поставщиком в качестве малых закупок, и были приняты и оплачены им на сумму 415 000,00 рублей³.

В дальнейшем указанное нарушение было устранено заказчиком путем заключения дополнительного соглашения с поставщиком о снижении цены на

¹ Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2020 год» // Режим-доступа: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/123/442w02xo0vq4unq199jwxnr9mpow972c.pdf> (27.01.2022).

² Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2018 год // URL: <https://ach.gov.ru/promo/goszakupki-2018/index.html#results> (16.11.2021).

³ Акт внеплановой проверки Главного контрольного управления Челябинской области от 29.05.2020 г. № 06-09/22 // Режим-доступа: <https://zakupki.gov.ru/controls/documentIcrDownload?documentId=1099690> (27.01.2022).

415 000,00 рублей. При этом следует особо подчеркнуть, что заказчик заключил дополнительное соглашение только после назначения внеплановой проверки, которая стала возможной благодаря осуществлению предпроверочного контроля в рамках мониторинга закупок заказчика.

Отсутствие предпроверочного контроля с большой долей вероятности приводит к нанесению существенного ущерба публичным интересам в виде неправомерного расходования бюджетных средств. Поэтому в случае наличия признаков совершения заказчиком тяжкого правонарушения, а также необходимости принятия контрольным органом срочных действий для минимизации негативных последствий (в условиях проведения контрольного мероприятия они невозможны вследствие обязанности органа контроля предоставить заказчику 10 рабочих дней для предоставления документов и информации) представляется целесообразным легализовать институт предпроверочных мероприятий в сфере закупок.

2. При составлении сметы заказчики дважды учитывают одни и те же работы. Например, в ходе обоснования цены закупки на выполнение ремонтно-реставрационных работ объекта культурного наследия заказчик дважды учел работы по установке окон, демонтажу и монтажу дверей⁴. С учетом того, что сметные расчеты представляют собой объемные таблицы с большим числом наименований разнообразных работ, которые иногда перекликаются между собой, выявление случаев двойного учета одних и тех же работ представляет наибольшую трудность. Данная проблема существенно осложняется дефицитом квалифицированных экспертов и специалистов сметного дела в органах контроля в сфере закупок, ограниченностью финансирования на проведение полноценной внешней экспертизы сметной стоимости и формальным подходом уполномоченных органов на проведение государственной экспертизы при проверке сметной стоимости.

⁴ Акт внеплановой проверки Главного контрольного управления Челябинской области от 24.08.2020 г. № 06-09/32 // Режим-доступа: <https://zakupki.gov.ru/controls/documentIcrDownload?documentId=1137939> (27.01.2022).
Вектор экономики | www.vectoreconomy.ru | СМИ Эл № ФС 77-66790, ISSN 2500-3666

В условиях, когда контролем охватывается менее 1% от общего числа государственных закупок на выполнение строительных работ, капитального или текущего ремонта⁵, двойной учет одних и тех же работ создает риски необоснованного выбытия бюджетных средств.

Следовательно, необходимо в каждом органе в сфере закупок создать структурное подразделение, специализирующееся на проведении экспертизы проектной документации и сметной стоимости.

3. Заказчики при корректировке цены закупки применяют завышенные прогнозные индексы инфляции. Так, в 2019 году на территории Челябинской области при определении сметной стоимости строительных и ремонтных работ прогнозный дефлятор составлял 104,7⁶. В случае, если сроки строительства составляют менее 12 месяцев, то значение дефлятора корректируется по специальной формуле в зависимости от числа полных месяцев⁷. Муниципальным заказчиком Челябинской области в рамках национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» осуществлена закупка по выполнению ремонта дорог города Челябинска на сумму 827 731 096,00 рублей со сроком исполнения 5 полных месяцев (с 03.06.2019 г. по 31.10.2019 г.). Следовательно, коэффициент дефлятора для указанной закупки должен был составить 101,3⁸.

Однако при обосновании цены заказчик использовал прогнозный дефлятор в размере 105,0 (ссылаясь на прогноз социально-экономического развития России) и число полных месяцев равных 10 (считая с 01.01.2019 г. по 31.10.2019 г.), что привело к применению коэффициента дефлятора в размере

⁵ На примере Челябинской области.

⁶ Письмо Министерства тарифного регулирования и энергетики Челябинской области от 04.12.2018 г. № 08/6786 // Режим-доступа: http://tarif74.ru/Upload/files/%D0%98%D0%9F%20%E2%84%96%2008_6786.pdf (28.01.2022).

⁷ Пункт 16 Порядка определения стоимости строительно-монтажных и ремонтно-строительных работ по объектам, финансируемым за счет средств областного бюджета в текущем уровне цен: постановление Государственный комитет «Единый тарифный орган Челябинской Области» от 27.02.2014 г. № 10/77 // Режим-доступа: <https://docs.cntd.ru/document/428673579> (28.01.2022).

⁸ Акт внеплановой проверки Главного контрольного управления Челябинской области от 25.12.2019 г. № 06-09-80 // Режим-доступа: <https://zakupki.gov.ru/controls/documentIcrDownload?documentId=1017794> (28.01.2022).

104,16. В результате неправомерного использования завышенного показателя коэффициента дефлятора заказчик завысил цену закупки на 22 774 000,00 рублей⁹.

Другим примером является применение завышенного прогнозного индекса инфляции в государственной закупке по ремонту гравийной автомобильной дороги регионального и муниципального значения Челябинской области на сумму 74 421 562,00 рубля. Вместо коэффициента дефлятора 1,01375 заказчик округлил его до 1,0138, тем самым завысив цену на 3 671,00 рубль¹⁰.

В связи с тем, что ремонту дорог сопутствуют наиболее дорогостоящие закупки (в основном от 100 млн. рублей), даже небольшое завышение прогнозного дефлятора может привести к существенному завышению цены. Поэтому при осуществлении закупок на ремонт дорог необходимо ввести обязательную стадию предзакупочного контроля для проверки правильности составления сметной стоимости.

4. Наряду с проблемой использования прогнозного индекса инфляции заказчики часто необоснованно используют повышающие коэффициенты к тем или иным видам работ. Основными причинами данной проблемы являются следующие:

– заказчики учитывают особые условия производства работ при отсутствии в проекте сведений о характере их влияния. Например, заказчик применил повышающий коэффициент 1,15, учитывающий условия производства работ, без их конкретизации: в стесненных условиях на производственных площадках, при строительстве новых объектов или

⁹ Решение Арбитражного суда Челябинской области от 15.04.2021 г. по делу № А76-11555/2020 // Режим-доступа: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/38d52489-d46b-41ae-a697-ed335a06313b/3bf54a88-d6f7-46a7-bf3a-73aba42c9d9b/A76-11555-2020_20210415_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True (26.11.2021).

¹⁰ Акт внеплановой проверки Главного контрольного управления Челябинской области от 21.01.2021 г. № 06-09/87 // Режим-доступа: <https://zakupki.gov.ru/controls/documentIcrDownload?documentId=1223934> (28.01.2022).

инженерных сетей, либо в условиях застроенной части города¹¹. Указанные действия заказчика привели к завышению цены аукциона на 37 205,00 рублей¹²;

– заказчики вместо территориальных сметных нормативов (ТЕР) применяют федеральные единичные расценки (ФЕР). Например, в пояснительной записке к проекту государственный заказчик Челябинской области указывает, что использует территориальные сметные нормативы, предусмотренные для Челябинской области. Однако в дальнейшем для стоимости работ по монтажу конструкций применяет повышающий коэффициент на демонтажные работы в соответствии с федеральными единичными расценками. В результате завышение цены аукциона составило 2 759,88 рублей¹³;

– заказчики используют расценки из сборников, не включенных в Федеральный реестр сметных нормативов. Например, заказчик не применил обязательные расценки из сборника для работ по нанесению дорожной разметки, что привело к искусственному завышению стоимости данных работ на 964 702,02 рубля (около 5%)¹⁴;

– заказчики применяют повышающие коэффициенты, не предусмотренные сметными нормами. Например, заказчик при определении совокупного расхода песчано-щебеночных смесей для строительства дороги применил к нормативу расхода материала коэффициент 1,22, наименование которого отсутствует в сметных нормах. Как следствие, общий объем песчано-щебеночных смесей необоснованно увеличился на 2 229,22 м³, что повлекло за

¹¹ Заключение о проверке достоверности определения сметной стоимости строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства от 04.09.2018 г. № 74-1-0141-18 // Режим-доступа: <https://zakupki.gov.ru/44fz/filestore/public/1.0/download/priz/file.html?uid=7621B959156C0088E0530A86121FEDC7> (28.01.2022).

¹² Акт внеплановой проверки Главного контрольного управления Челябинской области от 24.08.2020 г. № 06-09/32 // Режим-доступа: <https://zakupki.gov.ru/controls/documentIcrDownload?documentId=1137939> (28.01.2022).

¹³ Акт внеплановой проверки Главного контрольного управления Челябинской области от 11.12.2020 г. № 06-09-84 // Режим-доступа: <https://zakupki.gov.ru/controls/documentIcrDownload?documentId=1190111> (28.01.2022).

¹⁴ Акт внеплановой проверки Главного контрольного управления Челябинской области от 25.12.2019 г. № 06-09-80 // Режим-доступа: <https://zakupki.gov.ru/controls/documentIcrDownload?documentId=1017794> (28.01.2022).

собой завышение цены аукциона на 1 069 579,00 рублей¹⁵.

– заказчики применяют повышающие коэффициенты в отсутствие проектной документации. Например, заказчик применил ряд повышающих коэффициентов для некоторых работ (срезки верхнего слоя асфальта, разлива вяжущих материалов, устройства выравнивающего слоя) в условиях, когда проект на ремонт верхнего слоя асфальтобетона не выполнялся. В результате цена аукциона была завышена на 32 385 653,00 рублей¹⁶.

В некоторых из указанных случаев работа органа контроля в сфере закупок осложняется действиями заказчика. Реализуя право на защиту служебной информации, заказчики запрещают контролёрам доступ к своим программным сметным комплексам. Однако указанная информация нужна для определения соответствия параметров расценки применяемому заказчиком сборнику.

Таким образом, одним из решений проблемы необоснованного использования повышающих коэффициентов является предоставление органу контроля в сфере закупок право запрашивать доступ к программному сметному комплексу заказчика аналогично доступу к информационным системам заказчика при осуществлении бюджетного контроля.

5. В некоторых случаях заказчики включают в локальный сметный расчет работы, не предусмотренные ведомостью объемов работ. Например, при обосновании цены работ по очистке акватории реки Миасс от кустарниковой и водной растительности на сумму 29 215 100,00 рублей заказчик в смету включил стоимость работ «на отвале». При этом в разделе ведомости объемов работ «Разработка грунта» и «Работа на отвале» указанные работы отсутствуют¹⁷. Подобные нарушения трактуются органами контроля в сфере

¹⁵ Акт внеплановой проверки Главного контрольного управления Челябинской области от 21.01.2021 г. № 06-09/87 // Режим-доступа: <https://zakupki.gov.ru/controls/documentIcrDownload?documentId=1223934> (28.01.2022).

¹⁶ Акт внеплановой проверки Главного контрольного управления Челябинской области от 25.12.2019 г. № 06-09-80 // Режим-доступа: <https://zakupki.gov.ru/controls/documentIcrDownload?documentId=1017794> (28.01.2022).

¹⁷ Акт внеплановой проверки Главного контрольного управления Челябинской области от 11.12.2020 г. № 06-09-84 // Режим-доступа: <https://zakupki.gov.ru/controls/documentIcrDownload?documentId=1190111> (28.01.2022).

закупок, как завышение цены. В данном примере оно составило только 359,70 рублей.

Таким образом, анализ наиболее часто встречающихся причин завышения цены государственных закупок на выполнение строительных работ показывает на необходимость предоставления органам контроля в сфере закупок более широких полномочий при проверке правильности составления сметной стоимости. Низкий охват контроля за строительными закупками, практически полное отсутствие предварительного контроля и длительность проводимых контрольных мероприятий приводят к невозможности возврата неправомерно использованных бюджетных средств. С учетом того, что указные причины носят системный характер и не зависят от совершенствования градостроительного законодательства, несвоевременный и неэффективный контроль приводит к росту злоупотреблений при определении сметной стоимости строительных объектов.

Библиографический список:

1. Кидлова, Н.В. Управление государственными закупками как фактор успешной реализации национальных проектов // Инновации и инвестиции. – М.: Общество с ограниченной ответственностью «Русайнс», 2019. – № 5. – С. 247-252.

2. Колмыкова, Т.С., Алпеева, Е.А., Семенихина, Е.Б. Современная система государственных закупок в обеспечении инновационного развития экономики // Экономика промышленности. – М.: Национальный исследовательский технологический университет «МИСиС», АО «Объединенная металлургическая компания», 2018. – Т. 11. – № 3. – С. 242-248.

3. Путимцев, Д.Н. Моральные риски при размещении бюджетных средств на конкурсной основе // Вестник российского университета Дружбы Народов. Серия: государственное и муниципальное управление. – М.: Российский

университет дружбы народов, 2018. – Т. 5. – № 1. – С. 7-21.

4. Федотов, Д.А. Анализ финансовых нарушений при изменении условий государственных контрактов // Актуальные вопросы современной экономики. – Махачкала: ООО «Институт развития образования и консалтинга», 2022. – № 1. – Режим-доступа: <http://админ.авсэ.рф/Files/ArticleFiles/cc86b360-47c6-471b-9016-4418543add85.pdf> (дата обращения: 22.01.2022).

5. Чуприн, М.Г. Особенности изменения цены государственного контракта на выполнение подрядных работ для государственных и муниципальных нужд // Вестник Томского института повышения квалификации работников ФСИН России. – Томск: ФКУ ДПО Томский ИПКР ФСИН России, 2021. – № 2 (8). – С. 71-77.

Оригинальность 98%