

Ассоциация Региональное отраслевое объединение работодателей "Сахалинское Саморегулируемое Объединение Строителей"

Номер в государственном реестре
саморегулируемых организаций Ростехнадзора
СРО-С-019-06072009

ОГРН: 1086500001312
ИНН: 6501201580



Адрес: 693000, Сахалинская область,
Город Южно-Сахалинск, ул. Карла Маркса,
д. 20, оф. 201

Телефон (факс): +7 (4242) 311045, 468596
Эл. почта: pr@ssros.ru web-сайт: ssros.ru

№ 53 от 02.02.2021

Министру финансов
Российской Федерации

Силуанову Антону Германовичу

Об искусственно созданных и существующих коррупционных факторов при, как правило, неконтролируемом, неэффективном и нецелевом расходовании сотен миллиардов рублей бюджетных средств, выдаваемых заказчиками в виде авансовых платежей подрядчикам для реализации контрактов строительства муниципальных, региональных и/или государственных объектов капитального строительства.

Уважаемый Антон Германович!

По итогам проведенного заседания Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, В.В. Путиным 3 января 2026 года утвержден Перечень поручений. В резюме указанного поручения указано на **«обеспечение реализации Плана мероприятий по «обелению» отдельных секторов экономики»**, с акцентом на повышение собираемости налогов, усиление контроля за финансовыми потоками, борьбу с теневыми схемами и создание преимуществ для добросовестного бизнеса, что напрямую связано с повышением прозрачности и целевого использования бюджетных средств.

Данное поручение особенно актуально для строительной отрасли, где выявляются существующие системные проблемы с практически неконтролируемым авансированием контрактов, приводящие к нецелевому и неэффективному использованию бюджетных средств, срыву сроков исполнения или расторжении контрактов, десятки и сотни миллионов рублей «откатов заказчику» при получении авансов, потери в бюджете многих миллиардов рублей авансовых платежей даже при постоянных арбитражных и/или уголовных процессах.

В настоящее время это уже приобрело массовое явление, появились случаи явного сговора заказчиков с подрядчиками «по распилу авансовых платежей».

Ассоциация «Сахалинстрой» (далее – Ассоциация) - саморегулируемая организация в сфере строительства, объединяющая более 340 членов, осуществляющих деятельность в строительной отрасли Сахалинской области,

обращается к Вам, как к высокому должностному лицу, ответственному за выстраивание финансовой политики и контроль за исполнением бюджетного законодательства Российской Федерации на всех уровнях власти.

Наша задача - привлечь Ваше внимание к актуальности существующей проблемы в сфере государственного и муниципального (бюджетного) заказа, связанной с отсутствием утверждённого **Порядка авансирования, с описанием процедуры достижения целевого и эффективного расходования этих бюджетных средств заказчиком и подрядчиком при исполнении контрактов в строительной отрасли.**

Как показывает практика, **растут случаи неосмотрительного и недобросовестного поведения бюджетных заказчиков** при перечислении подрядчикам авансовых платежей в больших объёмах (более 100, 200, 500 и выше млн. рублей) **одним траншем**, даже без предварительного получения подрядчиком банковских гарантий или без продления действующих банковских гарантий при продлении сроков исполнения контрактов. Именно на этом этапе **отсутствие описания обязательного процесса выдачи аванса**, по нашему мнению, является явным коррупционным условием получения «откатов» и дальнейшего отсутствия интереса заказчика контролировать процесс расходования этих средств подрядчиком.

Повсеместно и постоянно наблюдаем отсутствие выстраивания контроля со стороны заказчиков за целевым и эффективным расходованием полученных авансовых платежей.

1. Закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в соответствии с положениями главы 10 Бюджетного кодекса РФ, должна осуществляться с соблюдением принципов, положенных в основу бюджетного устройства страны, в том числе принципов целевого характера бюджетных средств и эффективности расходования бюджетных средств.

К большому нашему удивлению и сожалению, в настоящее время **отсутствует ответственность заказчика за целевое и эффективное расходование бюджетных средств в виде авансов при исполнении строительных контрактов.** Убеждены, что и в других отраслях такая же безответственность заказчиков!

Такая же печальная картина наблюдается и при различном банковском сопровождении и, даже, при казначейском сопровождении. **Ответственность у этих организаций за неэффективное или за нецелевое расходование заказчиком и подрядчиком авансовых средств отсутствует.** Тогда это что-то другое, но не сопровождение (контроль), на что надеется государство. А для коммерческих банков — это просто дополнительный безрисковый источник дополнительных доходов, не более.

2. Ещё одна причина такой смелой растраты бюджетных средств на авансы, выплачиваемые «одним траншем», особенно ближе к концу года — это нам непонятный зачёт авансовых выплат в отчёт по освоению средств капитальных вложений (как это связано с кассовым исполнением?).

Мы считаем это каким-то видом сюрреализма и неправильно, когда **без физического выполнения строительных работ можно отчитываться за некое**

кассовое выполнение капитальных вложений простой выплатой огромного аванса(?).

Кто, в этом случае, создал такие ненормальные и коррупционные возможности для недобросовестных заказчиков и подрядчиков.

Ничего не построив они имеют возможность при этом отчитаться за исполнение планов освоения капитальных вложений(!)

А что тогда должен делать заказчик, выдавший аванс в размере 50% цены контракта, если за следующий год выполнение менее 10% и контракт расторгается? Как это

должно отражаться в его отчёте об освоении капвложений даже за этот год? Наше мнение – это недопустимо и неправильно. **В советское время это называлось приписками и за это исполнители строго карались.**

3. Особенно увеличилось количество практически согласованных с подрядчиками случаев неосмотрительности заказчиков при перечислении авансовых платежей, а тем более дополнительных авансовых платежей подрядчику, даже при явном наличии рисков неисполнения контрактов в настоящее время, в том числе подрядчикам, находящимся в предбанкротном состоянии.

Стремительно растет число судебных исков о взыскании неотработанных авансов по договорам подряда из компенсационных фондов саморегулируемых организаций строителей в порядке субсидиарной ответственности, что вскоре приведёт к дополнительной коллективной финансовой нагрузке на их добросовестных членов за указанные грубые нарушения бюджетного законодательства недобросовестными заказчиками и подрядчиками.

В настоящее время применяющиеся решения по изъятию неотработанных авансов (бюджетных средств) из компенсационных фондов саморегулируемых организаций строителей вместо их контролируемого расходования на цели исполнения контрактов, по нашему убеждению, направлены на деквалификацию и разращение недобросовестных заказчиков разных уровней, способствуют разного рода сговорам исполнителям заказчика и подрядчика, вместо обеспечения качества и сроков исполнения контракта, что, в первую очередь, обязан нести заказчик.

Недопустимо результаты уголовной ответственности исполнителей заказчика и подрядчика перекладывать на добросовестных членов ассоциаций. В данном случае, мы считаем, что саморегулируемые организации строителей **не должны нести субсидиарную ответственность за грубое неисполнение своих обязанностей заказчиком по выдаче и контролю расходования бюджетных средств при исполнении бюджетных подрядных договоров.**

Например, в деле № А40-248678/2024 Арбитражный суд Москвы взыскал с СРО «Объединение строителей СПб» **491 млн руб. (1/4 от КФ ОДО)** за неисполнение обязательств ООО «ПСК Строймонолит» по договору с НИУ ВШЭ, несмотря на апелляцию и возражения СРО).

Аналогично, в деле № А59-5237/2025 ФСБ России требует от Ассоциации «Сахалинстрой» **160 млн руб. за неотработанный аванс** СП ООО «ВАККОР» по контракту № 09/2020 (строительство объекта в Сахалинской области), при этом заказчик выдал дополнительный аванс в сумме 190 млн. рублей, продлив срок

исполнения контракта и увеличив размер аванса до 50% его стоимости, без предварительного требования представления (продления) банковской гарантии и при тяжелейшем финансовом состоянии самого подрядчика, хотя ущерб уже взыскан в пользу заказчика с директора подрядной организации по уголовному делу (ч. 2 ст. 201.2 УК РФ).

И в этом случае мы не понимаем, почему именно заказчик не отвечает за нецелевое и неэффективное расходование бюджетных средств?

С другой стороны, мы не понимаем ситуацию. Государство дало право заказчику выдавать подрядчику бюджетные средства в виде **АВАНСОВОГО ПЛАТЕЖА. С КАКОЙ ЦЕЛЬЮ ЗАКАЗЧИК ПРЕДОСТАВЛЯЕТ СРЕДСТВА?**

По нашему убеждению - **для создания лучших условий исполнения контракта из качественного товара и в установленные сроки. То есть с целью обеспечения качества и сроков.**

Получение аванса и его целевое и эффективное расходование – **ЭТО ПРОЦЕСС. Где описание этого процесса?**

По теории управления: **НЕТ ОПИСАНИЯ – НЕТ ПРОЦЕССА. В каждом процессе должен быть один (!) ответственный. В нашем случае – ЭТО ЗАКАЗЧИК.**

Заказчик несёт полную ответственность за эффективное и целевое расходование бюджетных средств при исполнении контрактов. Больше никто(!) Теперь стоит вопрос: как это сделать?

Наше предложение ниже.

4. Необходимо кардинально изменить порядок предоставления авансовых средств и контроль их расходования подрядчиками при исполнении контрактов в строительной сфере деятельности.

Сегодняшний порядок выплаты авансовых средств противоречит основополагающим принципам бюджетного нормирования, является соблазном для подрядчика и заказчика временно или навсегда использовать их не по назначению или неэффективно.

Выдача аванса одним траншем - это уловка для недобросовестных участников рынка, которая потворствует растрате бюджетных денег без реальной ответственности, понимая, что это можно переложить на компенсационный фонд обеспечения договорных обязательств саморегулируемой организации.

Если такая ситуация будет продолжаться, то фактически ненаказуемая преступная деятельность недобросовестных заказчиков и подрядчиков будет только развиваться.

Это вообще-то своеобразные метастазы деятельности преступников, которые, используя несовершенство процедур банковской деятельности, выманивают миллиарды рублей из вкладов добросовестных вкладчиков. Мы считаем, что пришло время навести порядок и в закупочной деятельности в части авансирования бюджетных средств.

Необходимо не потворствовать распространению коррупции, а вводить прозрачные и обязательные механизмы этой процедуры.

Необходимо обеспечить подтверждаемую обоснованность расходования каждого рубля бюджетных средств, возложив реальную максимальную

ответственность на заказчика за эффективное и целевое расходование авансовых бюджетных платежей.

Заказчики должны сопровождать договор и нести полную ответственность за расходование бюджетных средств, а не перекладывать ее на саморегулируемые организации, через которые не выдаются бюджетные средства подрядчикам. Тем более, когда есть вступившие в силу приговоры уголовных судов или решения этих судов по искам о возмещении средств с виновных руководителей.

При казначейском или банковском сопровождении контрактов необходимо возложить на банки и органы казначейства полную ответственность за эффективное и целевое расходование проходящих через них бюджетных средств, в том числе, авансовых платежей. Нужно спрашивать именно с них за любые потери или нецелевое использование бюджетных средств, а не, опять же, перекладывать ответственность на саморегулируемые организации. Иначе это остаётся лишь формальной видимостью контроля без реальной ответственности банка или казначейства, что делает всю систему неработоспособной. Опять же реальный и действенный контроль и ответственность заказчиков за расходование бюджетных средств и в этом случае очень важен. Пока этого нет, от слова «совсем».

Предложения к порядку:

с этой целью, после подписания контракта, во время подготовительных работ на строительной площадке, заказчику (техническому заказчику) необходимо строго соблюдать требования ГОСТ Р 57363-2023 «Управление проектом в строительстве. Деятельность управляющего проектом (технического заказчика)», который устанавливает ответственность в первую очередь заказчика за целевое и эффективное расходование бюджетных средств, включая обеспечение достижения целей проекта с минимальными рисками и максимальной прозрачностью. Необходимо пресечь использование авансов как способ обманывать государство заказчиками и руководителями заказчиков: почему-то зачастую неконтролируемая выдача огромных авансов производится только для того, чтобы просто отчитаться перед Правительством России и даже выше за «освоение бюджетных капвложений, кассовые показатели», хотя по общему правилу должно быть: вначале физическое освоение работ, а потом касса.

В связи с этим заказчику необходимо не выплачивать средства аванса одним траншем подрядчику (это абсурд), а, используя элементы проектного управления в строительстве - «пакетный метод» организации работ, в первую очередь:

- разработать, согласовать и утвердить **график выполнения работ** по исполнению контракта;
- разработать и утвердить **график поставки на строительную площадку необходимых критических материалов, изделий и оборудования «в пакете»** под утверждённый график работ, в первую очередь, изготовление которых на предприятиях стройиндустрии и заводах требует времени, с условием их поставки на объект не позже двух недель до их применения на объекте;
- разработать и утвердить **график оплаты договоров поставки пакетов материалов, изделий и оборудования на строительную площадку.** Этот график

должен быть на постоянном контроле у заказчика, так как именно от этого зависит реальность исполнения Графика строительства;

- после этого необходимо утвердить график движения рабочей силы, привлекаемой на выполнения строительных работ, для возможного ориентира получения аванса для возможной выплаты очередной заработной платы (при необходимости)

Имея все вышеперечисленные инструменты планирования и управления процессами выполнения работ подрядчиком, заказчик будет готов осознанно авансировать бюджетные средства в обеспечение исполнения контракта, открыв у себя так называемую **«авансовую линию»**.

Таким образом, ключевым условием выдачи аванса должна стать обязанность предоставления подрядчиком к сроку оплаты средств поставщику документов, подлежащих обязательному согласованию с заказчиком:

- договор на поставку необходимых товаров «в пакете» с приложением копии Паспортов качества и сертификатов, при необходимости. Заказчик, при необходимости проверяет готовность поставщика/поставщиков к своевременной отгрузке материалов, изделий и оборудования (далее – товаров), проверяет качество и соответствие проектной и рабочей документации предложенных подрядчиком товаров (таким образом заказчик проводит предварительный входной контроль планируемых к оплате и поставке товаров на объект);

- счета на оплату согласованного заказчиком оборудования или пакета строительных материалов по договору;

- после этого **заказчик перечисляет подрядчику средства в объёме в соответствии представленного счёта/счетов;**

- подрядчик представляет заказчику копию подписанного договора и график поставщика о сроках поставки;

- заказчик контролирует сроки отгрузки **«пакетов товара»** (оборудование, изделия, материалы), транспортный процесс, если поставка осуществляется ж/дорожным, автомобильным или морским (речным) транспортом, оказывает подрядчику, при необходимости, необходимую помощь в доставке товаров для обеспечения строительства объекта.

- Контролирует исполнение графика поставки товаров, проводит входной контроль заказанных и поставленных товаров совместно с подрядчиком. Заполняет форму М-29 для учёта поставленных и расходуемых товаров на строительства, капитальный ремонт объектов капитального строительства.

Для реализации представленного порядка организации выполнения работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, **необходимо включить описанные выше процедуры в обязательные условия закупок и контрактов на выполнение строительных работ за счёт средств бюджетной системы.**

Все технические заказчики обязаны использовать эти **правила авансирования исполнения заключённых подрядных договоров.**

Применяя предложенную схему целевого и эффективного расходования бюджетных средств, предназначенных для авансирования работ по контракту (открытие для каждого контракта **авансовой линии** у заказчика для

перечисление подрядчику бюджетных средств под каждую закупку за счёт аванса заказчика), решит вопросы:

- сокращения сроков исполнения контрактов;
- гарантированного обеспечения поставки на строящиеся объекты качественных материалов, изделий и оборудования в соответствии проектной документации, что значительно повысит качество строительства или капитального ремонта объектов;
- увеличения производительности труда рабочих;
- будут исключены случаи потери бюджетных средств при возможном вынужденном расторжении контрактов;
- уменьшится количество судебных процессов по поиску и возвращению в оборот средств бездумно выданного аванса при существующей сегодня коррупционной системы.

Такие правила, в любом случае, должны быть и при банковском сопровождении и при казначейском сопровождении исполнения контрактов.

Прошу Вас рассмотреть настоящее обращение и принять меры по внесению соответствующих изменений в нормативно-правовые акты, регулирующие порядок авансирования при исполнении государственных и муниципальных контрактов.

Ждём Ваше мнение по нашему обращению.

Генеральный директор



В.П. Мозолевский