



2025

Отчет

о результатах параллельного
экспертно-аналитического мероприятия
«Аудит бюджетных процессов и деятельности
государственных и муниципальных заказчиков,
направленной на закупку работ (услуг)
за счет субсидий на софинансирование
капитальных вложений в объекты
государственной собственности субъектов
Российской Федерации (муниципальной
собственности) в период с января 2022 года
по май 2024 года (выборочно в отношении
отдельных федеральных проектов)»

(с Контрольно-счетной палатой Республики Адыгея, Контрольно-счетной палатой Республики Башкортостан, Счетной палатой Республики Бурятия, Счетной палатой Республики Дагестан, Контрольно-счетной палатой Кабардино-Балкарской Республики, Контрольно-счетной палатой Республики Калмыкия, Контрольно-счетной палатой Карачаево-Черкесской Республики, Контрольно-счетной палатой Республики Карелия, Счетной палатой Республики Крым, Государственной счетной палатой Республики Марий Эл, Счетной палатой Республики Мордовия, Счетной палатой Республики Саха (Якутия), Счетной палатой Республики Татарстан, Счетной палатой Республики Тыва, Государственным контрольным комитетом Удмуртской Республики, Контрольно-счетной палатой Республики Хакасия, Счетной палатой Чеченской Республики, Счетной палатой Алтайского края, Контрольно-счетной палатой Забайкальского края, Контрольно-счетной палатой Камчатского края, Контрольно-счетной палатой Краснодарского края, Счетной палатой Красноярского края, Контрольно-счетной палатой Приморского края, Контрольно-счетной палатой Ставропольского края, Контрольно-счетной палатой Амурской области, Контрольно-счетной палатой Архангельской области, Контрольно-счетной палатой Астраханской области, Контрольно-счетной палатой Белгородской области, Контрольно-счетной палатой Брянской области, Счетной палатой Владимирской области, Контрольно-счетной палатой Вологодской области, Контрольно-счетной палатой Воронежской области, Контрольно-счетной палатой Иркутской области, Контрольно-счетной палатой Калужской области, Контрольно-счетной палатой Кемеровской области – Кузбасса, Контрольно-счетной палатой Кировской области, Контрольно-счетной палатой Костромской области, Контрольно-счетной палатой Курской области, Контрольно-счетной палатой Липецкой области, Контрольно-счетной палатой Магаданской области, Контрольно-счетной палатой Республики Ингушетия, Контрольно-счетной палатой Мурманской области, Контрольно-счетной палатой Нижегородской области, Счетной палатой Новгородской области, Контрольно-счетной палатой Новосибирской области, Счетной палатой Оренбургской области, Счетной палатой Пензенской области, Контрольно-счетной палатой Ростовской области, Контрольно-счетной палатой Рязанской области, Счетной палатой Самарской области, Счетной палатой Саратовской области, Счетной палатой Свердловской области, Контрольно-счетной палатой Тамбовской области, Контрольно-счетной палатой Тверской области, Счетной палатой Ульяновской области, Контрольно-счетной палатой Челябинской области, Контрольно-счетной палатой Санкт-Петербурга, Контрольно-счетной палатой Еврейской автономной области, Счетной палатой Ненецкого автономного округа, Счетной палатой Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Контрольно-счетной палатой Московской области, Счетной палатой Тюменской области, Счетной палатой Чукотского автономного округа, Контрольно-счетной палатой Томской области)»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 17 апреля 2025 года



Ключевые итоги параллельного экспертно-аналитического мероприятия

Основная цель мероприятия

Оценить соответствие деятельности государственных и муниципальных органов власти, а также государственных заказчиков субъектов Российской Федерации и муниципальных заказчиков при планировании и осуществлении закупок за счет софинансирования капитальных вложений из федерального бюджета бюджетному законодательству Российской Федерации и законодательству Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Ключевые результаты мероприятия

Проведен анализ совокупности из 2 468 закупок работ по строительству (реконструкции, капитальному ремонту) объектов здравоохранения, образования, спорта и культуры с общей ценой контрактов около 676 млрд рублей, которые осуществлялись в субъектах Российской Федерации с софинансированием за счет средств федерального бюджета в целях достижения результатов 17 федеральных проектов, входящих в состав национальных проектов «Культура», «Образование», «Экология», «Здравоохранение», «Демография», по информации, размещенной в единой информационной системе в сфере закупок.

В отношении 555 контрактов, выбранных из них контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации (64 региона) (далее – контрольно-счетные органы), заключенных в целях строительства (реконструкции, капитального ремонта) 561 объекта с общей ценой контрактов более 289 млрд рублей, проведен анализ причин, препятствующих достижению результатов региональных проектов в установленные сроки.

Контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации проведен анализ причин несоответствий деятельности заказчиков законодательству Российской Федерации, а также проблемные аспекты, негативно влияющие на сроки контрактации и последующего исполнения контрактов.

В результате анализа 369 нормативных правовых актов (далее – НПА) регионов (муниципальных образований) в 10 субъектах Российской Федерации в 35 региональных НПА, регламентирующих деятельность государственных и муниципальных заказчиков, установлены отдельные факты их неполного соответствия законодательству Российской Федерации (в Архангельской области – в 12 актах, в Красноярском крае – в 7 актах).

В отношении отдельных межбюджетных трансфертов выявлены отдельные недостатки, негативно влияющие на сроки заключения контрактов, в том числе:

- изменения в сводную бюджетную роспись субъекта Российской Федерации после доведения бюджетных данных Минфином России в отдельных случаях вносились в срок до 1,5 лет;
- после внесения изменений в сводную бюджетную роспись субъекта Российской Федерации лимиты бюджетных обязательств на цели осуществления закупок доводились до получателей бюджетных средств в отдельных случаях в срок, превышающий 2 месяца;
- около 70 % извещений об осуществлении закупок для нужд субъектов Российской Федерации и примерно половина извещений об осуществлении закупок для муниципальных нужд размещались в единой информационной системе в сфере закупок в срок, превышающий два месяца со дня доведения лимитов бюджетных обязательств (в отдельных случаях – до одного года), что указывает на поздние сроки начала контрактации.

Сроки достижения результатов, установленные в первоначальных соглашениях о предоставлении субсидии, в 14 % случаев наступают ранее срока исполнения соответствующего контракта в его первоначальной редакции (от 15 до 1 096 календарных дней), что несет в себе риски применения к субъекту Российской Федерации мер ответственности по причине недостижения в срок результата предоставления субсидии в соответствии с условиями соглашений. Доля несостоявшихся закупок (участие в процедурах определения подрядчика единственной заявки) в совокупности анализируемых закупок составляет более половины от объема начальных (максимальных) цен контрактов: 55 % – для муниципальных нужд и 52 % – для нужд субъектов Российской Федерации. При этом среднее значение количества допущенных заявок на участие в состоявшихся закупках в проверяемый период составляет 2,4 заявки / лот, а для закупок с начальной (максимальной) ценой контракта, ценой контракта, заключаемого с единственным подрядчиком (далее – НМЦК) более 500 млн рублей – около 1,5 заявки/лот.

Согласно данным единой информационной системы в сфере закупок в исследуемом периоде было исполнено 924 контракта (37,4 % от общего числа) на сумму 132,5 млрд рублей. При этом 309 контрактов (33,4 % от общего числа исполненных контрактов) исполнены позднее первоначальных сроков исполнения.

В большинство контрактов (60,4 %) в исследуемом периоде вносились изменения в существенные условия контракта. Нарушения при внесении изменений в контракты установлены в 19 субъектах Российской Федерации.

В анализируемом периоде были расторгнуты 16 % от общего количества контрактов (2 468 контрактов), реализуемых в рамках региональных проектов.

Более 78 % контрактов расторгались с подрядчиками, которые являлись малыми (37 %) или микро-предприятиями (41 %), как правило, не имеющими должного оборудования и персонала и неспособными выполнить контракт в установленные сроки и с требуемым уровнем качества.

Основными причинами увеличения сроков достижения результатов закупки на этапе исполнения контрактов является низкое качество проектной документации и результатов инженерных изысканий по строительству (реконструкции) объектов капитального строительства, а также недобросовестность подрядчиков, которые не выполняют свои обязательства по заключенным контрактам и срывают сроки выполнения работ.

Наиболее значимые выводы

Выявленные несоответствия в региональном (муниципальном) законодательстве, регламентирующем деятельность органов власти и государственных (муниципальных) заказчиков по планированию и осуществлению закупок на выполнение работ (оказание услуг) по строительству (реконструкции, капитальному ремонту) не повлияли на процессы контрактации и исполнения государственных и муниципальных контрактов, за исключением отдельных незначимых аспектов.

По результатам анализа контрактации по 561 региональному (муниципальному) объекту строительства (реконструкции, капитального ремонта) отдельные недостатки при доведении бюджетных данных до получателей бюджетных средств на закупки товаров (работ, услуг) в субъектах Российской Федерации не оказали значительного влияния на достижение результата закупок.

Установление при подаче заявки субъекта Российской Федерации на предоставление субсидии из федерального бюджета требования наличия утвержденной проектно-сметной документации позволит сократить сроки осуществления закупок работ по строительству (реконструкции) объектов.

Несмотря на нормативно установленное ограничение на увеличение цены контрактов «под ключ» (30 % от цены контракта), отдельные заказчики (27,4 % от количества контрактов, анализируемых контрольно-счетными органами) применяли механизмы, позволяющие преодолевать такие ограничения.

Для значительной доли исполненных контрактов фактические сроки достижения результатов закупок за счет софинансирования капитальных вложений из федерального бюджета не соответствуют плановым (первоначальным) срокам их достижения.

Основными причинами увеличения сроков достижения результатов закупки на этапе исполнения контрактов является низкое качество проектной документации и результатов инженерных изысканий по строительству (реконструкции) объектов капитального строительства, а также недобросовестность подрядчиков, которые не выполняют свои обязательства по заключенным контрактам и срывают сроки выполнения работ.

В условиях нормативной неурегулированности вопроса отнесения оборудования, поставляемого подрядчиками в рамках исполнения контрактов «под ключ», к необходимому для обеспечения эксплуатации объекта капитального строительства приобретается оборудование по завышенным ценам в сравнении с рыночными ценами на идентичное оборудование.

При отсутствии в законодательстве Российской Федерации в сфере закупок перечня независимых от сторон контракта обстоятельств, влекущих невозможность его исполнения, установление фактов наступления таких обстоятельств в целях внесения изменений в существенные условия контракта остается на усмотрение заказчиков.

В анализируемом периоде контракты преимущественно расторгались по соглашению сторон (почти в 62 % случаев), при этом в значительном количестве случаев соглашение о расторжении контракта не содержало указание на причины такого расторжения. Это может привести к сокрытию недобросовестности одной из сторон контракта и, как следствие, к рискам непредъявления штрафных санкций за нарушения условий контракта одной из сторон или к неконкурентным соглашениям с третьей стороной (иным подрядчиком).

Типовая проектная документация (ТПД), призванная ускорить разработку проектной документации по строительству (реконструкции) объектов, в ряде случаев не соответствовала требованиям актуальных технических регламентов, что приводит в результате внесения требуемых корректировок в проектную документацию, разрабатываемую на основе ТПД, к дополнительному расходованию средств бюджетов, увеличению сроков проектирования и сроков строительства объектов.

Полный текст выводов приводится в соответствующем разделе отчета.

Наиболее значимые предложения (рекомендации)

С учетом результатов мероприятия Счетная палата Российской Федерации полагает целесообразным предложить Правительству Российской Федерации поручить Минфину России в срок до 1 декабря 2025 года подготовить и представить в Правительство Российской Федерации предложения:

- 1) по нормативному закреплению перечня (видов) оборудования или критериев отнесения оборудования к необходимому для обеспечения эксплуатации объекта капитального строительства, создаваемого в рамках исполнения контракта «под ключ»;
- 2) о пересмотре перечня оснований для освобождения субъектов Российской Федерации от применения мер ответственности, установленных в пункте 20 Правил формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 999, при осуществлении субъектами Российской Федерации строительства (реконструкции) объектов капитального строительства.

Полный текст предложений (рекомендаций) приводится в соответствующем разделе отчета.

1. Основание для проведения параллельного экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 2.1.12.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2025 год (переходящее из пункта 3.9.0.7 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2024 год).

2. Предмет параллельного экспертно-аналитического мероприятия

Бюджетные процессы и деятельность государственных и муниципальных заказчиков по планированию и осуществлению закупок за счет федеральных и иных ресурсов и результаты такой деятельности.

3. Цель параллельного экспертно-аналитического мероприятия

Оценить соответствие деятельности государственных и муниципальных органов власти, а также государственных заказчиков субъектов Российской Федерации и муниципальных заказчиков (далее – заказчики) при планировании и осуществлении закупок за счет софинансирования капитальных вложений из федерального бюджета бюджетному законодательству Российской Федерации и законодательству Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд (аудит соответствия).

Критерии аудита соответствия, а также соответствующая оценка состояния отдельных аспектов предмета аудита в сравнении с нормативным или требуемым (целевым) состоянием представлены в приложении №1.

4. Объект параллельного экспертно-аналитического мероприятия

Министерство финансов Российской Федерации.

5. Исследуемый период

Январь 2022 года – май 2024 года.

6. Сроки проведения параллельного экспертно-аналитического мероприятия

С января 2024 года по март 2025 года.

Описание методов сбора и анализа фактических данных и информации для получения доказательств представлены в приложении №2.

7. Результаты параллельного экспертно-аналитического мероприятия

7.1. Оценка соответствия деятельности государственных и муниципальных органов власти при доведении бюджетных данных на закупки товаров (работ, услуг) бюджетному законодательству Российской Федерации и законодательству Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд

При осуществлении бюджетной и закупочной деятельности государственные (муниципальные) органы власти руководствуются Бюджетным кодексом Российской Федерации и законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок.

В ходе проведения параллельного экспертно-аналитического мероприятия контрольно-счетными органами была проведена оценка соответствия регионального (муниципального) законодательства, регулирующего бюджетное планирование, а также осуществление закупок, законодательству Российской Федерации.

В целом участниками параллельного экспертно-аналитического мероприятия (64 контрольно-счетных органа) были проанализированы 369 региональных (муниципальных) НПА. В результате в десяти субъектах Российской Федерации были выявлены 35 несоответствий, информация о которых представлена в приложении № 3.

Главным образом выявленные несоответствия установлены:

- в отношении соответствия законодательству Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок: в части несоответствий сроков оплаты по контрактам, изменения существенных условий контрактов, регулирования централизованных закупок и способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя), особенностей закупок товаров (работ, услуг) бюджетными и автономными учреждениями, соблюдения требований приказа Минстроя России от 23 декабря 2019 г. № 841-пр при расчете начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным подрядчиком (далее – НМЦК);

- в отношении соответствия бюджетному законодательству Российской Федерации: в части порядка предоставления субсидий и предельного срока доведения лимитов бюджетных обязательств (далее – ЛБО), размеров авансовых платежей по государственным (муниципальным) контрактам, регулирования регламентаций предельных сроков доведения ЛБО, в части соблюдения предельных сроков заключения соглашения о предоставлении субсидии с муниципальным образованием.

Основной причиной несоответствий, выявленных контрольно-счетными органами, является несвоевременное приведение региональных и муниципальных НПА в соответствие законодательству Российской Федерации.

Так, отдельные положения распоряжения Правительства Московской области от 13 марта 2019 г. № 184-РП «Об утверждении Методических рекомендаций по применению проектно-сметного метода определения НМЦК для обеспечения государственных нужд Московской области» по отдельным вопросам расчета НМЦК, в том числе на строительство объектов капитального строительства, противоречили нормам Порядка определения НМЦК при осуществлении закупок в сфере градостроительной деятельности (за исключением территориального планирования), утвержденного приказом Минстроя России от 23 декабря 2019 г. № 841/пр, что не соответствовало части 3 статьи 2 Федерального закона № 44-ФЗ (например, не предусматривалось применение в расчетах НМЦК индексов фактической инфляции Росстата).

В отдельных случаях такие несоответствия привели к отрицательным последствиям при осуществлении закупок.

Так, Контрольно-счетной палатой Краснодарского края отмечено, что отсутствие конкретных норм в региональных нормативных актах, регулирующих обоснование цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), а также его условий и порядка выбора поставщика (подрядчика, исполнителя) при заключении такого контракта, негативно сказалось на исполнении государственных (муниципальных) контрактов: выявлен ряд закупок, когда заказчики определяли исполнителями работ подрядные организации, не имеющие опыта строительства аналогичных объектов, а также необходимых кадровых и материальных ресурсов.

Вместе с тем, по оценке контрольно-счетных органов, выявленные несоответствия в региональном (муниципальном) законодательстве, регламентирующем бюджетные процессы и деятельность государственных и муниципальных заказчиков по планированию и осуществлению закупок на выполнение работ (оказание услуг) по строительству (реконструкции, капитальному ремонту), преимущественно не повлияли на процессы контрактации, включая сроки заключения и исполнения государственных и муниципальных контрактов.

В соответствии со статьей 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – Бюджетный кодекс) бюджетам субъектов Российской Федерации предоставлялись субсидии на софинансирование капитальных вложений в объекты

государственной собственности субъектов Российской Федерации (муниципальной собственности).

При этом субъектами Российской Федерации в соответствии с правилами предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации формировались заявки на предоставление субсидии.

По информации ряда контрольно-счетных органов, заявленная потребность в ресурсах, рассчитанная субъектами Российской Федерации в соответствии с Правилами формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и содержащаяся в составе заявок на предоставления субсидии из федерального бюджета, не была полностью удовлетворена. При этом снижение размера субсидии из федерального бюджета в сравнении с заявленной потребностью влечет дополнительные расходы консолидированного бюджета региона¹.

В соответствии с положениями статьи 219 Бюджетного кодекса после принятия федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период (федерального закона о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете, акта Правительства Российской Федерации, в том числе о предоставлении целевых средств из Резервного фонда Правительства Российской Федерации):

- Минфин России направляет финансовому органу субъекта Российской Федерации Уведомление о предоставлении субсидий, субвенций, иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение (далее – Уведомление Минфина России);
- после получения Уведомления Минфина России финансовый орган субъекта Российской Федерации в установленном им порядке осуществляет:
- внесение изменений в сводную бюджетную роспись бюджета субъекта Российской Федерации;
- доведение ЛБО в объеме измененных бюджетных ассигнований до получателей средств бюджета субъекта Российской Федерации.

В рамках параллельного экспертно-аналитического мероприятия контрольно-счетными органами проводился анализ причин поздних сроков доведения до заказчиков лимитов бюджетных обязательств.

Согласно положениям статьи 217 Бюджетного кодекса финансовый орган соответствующего публично-правового образования утверждает порядок составления и ведения сводной бюджетной росписи, которым могут устанавливаться предельные сроки внесения изменений в сводную бюджетную роспись.

1. Так, Контрольно-счетной палатой Московской области установлено, что в рамках финансового обеспечения строительства 15 объектов образования в рамках регионального проекта «Современная школа» объем федеральных средств, предусмотренный соглашениями о предоставлении субсидии, меньше общей потребности региона, указанной в заявках на предоставление субсидии, на 419 млн рублей (на 8,3% от общего объема, указанного в соглашениях, с учетом предоставления средств Резервного фонда Правительства Российской Федерации).

В результате проведенного анализа контрольно-счетными органами выявлены случаи нарушений финансовыми органами сроков внесения изменений в сводную бюджетную роспись субъекта Российской Федерации. При этом в отношении отдельных межбюджетных трансфертов указанные сроки нарушались значительно.

Так, по информации Счетной палаты Республики Бурятия, вследствие позднего представления бюджетных заявок республиканскими Минздравом и Минстроем в республиканский Минэкономразвития (перечень ОКС направляется в республиканский Минфин для формирования проекта республиканского бюджета) по трем объектам здравоохранения соответствующие изменения в сводную бюджетную роспись республиканского бюджета были внесены от 53 дней до 19 месяцев после получения Уведомления Минфина России от 14 декабря 2021 г. № 810-2022-1-037 (изменения должны были быть внесены до начала очередного 2022 года).

После внесения соответствующих изменений в сводную бюджетную роспись субъекта Российской Федерации контрольно-счетными органами выявлялись отдельные случаи позднего доведения лимитов бюджетных обязательств на цели осуществления закупок, в том числе в связи с несовершенством нормативного регулирования бюджетных процессов в регионе.

Так, Контрольно-счетной палатой Республики Карелия установлено, что Минфином России Минфину Республики Карелия направлено уведомление от 10 марта 2023 г. № 860-2023-1-045/001 об увеличении размера субсидии из федерального бюджета на строительство здания общеобразовательной организации в пос. Деревянка в размере 1306,8 тыс. рублей. Соответствующие изменения в показатели сводной бюджетной росписи бюджета Республики Карелия на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов были внесены 16 марта 2023 года. При этом изменения в Адресную инвестиционную программу Республики Карелия на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов внесены распоряжением Правительства Республики Карелия только 15 мая 2023 г. № 449р-П (ЛБО доведены 22 мая 2023 года), вследствие неурегулированности срока внесения ГРБС предложений после наступления обстоятельств, требующих внесения изменений в адресную инвестиционную программу, и срока, в течение которого республиканский Минстрой вносит изменения на утверждение в Правительство Республики Карелия.

Другим примером могут быть результаты анализа сроков доведения ЛБО, полученные Контрольно-счетной палатой Челябинской области и свидетельствующие, что Финансовым управлением администрации Карабашского городского округа сводная бюджетная роспись была утверждена 14 декабря 2021 года. При этом ЛБО доведены до ГРБС 5 апреля 2022 года с нарушением приказа финансового органа муниципального образования (просрочка составила 70 дней).

Иными причинами длительных сроков доведения ЛБО до муниципальных заказчиков являются поздние сроки доведения главными распорядителями бюджетных средств субъекта Российской Федерации бюджетных ассигнований до муниципальных образований.

7.2. Оценка соответствия деятельности заказчиков бюджетному законодательству Российской Федерации и законодательству Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд при планировании закупок и определении поставщиков (исполнителей, подрядчиков)

В соответствии с пунктом 3 статьи 219 Бюджетного кодекса получатель бюджетных средств принимает бюджетные обязательства в пределах доведенных до него лимитов бюджетных обязательств путем заключения государственных (муниципальных) контрактов.

Согласно положениям статьи 3 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) закупка начинается с определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершается исполнением обязательств сторонами контракта².

При этом определение поставщика (подрядчика, исполнителя) – это совокупность действий, которые осуществляются заказчиками, начиная с размещения извещения об осуществлении закупки товара, работы, услуги для обеспечения государственных (муниципальных) нужд либо с направления приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), и завершаются заключением контракта.

Для конкурентных способов закупок контракт заключается на условиях, предусмотренных извещением об осуществлении закупки или приглашением, документацией о закупке, заявкой участника закупки, с которым заключается контракт.

Согласно части 1 статьи 42 Федерального закона № 44-ФЗ при осуществлении закупки путем проведения открытых конкурентных способов заказчик формирует с использованием Единой информационной системы в сфере закупок (далее – ЕИС), подписывает усиленной электронной подписью лица, имеющего право действовать от имени заказчика, и размещает в единой информационной системе извещение об осуществлении закупки.

Таким образом, при рассмотрении вопросов о сроках контрактации для конкурентных способов закупок является важным проведение исследования вопросов обоснованности сроков размещения заказчиками извещений об осуществлении закупок. При этом сроки размещения извещений об осуществлении закупок напрямую влияют на соблюдение сроков достижения показателей (результатов) региональных (федеральных) проектов.

2. В случае, если в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ не предусмотрено размещение извещения об осуществлении закупки или направление приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), закупка начинается с заключения контракта и завершается исполнением обязательств сторонами контракта.

В рамках проведения анализа обоснованности сроков размещения извещений об осуществлении закупок на основе информации, полученной от контрольно-счетных органов в отношении предварительно выбранных закупок, установлено следующее распределение временных интервалов между доведением ЛБО до заказчиков и размещением извещений.

Представленная на рисунках информация показывает, что около 70 % извещений об осуществлении закупок для нужд субъектов Российской Федерации и примерно половина извещений об осуществлении закупок для муниципальных нужд размещаются в ЕИС в срок, превышающий два месяца со дня доведения ЛБО.

Рисунок 1

Разница в днях между доведением ЛБО и размещением извещения (региональный уровень)

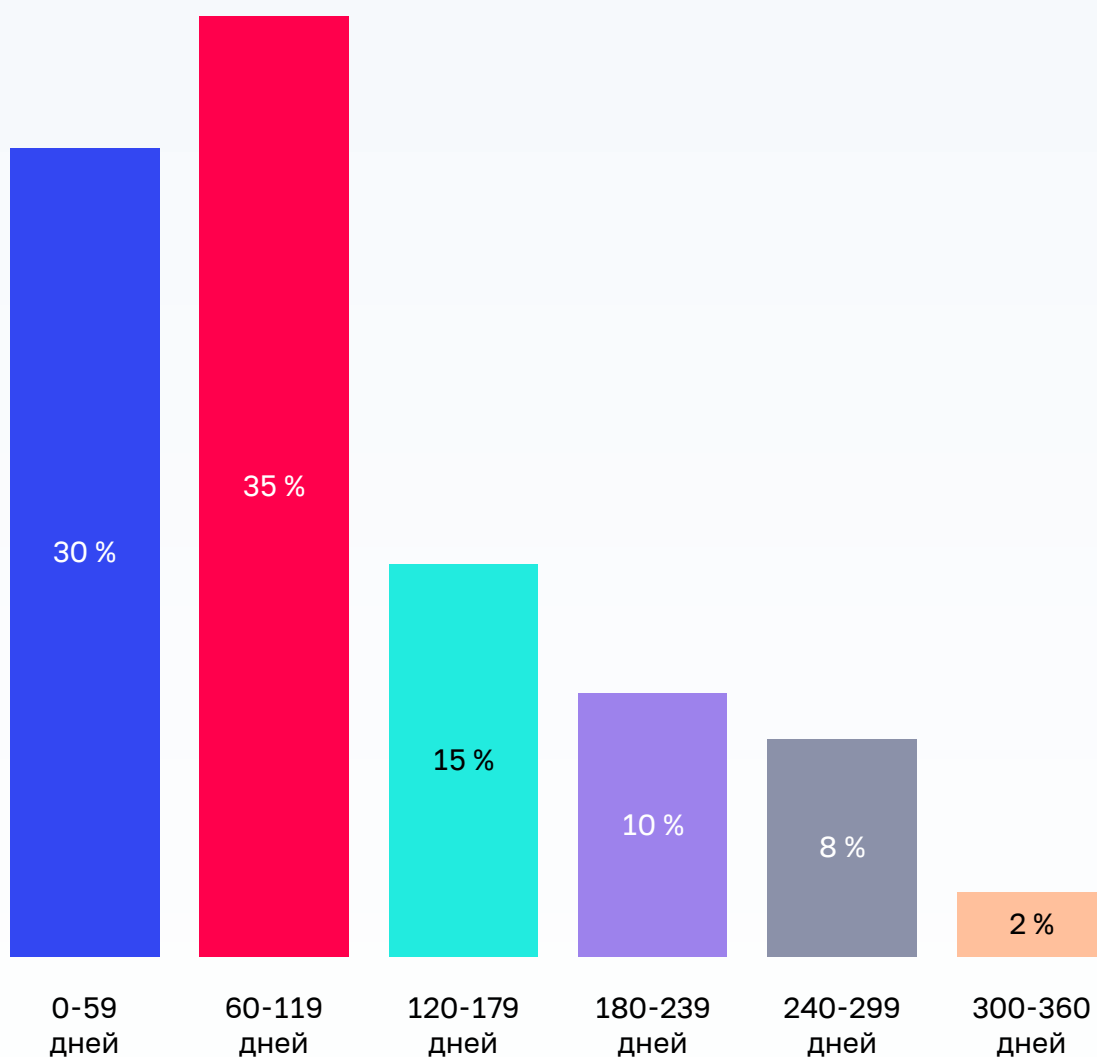
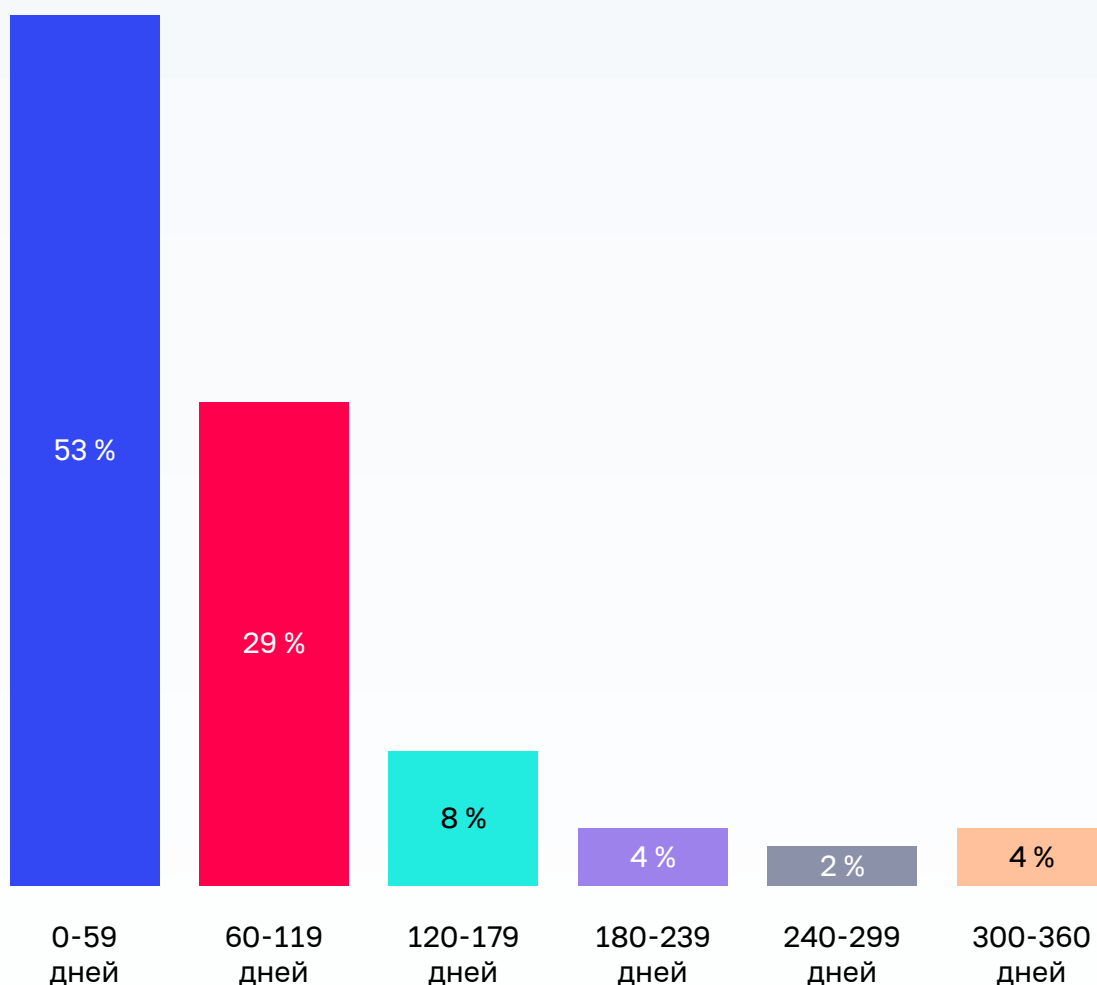


Рисунок 2

Разница в днях между доведением ЛБО и размещением извещения (муниципальный уровень)



Так, по информации Счетной палаты Республики Бурятия, после доведения заказчику лимитов бюджетных обязательств 16 марта 2022 года извещение об осуществление закупки по объекту «Государственное бюджетное учреждение здравоохранения «Кабанская центральная районная больница» Детская поликлиника Селенгинской районной больницы» было размещено в ЕИС только 5 октября 2022 года (т. е. по истечению более 6 месяцев после доведения ЛБО), а контракт заключен 28 октября 2022 года, что по информации заказчика связано с длительным согласованием медико-технического задания Министерством здравоохранения Республики Бурятия (согласование получено в октябре 2022 года).

При этом бюджетным законодательством Российской Федерации и законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее – законодательство в сфере закупок) предельный срок для размещения извещений об осуществлении закупок после доведения ЛБО не установлен.

Указанное распределение на рисунках 1 и 2 вероятно объясняется следующими причинами:

- концентрацией основных организационных вопросов в обеспечении достаточного финансирования процессов контрактации на уровне бюджета субъекта Российской Федерации;
- значительно меньшей долей закупок на проведение капитального ремонта объекта (в 1,5 раза) для региональных нужд, что нормативно не требует от заказчика наличия актуальной проектной документации³.

По информации контрольно-счетных органов в числе основных причин поздних сроков размещения извещений об осуществлении закупок является отсутствие к моменту доведения ЛБО до заказчика утвержденной проектной документации (далее – ПСД), получившей положительные заключения государственной экспертизы. Правилами предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации по объектам образования, культуры и здравоохранения, реализуемым в рамках государственных программ Российской Федерации «Развитие образования», «Развитие здравоохранения», «Развитие культуры», а также соответствующими соглашениями о предоставлении субсидии, заключаемыми федеральными органами исполнительной власти с высшими исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации, не предусматривается необходимость на момент подачи заявки субъекта Российской Федерации на предоставление субсидии из федерального бюджета наличия разработанной ПСД и положительного заключения государственной экспертизы. Наличие таких нормативных требований позволит сократить сроки осуществления закупок работ (услуг) за счет субсидий на софинансирование капитальных вложений в объекты государственной собственности субъектов Российской Федерации (муниципальной собственности).

Так, по информации Счетной палаты Тюменской области, длительное неразмещение извещения об осуществлении закупки работ по строительству объекта «Филиал поликлиники ГАУЗ ТО «Областная больница № 19» в пгт. Богандинский Тюменского района» объясняется отсутствием утвержденной проектной документации (извещение было размещено заказчиком в ЕИС на 107 день после доведения ЛБО).

3. В соответствии с пунктом 12.2 статьи 48 Градостроительного кодекса Российской Федерации в случае проведения капитального ремонта объектов капитального строительства, финансируемого с привлечением средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, осуществляется подготовка сметы на капитальный ремонт объектов капитального строительства. Застройщик по собственной инициативе вправе обеспечить подготовку иных разделов проектной документации.

Примеры предоставления субсидий при отсутствии утвержденной ПСД представлены в приложении № 5.

По информации контрольно-счетных органов иными причинами продолжительных сроков размещения извещений об осуществлении закупок после доведения ЛБО являются следующие причины (в приложении № 4 указаны отдельные примеры таких причин):

- длительный срок согласования уполномоченными органами извещения об осуществлении закупок (в частности, для объектов здравоохранения в отношении согласования медико-технического задания);
- продолжительное время согласования уполномоченным органом заявки на закупку в рамках централизации при отсутствии единого подхода, типовых порядков взаимодействия заказчиков с уполномоченным органом (учреждением)⁴;
- невозможность заключения контракта на оставшийся объем работ до расторжения ранее заключенного контракта;
- недостаточное качество предпроектной подготовки (для контрактов «под ключ»).

Важным аспектом, влияющим на сроки осуществления закупки, по мнению контрольно-счетных органов является также недостаточность объема средств, предусмотренных федеральными соглашениями о предоставлении субсидии на осуществление капитальных вложений, для заключения соответствующего контракта, что требует принятия законодательных и распорядительных актов с целью выделения дополнительных средств за счет консолидированного бюджета региона⁵.

При этом даже при высокой степени бюджетной обеспеченности отдельных регионов от даты составления бюджетной заявки на получение субсидии из федерального бюджета до даты расчета НМЦК⁶ с целью формирования и размещения извещения об осуществлении закупки проходит часто продолжительный период времени, что затрудняет определение точной потребности в дополнительных средствах консолидированного бюджета региона даже при наличии утвержденной должным образом проектной документации и продлевает бюджетный процесс по доведению ЛБО до заказчика в связи с необходимостью внесения изменений в бюджеты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

-
4. Заключение о результатах ЭАМ от 28.06.2024 № 15-08/352 Контрольно-счетной палаты Челябинской области, Отчет о результатах ЭАМ от 30.08.2024 Контрольно-счетной палаты Архангельской области.
 5. По информации Контрольно-счетной палаты Кемеровской области – Кузбасса осуществление закупки работ по строительству футбольного манежа в г. Новокузнецк произошло с задержкой в два месяца по причине необходимости изыскания источников финансирования строительства в связи предельным дефицитом бюджета Кузбасса.
 6. В соответствии с Порядком определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальной цены единицы товара, работы, услуги при осуществлении закупок в сфере градостроительной деятельности (за исключением территориального планирования), утвержденным приказом Минстроя России от 23 декабря 2019 г. № 841/пр, НМЦК на выполнение подрядных работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу объектов капитального строительства, работ по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации определяется с применением индексов фактической и прогнозной инфляции.

Наиболее остро данный вопрос встает при планировании строительства (реконструкции) достаточно крупных объектов капитального строительства со сроком реализации более 3 лет. Указанный период планирования является длительным, в связи с чем корректно спрогнозировать уровень инфляции часто не представляется возможным.

Так, Контрольно-счетной палатой Московской области отмечается, что согласно Прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов ожидалось, что инфляция в 2022–2023 годах будет на уровне 4,8 и 4,7 % соответственно, при этом в соответствии с Прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов, индекс-дефлятор по строке «Инвестиции в основной капитал (капитальные вложения)» за 2022 год составил 14,6 % (оценка за 2023 год – 7,0 %), что выше ранее ожидаемого уровня инфляции.

В отдельных случаях ввиду отсутствия дополнительных источников финансирования из регионального бюджета, а также в связи со значительным уровнем государственного долга принимались решения об исключении результата по строительству объекта капитального строительства из соглашения о предоставлении субсидии из федерального бюджета⁷.

Другими последствиями недостаточности в консолидированных бюджетах регионов необходимых ресурсов для осуществления капитальных вложений является «дробление» объекта закупки на несколько более мелких закупок в разрезе этапов строительства (и последующего заключения контрактов с отсроченными сроками исполнения), что содержит риски недостижения результата регионального проекта в установленные сроки⁸.

Статьей 79 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что бюджетные инвестиции в объекты государственной собственности субъекта Российской Федерации, муниципальной собственности и принятие решений о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в указанные объекты осуществляются в порядках, установленных соответственно, высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования.

По результатам параллельного экспертно-аналитического мероприятия Контрольно-счетной палатой Иркутской области отмечается, что анализ принятых на муниципальном уровне решений об осуществлении бюджетных инвестиций показал, что решения в основном формальные, не проработанные, не содержат необходимой информации об объектах инвестиций, не являлись основанием для планирования объемов ассигнований в местных бюджетах, в том числе по причине неполноты содержащихся в них данных, что может быть следствием некачественного правового регулирования указанных процедур в муниципальных актах за отсутствием общих требований к таким правовым актам, разработанных на региональном и федеральном уровнях.

7. Строительство школы на 600 мест в г. Ижевске (соглашение с Министерством просвещения Российской Федерации № 073-09-2023-403).

8. Строительство центра культурного развития в г. Сорск (Республика Хакасия).

В соответствии с пунктом 8 части 1 статьи 33 Федерального закона № 44-ФЗ извещение при осуществлении закупки работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту должно содержать проектную документацию, утвержденную в порядке, установленном законодательством о градостроительной деятельности, или типовую проектную документацию, или смету на капитальный ремонт объекта капитального строительства, за исключением случаев, для которых предметом контракта предусмотрено не только строительство, но также проектирование объекта капитального строительства.

В соответствии с частью 5 статьи 48² Градостроительного кодекса Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти, исполнительные органы субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления со дня включения сведений о типовой проектной документации в единый государственный реестр заключений экспертизы проектной документации объектов капитального строительства (далее – Единый реестр) получают право безвозмездно использовать типовую проектную документацию, исключительное право на которую принадлежит Российской Федерации, субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию, при осуществлении архитектурно-строительного проектирования аналогичного объекта.

Условие применения заказчиками ТПД (при наличии такой документации), включенной в Единый реестр, устанавливается соответствующим соглашением о предоставлении субсидии из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации (местному бюджету) на софинансирование строительства объектов капитального строительства⁹.

Использование заказчиками ТПД в целом призвано ускорить разработку проектной документации, адаптируя ТПД под конкретные условия строительства, а также уменьшить расходы на разработку индивидуальных проектов в объеме требуемых разделов.

По информации, представленной контрольно-счетными органами, по 518 закупкам¹⁰ в 113 (22 %) случаях ТПД подлежала обязательному применению.

При этом для случаев обязательного применения ТПД применялась заказчиками только в 51 случае (в 45 % контрактов).

-
9. Пунктом 5 Правил использования типовой проектной документации, типового проектного решения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 01.03.2022 № 278 установлено, что органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления, со дня включения сведений о типовой проектной документации, исключительное право на которую принадлежит Российской Федерации, субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию, в единый государственный реестр заключений экспертизы проектной документации объектов капитального строительства при подготовке проектной документации применительно к объекту капитального строительства, строительство которого они обеспечивают, обязаны использовать типовую проектную документацию, подготовленную применительно к объекту капитального строительства, аналогичному по назначению, проектной мощности, природным и иным условиям территории, на которой планируется осуществлять такое строительство.
10. Критерии формирования перечня для детального анализа КСО представлены в приложении № 2 к отчету.

По информации контрольно-счетных органов, основными причинами неприменения ТПД при наличии такой обязанности являются:

- невозможность применения ТПД¹¹;
- отсутствие в Едином реестре соответствующей типовой проектной документации (аналогичной по назначению, проектной мощности, природным и иным условиям);
- проектная документация была разработана ранее, чем были заключены соответствующие соглашения о предоставлении субсидии из федерального бюджета. Примеры применения ТПД отдельными заказчиками представлены в приложении № 6.

В ходе проведения анализа закупок работ (услуг) за счет субсидий из федерального бюджета на софинансирование капитальных вложений в объекты государственной собственности субъектов Российской Федерации (муниципальной собственности) установлено, что в Едином реестре содержатся сведения о типовой проектной документации¹², которая не удовлетворяет актуальным требованиям технических регламентов, правил пожарной безопасности и т.п.

Так, по информации Счетной палаты Новгородской области, в соответствии с Соглашением о предоставлении субсидии от 24 декабря 2021 г. № 073-09-2022-588 на софинансирование мероприятий, реализуемых в рамках регионального проекта «Современная школа», в целях проектирования строительства школы в г. Великий Новгород была применена экономически эффективная проектная документация повторного использования («Средняя общеобразовательная школа на 1501 место с бассейном в жилом комплексе по ул. Н. Ершова в Советском районе г. Казани»). При этом проектной организацией ООО «НОРМА» в 2021 году помимо работ по привязке типовой проектной документации к местным условиям, выполнены работы по внесению изменений в типовую проектную документацию в целях ее приведения в соответствие с действующими нормативными требованиями. Контрольно-счетной палатой Тамбовской области установлено, что разработка проекта общеобразовательной школы на 350 учащихся (Тамбовская область, Моршанский район, с. Алгасово, ул. Ильинка, 24) осуществлялась с применением проектной документации повторного использования («Общеобразовательная школа на 350 ученических мест по адресу: Тамбовская область, Рассказовский район, с. Верхнеспасское, ул. Центральная, 84 «б»), также откорректированной с учетом действующих технических регламентов.

-
11. Контрольно-счетной палатой Московской области установлено, что при выполнении ПИР для строительства 28 ОКС ТПД не применялась. Основной причиной невозможности применения ТПД являлся дефицит в Московской области земельных участков, подходящих для строительства типовых объектов, а также необходимость учета текущей точки подключения существующих инженерных сетей, не совпадающих с проектными решениями ТПД.
 12. До внесения изменений в статью 482 Градостроительного кодекса Российской Федерации Федеральным законом от 1 июля 2021 г. № 275-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» использовался термин «экономически эффективная проектная документация повторного использования».

По информации Контрольно-счетной палаты Амурской области, в рамках муниципального контракта от 15 декабря 2021 г. № 30/21 с целью выполнения работ по строительству школы на 528 мест в г. Свободный Амурской области проведена работа по отбору типовой проектной документации с учетом требований действующих нормативных документов (выбрана типовая проектная документация по строительству школы в Московской области, г. Балашиха, мкр. «1 мая»), при этом проектной организацией была выполнена корректировка проекта в соответствии с актуальными требованиями к пожарной безопасности в части конструктивных и технологических решений.

В результате внесения требуемых корректировок в такую проектную документацию расходуются дополнительные средства бюджетов, увеличиваются сроки проектирования, а, следовательно, и сроки строительства объектов, что снижает ее экономическую эффективность.

Вместе с тем в Единый реестр включены сведения о проектной документации, разработанной на основании типовой проектной документации и получившей положительное заключение государственной экспертизы проектной документации, которая соответствует действующим требованиям законодательства Российской Федерации.

Минстрой России является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на принятие решений о признании проектной документации типовой проектной документацией, и обеспечивает включение в Единый реестр информации о таком решении и о его отмене¹³.

Решения Минстроя России об отнесении проектной документации, содержащей актуальные нормативные требования и разработанной с использованием ранее разработанной типовой проектной документации, включенной в Единый реестр, к типовой проектной документации повысят эффективность применения данного инструмента и сократят сроки проектирования и строительства объектов капитального строительства.

Описание объекта закупки работ по строительству и реконструкции объектов капитального строительства в составе проектной документации, входящей в состав извещения об осуществлении закупки, содержит информацию о нормативных сроках продолжительности строительства (Проектная документация. Раздел 7 «Проект организации строительства»), которые рассчитываются в соответствии со СНИП 1.04.03-85* «Нормы продолжительности строительства и задела в строительстве предприятий, зданий и сооружений», утвержденными постановлением Госстроя СССР

13. Пункт 4 постановления Правительства Российской Федерации от 1 марта 2022 г. № 278 «Об утверждении Правил принятия решений о признании проектной документации типовой проектной документацией, признании функционально-технологических, конструктивных, инженерно-технических и иных решений, содержащихся в типовой проектной документации, типовыми проектными решениями, Правил использования типовой проектной документации, типового проектного решения, об изменении и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» (далее – постановление № 278) и пункт 4 Правил принятия решений о признании проектной документации типовой проектной документацией, признании функционально-технологических, конструктивных, инженерно-технических и иных решений, содержащихся в типовой проектной документации, типовыми проектными решениями, утвержденных постановлением № 278.

и Госплана СССР от 17 апреля 1985 г. № 51/90. Указанные строительные нормы и правила включены в Перечень документов в области стандартизации, в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», утвержденный приказом Росстандарта от 2 апреля 2020 г. № 687.

Нормативные сроки продолжительности строительства предназначены для определения максимально допустимой продолжительности строительства новых и расширения действующих предприятий, их очередей, пусковых комплексов, сооружений и зданий производственного и непроизводственного назначения всех отраслей народного хозяйства, а также для распределения объемов капитальных вложений и строительно-монтажных работ по периодам строительства, при планировании капитального строительства, разработке технико-экономических обоснований (расчетов) и проектов организации строительства (ПОС).

Контрольно-счетными органами выявлены случаи включения в проект контракта (и в последующем в заключенный контракт) сроков строительства, не соответствующих нормативно установленным.

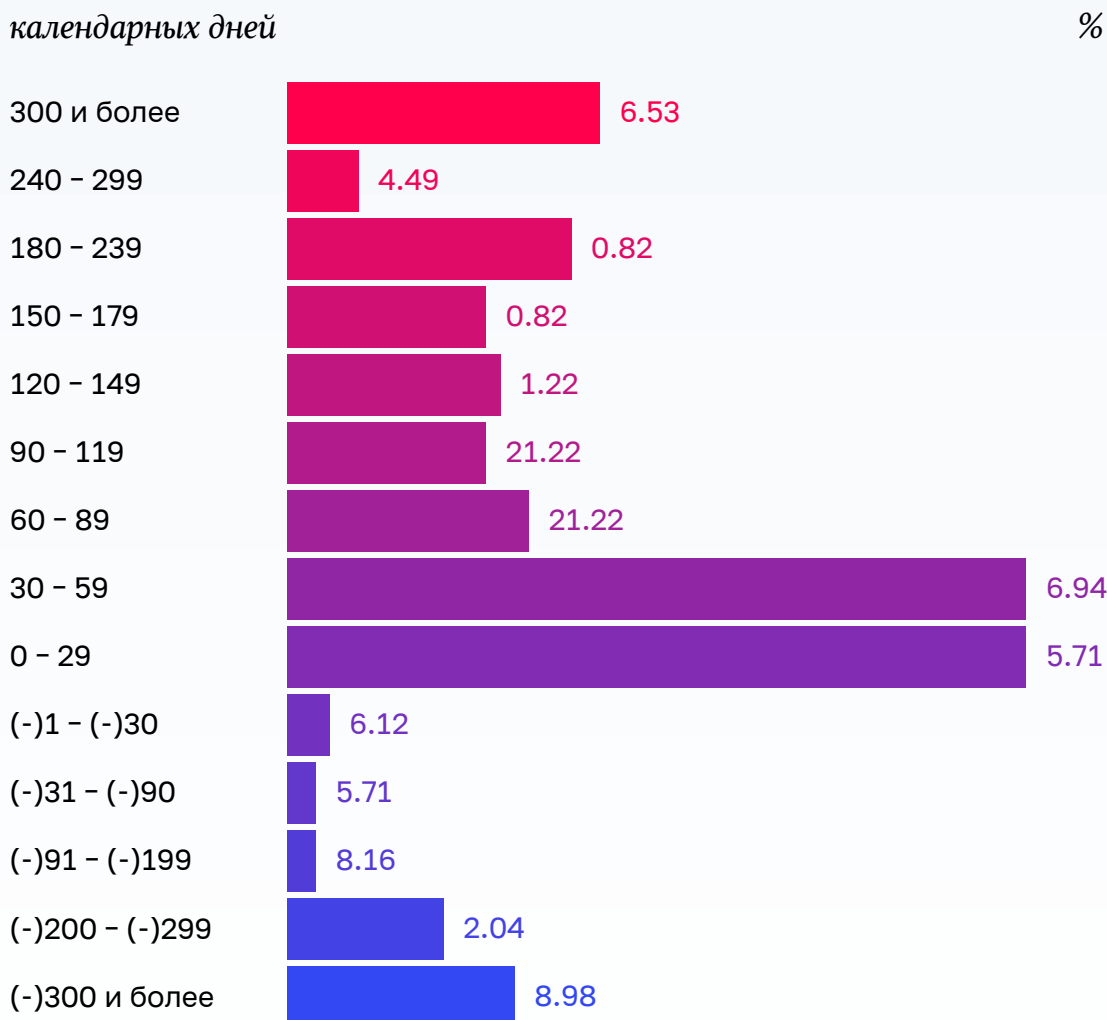
В результате включения заказчиками в контракты срока строительства менее нормативно установленного изначально закладываются риски нарушения подрядчиками контрактных сроков, технологии строительства объектов капитального строительства или снижения уровня конкуренции при проведении процедур определения подрядчика.

Установление сроков строительства с превышением нормативных несет в себе риски необоснованного завышения НМЦК, поскольку в соответствии с пунктом 23 Порядка определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальной цены единицы товара, работы, услуги при осуществлении закупок в сфере градостроительной деятельности (за исключением территориального планирования), утвержденного приказом Минстроя России от 23 декабря 2019 г. № 841/пр, НМЦК определяется с учетом установленных контрактом сроков строительства¹⁴.

Несоответствия выявлены контрольно-счетными органами также при сопоставлении сроков достижения результатов, отраженных в первоначальных соглашениях о предоставлении субсидии, и сроков, указанных в первоначальных редакциях контрактов (представлены на рисунке 3).

14. Пункт 23 Раздела IV Порядка определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальной цены единицы товара, работы, услуги при осуществлении закупок в сфере градостроительной деятельности (за исключением территориального планирования), утвержденного приказом Минстроя России от 23 декабря 2019 г. № 841/пр.

Разница между соглашением и сроком исполнения контракта



Сравнительным анализом установлено, что срок достижения результата, отраженный в соглашении о предоставлении субсидии, наступает ранее срока исполнения соответствующего контракта для 14 % объектов капитального строительства, и такая разница в обозначенных сроках составляет от 15 до 1 096 календарных дней. Таким образом, генерируются риски применения к субъекту Российской Федерации мер ответственности по причине недостижения в срок результата предоставления субсидии в соответствии с условиями соглашений, что может привести к дополнительным нагрузкам на региональные и местные бюджеты.

В условиях наличия системной рассинхронизации сроков строительства, установленных в контрактах, нормативных сроков строительства и сроков достижения результатов предоставления субсидии на софинансирование капитальных вложений существуют риски недостижения результатов региональных проектов в установленные

сроки и с определенным объемом финансирования строительства (реконструкции) объектов капитального строительства (примеры представлены в приложении № 7).

При анализе проблемных областей, выявленных контрольно-счетными органами, в рамках параллельного экспертно-аналитического мероприятия рассмотрены вопросы объединения заказчиками при заключении и исполнении контрактов «под ключ»¹⁵ в один предмет закупки строительных работ и поставки оборудования.

В соответствии с частью 57 статьи 112 Федерального закона № 44-ФЗ в случае, если проектной документацией объекта капитального строительства предусмотрено оборудование, необходимое для обеспечения эксплуатации такого объекта, предметом контракта «под ключ» наряду с подготовкой проектной документации и (или) выполнением инженерных изысканий, выполнением работ по строительству, реконструкции и (или) капитальному ремонту объекта капитального строительства может являться поставка данного оборудования.

При этом нормативно не урегулирован вопрос отнесения оборудования к необходимому для обеспечения эксплуатации объекта капитального строительства, что создает неоднородную практику применения указанной нормы при осуществлении закупок работ по строительству объектов «под ключ» и при рассмотрении жалоб на указанные действия заказчиков контрольными органами в сфере закупок.

Так, согласно пунктам 100–102 Методики¹⁶ при формировании сметной стоимости в локальных сметных расчетах отдельно определяется сметная стоимость оборудования, которое подразделяется на инженерное¹⁷, технологическое¹⁸ и лабораторное.

При этом термин «лабораторное оборудование» не определен.

Сборники укрупненных нормативов цен строительства¹⁹, которые разработаны для определения потребности в денежных средствах, необходимых для создания единицы мощности строительной продукции, для планирования (обоснования)

-
- | | |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 15. | Вид контракта, установленный частью 56 статьи 112 Федеральным законом № 44-ФЗ (предметом контракта может быть одновременно подготовка проектной документации и (или) выполнение инженерных изысканий, выполнение работ по строительству, реконструкции и (или) капитальному ремонту объекта капитального строительства). |
| 16. | Методика определения сметной стоимости строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса объектов капитального строительства, работ по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации на территории Российской Федерации, утвержденная приказом Минстроя России от 4 августа 2020 г. № 421/пр (далее – Методика). |
| 17. | Оборудование, несущее функциональную нагрузку в здании или сооружении и обеспечивающее заданные параметры эксплуатации объекта капитального строительства: подъемно-транспортное оборудование (лифты, эскалаторы, траволаторы и другое оборудование), оборудование систем инженерно-технического обеспечения, другое оборудование. |
| 18. | Функциональное оборудование, используемое в технологических процессах переработки, выпуска продукции предприятий производственного назначения, оборудование, используемое для оказания услуг (медицинское оборудование, мультимедийное оборудование и другое оборудование) для объектов непромышленного назначения. |
| 19. | Сборник «НЦС 81-02-04-2024. Укрупненные нормативы цены строительства. Сборник № 04. Объекты здравоохранения», утвержденный приказом Минстроя России от 21 февраля 2024 г. № 129/пр, сборник «НЦС 81-02-03-2024. Укрупненные нормативы цены строительства, сборник № 03. Объекты образования», утвержденный приказом Минстроя России от 26 февраля 2024 г. № 141/пр. |

капитальных вложений в объекты капитального строительства, содержат показатели потребностей в денежных средствах, исходя из стоимости инженерного, технологического и другого оборудования.

Так, заказчики в рамках контрактов «под ключ» приобретают в том числе лабораторное и другое оборудование, включая бытовые приборы, необходимое для осуществления соответствующей деятельности.

Вместе с тем контрольный орган в сфере закупок (ФАС России) при рассмотрении жалоб на действия заказчиков при осуществлении закупок работ по строительству объектов «под ключ»²⁰ исходит из того, что в составе одного лота наряду с работами по подготовке проектной документации, выполнению инженерных изысканий, работ по строительству объекта капитального строительства может быть предусмотрена поставка только такого оборудования, необходимого для обеспечения эксплуатации объекта, которое неразрывно связано с объектом строительства, то есть поставка и установка которого невозможна без изменения предусмотренных проектной документацией конструктивных решений объекта капитального строительства.

В результате проведения ряда мероприятий Счетной палатой Российской Федерации выявлено, что цены товаров, приобретенных на открытом рынке, зачастую значительно ниже цен товаров, приобретенных в составе контрактов по строительству (реконструкции, капитальному ремонту) объектов.

Так, цена приобретенных в рамках контракта «под ключ» опрокидываемого котла с миксером КПЭМ-160-ОМ (КПЭМ-160-ОМ2) выше рыночной в 1,5 раза, водонагревателя накопительного электрического 100 литров – на 41 %, облучателя-рециркулятора – на 38 %²¹.

Аналогично в рамках контракта «под ключ» предусмотрена поставка медицинского оборудования по 626 позициям общей стоимостью 3 910 050,1 тыс. рублей (73,2 % общей стоимости оборудования)²². При этом по результатам выборочного анализа данных о стоимости медицинского оборудования стоимостью более 5 млн рублей за единицу установлено, что по 6 позициям оборудования завышение стоимости составило 12 130,3 тыс. рублей, или 21,9 % его общей стоимости (55 301,5 тыс. рублей), по отношению к цене оборудования, определенного конъюнктурным анализом (по данным единой информационной системы в сфере закупок) (анализатор иммуноферментный планшетный, аппарат искусственной вентиляции легких, аппарат терморегулирующий с двумя контурами циркуляции, микроскоп лабораторный, стерилизатор низкотемпературный плазменный).

20. Решения комиссии ФАС России от 9 сентября 2024 года № П-177/24 и № П-205/24.

21. Контрольное мероприятие «Аудит эффективности расходования бюджетных ассигнований федерального бюджета на осуществление мероприятий по проектированию, строительству и реконструкции объектов федерального государственного бюджетного образовательного учреждения «Международный детский центр «Артек» в рамках реализации федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2025 года», включая работы по проектированию, реконструкции и строительству указанных объектов, которые выполнены в рамках государственного контракта от 30 июня 2015 г. № 522».

22. Контрольное мероприятие «Аудит эффективности расходования в 2020–2023 годах ГКУ города Севастополя «Единая дирекция капитального строительства» бюджетных средств на осуществление закупок работ по строительству Севастопольской больницы скорой медицинской помощи (второй этап)».

В рамках параллельного экспертно-аналитического мероприятия были рассмотрены проблемные области при проведении заказчиками процедур определения подрядчиков.

Согласно данным ЕИС в проверяемый период конкурентные способы определения подрядчиков (открытый конкурс в электронной форме и электронный аукцион) применялись заказчиками 2 034 раза (или 83,3 % от общего количества закупок, в результате которых был заключен контракт) на общую сумму НМЦК в размере 481,7 млрд рублей.

Федеральным законом № 44-ФЗ определено, что конкуренция при осуществлении закупок должна быть основана на соблюдении принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок в целях выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг.

В результате проведенного анализа установлено, что уровень конкуренции (среднее значение количества допущенных заявок) имеет достаточно низкое среднее значение – около 2,4, а для НМЦК более 500 млн рублей – около 1,5 (по закупкам на проведение капитального ремонта объекта среднее значение заметно выше – 3,8). Результаты анализа представлены в приложении № 8.

При этом на долю несостоявшихся закупок (участие в процедурах определения подрядчика единственной заявки) в декомпозиции по уровню заказчика (государственный или муниципальный) приходится более половины от объема НМЦК: 55 % – для муниципальных нужд и 52 % – для нужд субъектов Российской Федерации.

Оценка зависимости уровня конкуренции от сроков выполнения строительно-монтажных работ по объектам капитального строительства (в разрезе соответствия или несоответствия срокам, установленным Проектом организации строительства), выполненная по контрактам «под ключ», проанализированными контрольно-счетными органами, наличие такой зависимости не выявила (результаты анализа представлены в приложении № 9).

В рамках параллельного экспертно-аналитического мероприятия были проанализированы также результаты определения подрядчика для закупок, осуществленных с применением конкурентных способов, на предмет наличия возможной взаимосвязи аванса, предусмотренного в извещениях об осуществлении закупки, и количества допущенных заявок. По результатам проведенного анализа необходимо отметить, что вышеуказанная взаимосвязь двух показателей не выявлена (коэффициент корреляции составил -0,01) как в разрезах размера НМЦК, так и в разрезах федеральных проектов, участвующих в анализе (результаты анализа представлены в приложении № 10).

В рамках анализа исследовалась деятельность заказчиков после завершения процедур определения подрядчика, не закончившихся заключением контракта, которая регулируется частью 8 статьи 52 Федерального закона № 44-ФЗ, согласно которой в установленных случаях заказчик вправе осуществить новую закупку либо закупку у единственного подрядчика.

Согласно результатам анализа 2 133 извещений об осуществлении закупок по результатам размещения заказчиками 1 943 извещения (91,1 % по количеству извещений) были заключены контракты с суммой цен, составляющей 93,2 % от общего стоимостного объема заключенных контрактов, при этом среднее значение временного интервала с момента размещения извещения об осуществлении закупок до заключения контракта составило 31 день. Результаты анализа представлены в приложении № 11.

В 190 случаях (или около 8,9 % от общего количества извещений) заказчики осуществляли размещение в ЕИС извещения об осуществлении закупок более одного раза («новые закупки») по причинам отсутствия участников закупок или их несоответствия требованиям извещения и законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок.

При этом стоимостной объем контрактов, заключенных по результатам размещения таких извещений, составил 37,5 млрд рублей (или 6,8 % от общего стоимостного объема контрактов).

Необходимо отметить, что в таких случаях временной интервал между размещением первоначального извещения и заключением контракта кратно увеличивался.

В 18 из 190 случаев по итогам «безрезультативных» размещений извещений об осуществлении закупок заказчиками заключались контракты с единственными подрядчиками, преимущественно в соответствии с положениями части 2 статьи 15 Федерального закона от 8 марта 2022 г. № 46-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 46-ФЗ)²³.

В рамках параллельного экспертно-аналитического мероприятия проведен сравнительный анализ отдельных показателей, содержащихся в первоначальных извещениях об осуществлении закупок, признанных несостоявшимися (при условии, что контракт в результате не был заключен), и в последних редакциях извещений в отношении определенного объекта закупки, по результатам которых заказчикам удалось заключить контракт.

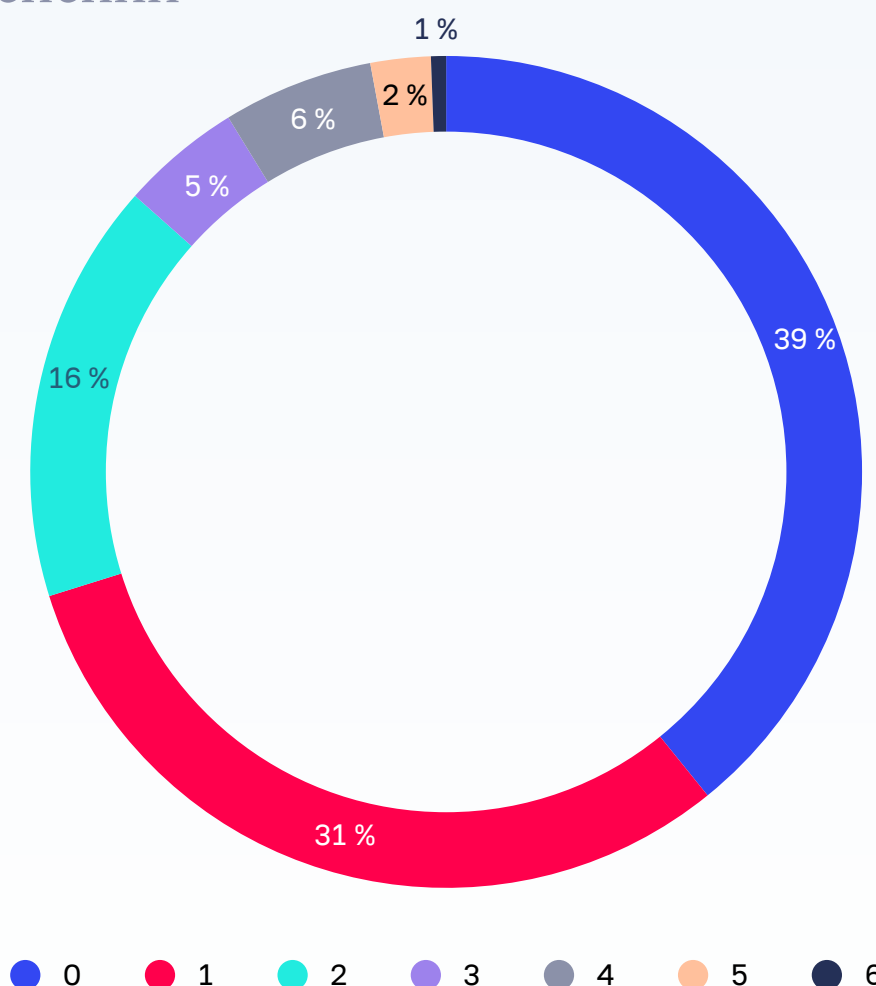
В результате анализа содержания извещений об осуществлении закупок установлено следующее:

- заказчиками не вносились изменения в показатели извещений для 39 % закупок;
- одно или два изменения вносились в показатели извещений для 47 % закупок;
- более двух изменений было внесено в показатели извещений для 14 % закупок.

23. Установить, что в период до 31 декабря 2023 года включительно решением высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации в дополнение к случаям, предусмотренным частью 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ, могут быть установлены иные случаи осуществления закупок товаров, работ, услуг для государственных и (или) муниципальных нужд у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в целях обеспечения нужд соответствующего субъекта Российской Федерации и муниципальных нужд муниципальных образований, находящихся на его территории, а также определен порядок осуществления закупок в таких случаях.

Рисунок 4

Доля закупок в разрезе количества изменений



Среди вносимых изменений наиболее часто заказчики вносили изменения в НМЦК, в условия авансирования и обеспечения исполнения контракта. Анализ изменений, внесенных в извещения об осуществлении закупок, представлен в приложении № 12.

Необходимо отметить, что в плановый срок исполнения контракта, указанный в извещениях об осуществлении закупок, вносились корреспондирующие изменения с учетом изменения сроков определения подрядчика.

В рамках проведенного анализа исследовались вопросы влияния на сроки осуществления закупки деятельности заказчика по согласованию контракта с единственным подрядчиком (для случаев признания определения подрядчика несостоявшимся) с контрольным органом в сфере закупок, если НМЦК превышала предельный размер, установленный Правительством Российской Федерации (для региональных и муниципальных закупок – 250 млн рублей) (результаты анализа представлены в приложении № 13).

По информации, размещенной в ЕИС, согласование заказчиками единственного подрядчика осуществлялось в отношении заключения 317 контрактов (около 13 % от общего количества контрактов, заключенных по результатам конкурентных способов определения подрядчика).

В среднем период с момента подведения итогов процедур определения подрядчика до принятия соответствующего решения контрольным органом в сфере закупок в части согласования единственного подрядчика составил 12 дней.

В отдельных случаях контрольно-счетными органами установлено, что временной интервал между подведением итогов процедур и принятием решения контрольным органом в сфере закупок увеличивался за счет несвоевременного направления заказчиками соответствующих обращений и/или несвоевременным поступлением обращения в контрольный орган в сфере закупок²⁴.

Поступление в контрольный орган в сфере закупок жалоб на действия (бездействие) заказчика в случае принятия решения о приостановлении определения поставщика (подрядчика, исполнителя) является основанием для переноса срока заключения контракта до рассмотрения жалобы по существу.

В ходе параллельного экспертно-аналитического мероприятия проводилась оценка влияния на сроки осуществления закупок фактов поступления жалоб в контрольные органы в сфере закупок.

По данным, размещенным в ЕИС, за анализируемый период (2022 год – май 2024 года) из исследуемой совокупности извещений об осуществлении закупок по основаниям нарушений норм Федерального закона № 44-ФЗ при проведении процедуры определения подрядчика в контрольные органы в сфере закупок были направлены 45 жалоб (около 2 % от количества размещенных извещений), из которых 39 жалоб были признаны обоснованными (остальные – были признаны необоснованными или отозваны).

На основании предписаний, выданных контрольными органами в сфере закупок, заказчики преимущественно вносили изменения в извещения об осуществлении закупок (29 закупок) либо проводили новую закупку (10 закупок). Это в результате приводило к переносу первоначального срока заключения контракта в среднем на 2 месяца (результаты анализа представлены в приложении № 14).

В рамках параллельного экспертно-аналитического мероприятия на основании информации, представленной контрольно-счетными органами, проведен анализ результатов рассмотрения заказчиками информации о соответствии участников закупок дополнительным требованиям к участникам закупки товаров, работ, услуг отдельных видов товаров, работ и услуг, участникам закупок отдельных видов товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд

24. Счетной палатой Оренбургской области по результатам анализа закупки (0853500000323001121) на выполнение строительно-монтажных работ объекта (Корректировка проекта «Физкультурно-оздоровительный комплекс с игровым залом и плавательным бассейном для ГБПОУ УОР» в г. Оренбурге) установлено, что заказчиком направлено обращение о согласовании единственного подрядчика спустя 12 календарных дней с момента подведения итогов открытого конкурса.

(далее – Дополнительные требования), утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2021 г. № 2571, который в целом (за исключением отдельных случаев) не выявил нарушений в отношении обоснованности определения заказчиками победителя закупки (результаты анализа представлены в приложении № 15).

На основании данных, полученных от контрольно-счетных органов, проводился анализ закупок, осуществленных заказчиками у единственных подрядчиков (способ закупки у единственного подрядчика применялся в 151 случае).

Распределение временных интервалов между доведением ЛБО до заказчиков и подписанием контрактов, характеризующее сроки предварительной готовности закупочной деятельности к контрактации с единственными подрядчиками, представлено на следующих рисунках.

Рисунок 5

Разница в днях между доведением ЛБО и заключением контракта, количество дней (на региональном уровне)

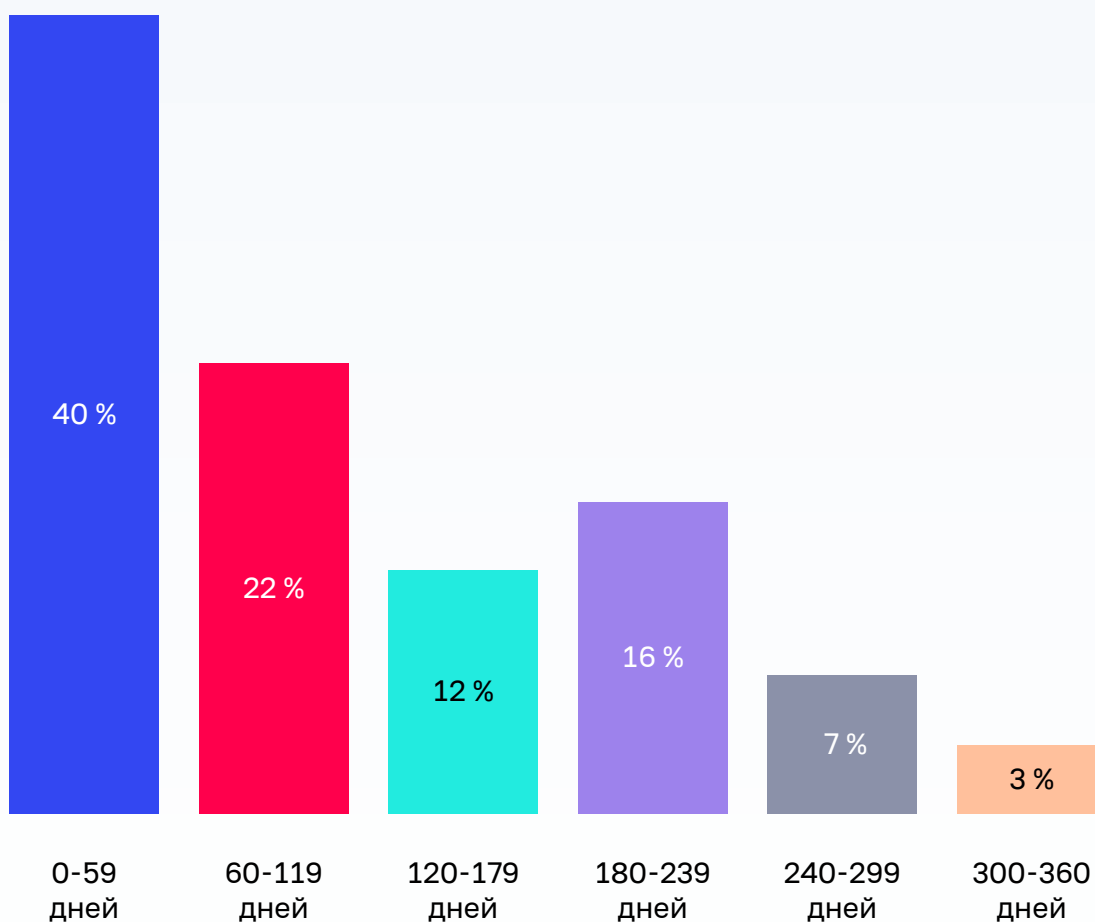
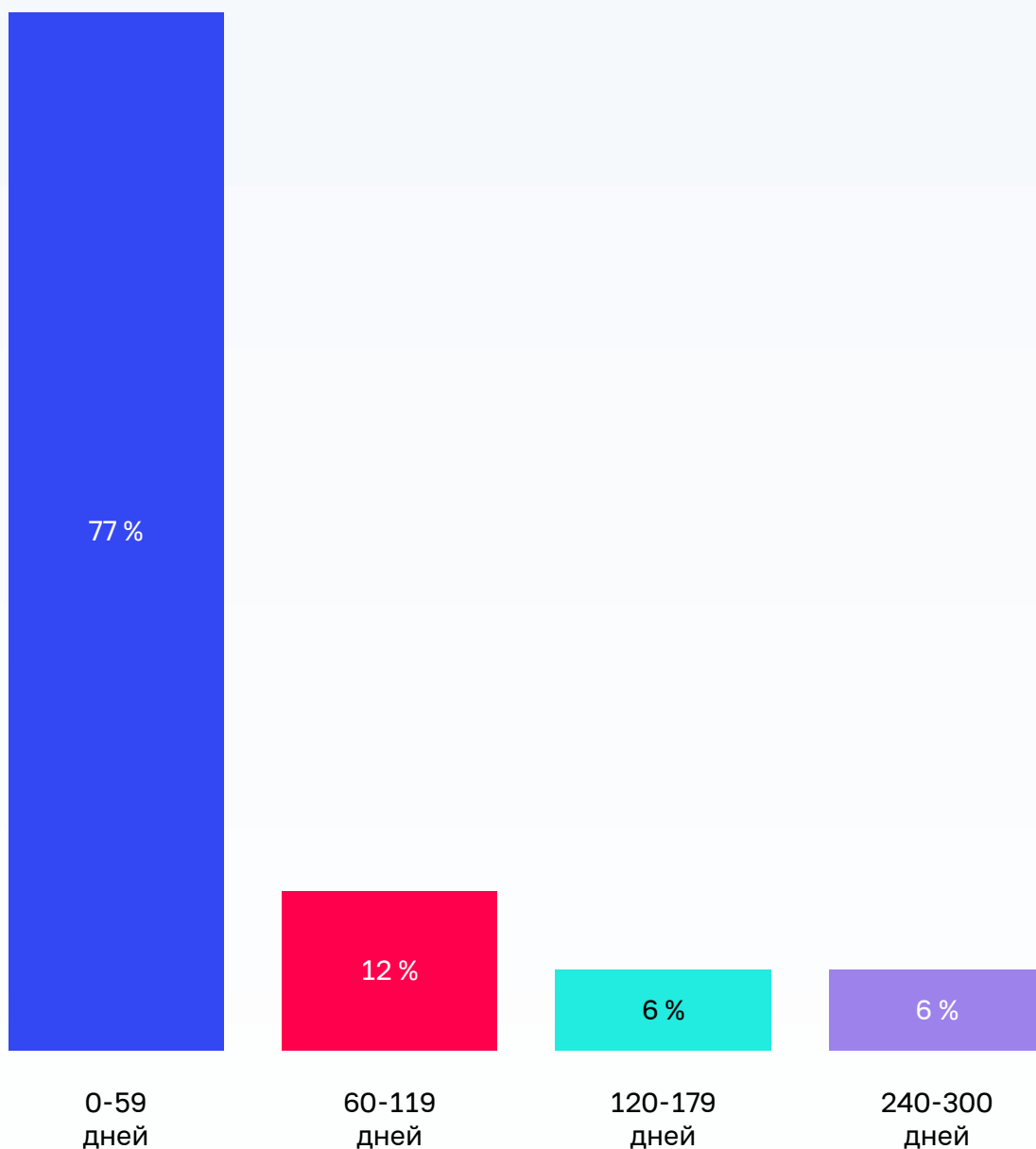


Рисунок 6

Разница в днях между доведением ЛБО и заключением контракта, количество дней (на муниципальном уровне)



Представленные распределения показывают, что в целом после доведения ЛБО заключение муниципальных контрактов осуществлялось почти в 2 раза быстрее, чем заключение региональных контрактов, что, вероятно, объясняется тем, что процедурный этап выбора единственного подрядчика проходит на уровне муниципального образования более оперативно.

Одна из причин, объясняющих полученный результат, содержится в материалах Контрольно-счетной палаты Республики Калмыкия²⁵, которой установлено, что отдельные контракты с единственным подрядчиком были заключены заказчиками в срок от 2 до 9,5 месяцев после утверждения расходов на осуществление бюджетных инвестиций.

При этом главными распорядителями бюджетных средств не были регламентированы предельные сроки поиска потенциальных подрядчиков, анализа их заявок, выбора единственного подрядчика, согласования его со Службой регулирования контрактной системы в сфере закупок Республики Калмыкия (уполномоченный орган) и Республиканской службой финансово-бюджетного надзора, что указывает на недостаточную организованность участников бюджетных и контрактных процессов при реализации региональных проектов.

Вместе с тем при отсутствии обоснования выбора подрядчика, а также обоснования соответствия подрядной организации требованиям статьи 31 Федерального закона № 44-ФЗ Администрация Великого Новгорода определила единственного подрядчика на строительство школы, нарушив утвержденный Порядок осуществления закупок у единственного подрядчика, вероятно в целях сокращения сроков заключения соответствующего контракта с единственным подрядчиком²⁶.

Аналогичными мотивами также руководствовались отдельные заказчики при заключении контрактов с единственным подрядчиком при отсутствии должным образом утвержденной проектной документации²⁷.

Контрольно-счетными органами также отмечается, что заказчики, имея возможность свободного выбора подрядной организации при заключении контракта с единственным подрядчиком в соответствии с частью 2 статьи 15 Федерального закона № 46-ФЗ, в отдельных случаях либо представляли недостаточное обоснование выбора единственного подрядчика, либо определяли исполнителями работ подрядные организации, не имеющие опыта строительства аналогичных объектов, необходимых кадровых и материальных ресурсов²⁸.

Указанные недостатки в бюджетной и закупочной деятельности государственных (муниципальных) органов власти и заказчиков генерируют значимые риски недостижения заявленных результатов в установленные сроки.

-
- | | |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 25. | Отчет о результатах ЭАМ, утвержденный постановлением Коллегии Контрольно-счетной палаты Республики Карелия от 29 октября 2024 г. № 8. |
| 26. | Отчет о результатах ЭАМ, утвержденный протоколом Коллегии Счетной палаты Новгородской области от 30 августа 2024 г. № 10 К. |
| 27. | По информации Контрольно-счетной палаты Краснодарского края при заключении муниципального контракта на реконструкцию МОБУСОШ № 13 им. И.И. Зарецкого в п. Глубокий. |
| 28. | Заключение Счетной палатой Чукотского автономного округа о результатах ЭАМ (утв. протоколом КСП от 15 августа 2024 г. № 15), Заключение Контрольно-счетной палаты Краснодарского края о результатах ЭАМ от 30 августа 2024 г. |

7.3. Оценка соответствия деятельности государственных и муниципальных органов власти, а также заказчиков законодательству Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд при исполнении контракта

Принимая во внимание период анализа (январь 2022 года – май 2024 года), исполнение контрактов осуществлялось в сложной экономической ситуации в условиях санкционного давления.

В соответствии с информацией, размещенной в ЕИС, в период анализа в ходе исполнения 2 468²⁹ контрактов вносились изменения в существенные условия 1 490 контрактов (60,4 % – по количеству, 66,5 % – по сумме первоначальных цен контрактов). При этом для закупок конкурентными способами такие изменения вносились в 1 229 контрактов (почти 50 % по количеству и сумме первоначальных цен контрактов).

Таким образом, для указанной совокупности контрактов условия закупки, содержащиеся в извещениях об осуществлении закупок, в соответствии с которыми определялись победители аукциона (конкурса), значительно менялись в ходе последующего исполнения контрактов. Такие случаи указывают на видимые риски осуществления согласованных действий и заключения антиконкурентных соглашений заказчиков и участников закупок.

В ряде случаев подрядчики направляли заказчикам письма с результатами конъюнктурного анализа стоимости строительных ресурсов с целью внесения изменений в цену контракта уже через 1–2 месяца после заключения контракта³⁰.

В ходе исполнения контрактов сторонами вносились изменения в существенные условия контрактов по основаниям возникновения независимых от сторон контракта обстоятельств³¹, в том числе в части сроков исполнения контрактов, цены контрактов, условий выплаты авансов.

В ходе параллельного экспертно-аналитического мероприятия контрольно-счетными органами установлены факты внесения сторонами контракта в соответствии с частью 65.1 статьи 112 Федерального закона № 44-ФЗ и постановлением

29. Критерии формирования совокупности закупок представлены в приложении № 2 к отчету.

30. По информации Контрольно-счетной палаты Ростовской области: по объекту «Строительство МБОУ СОШ на 1340 мест по адресу: Ростовская область, г. Азов, ул. Московская, 304» письмо о проведении конъюнктурного анализа было направлено заказчику 1 августа 2022 года, то есть через 1 месяц после заключения муниципального контракта; по объекту «Общеобразовательное учреждение на 1275 учащихся по адресу: г. Ростов-на-Дону, Советский район, жилой район «Левенцовский», микрорайон №6 (корпус 6-28)» письмо о проведении конъюнктурного анализа было направлено заказчику 2 июня 2022 года, то есть через 1,5 месяца после заключения муниципального контракта.

31. Случаи и порядок внесения изменений в существенные условия контрактов установлены частью 65.1 статьи 112 Федеральным законом № 44-ФЗ, постановлением Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2022 г. № 680.

Правительства Российской Федерации № 680³² изменений в существенные условия контракта в случае возникновения при его исполнении независимых от сторон контракта обстоятельств, влекущих невозможность исполнения такого контракта.

При этом в соответствии с позицией Минфина России, Минстроя России и ФАС России «независимые от сторон контракта обстоятельства, влекущие невозможность его исполнения», по причине которых вносятся изменения в существенные условия контрактов, предполагают открытый перечень обстоятельств, в том числе изменение стоимости позиций ценообразующих строительных ресурсов, если указанное изменение возникло по независимым от сторон контракта обстоятельствам (письмо от 10 июня 2021 г. № 24-06-06/45785, 24044-АП/09, ПИ/47490/21).

По информации Контрольно-счетной палаты Воронежской области, в существенные условия контракта от 31 марта 2022 г. № 002/2022-РД/СМР по разработке рабочей документации и строительству объекта: «Спортивный комплекс с борцовским залом в г. Воронеже» (реестровый номер 2366409523822000035) дополнительным соглашением № 5 от 9 августа 2022 года были внесены изменения в порядок авансовых платежей, подлежащих казначейскому сопровождению.

При этом обстоятельствами, влекущими невозможность исполнения контракта, по информации заказчика, являлись длительные сроки санкционирования операций со средствами участников казначейского сопровождения и отказ субподрядчиков и поставщиков в открытии счетов в территориальном органе Федерального казначейства по Воронежской области.

При отсутствии в законодательстве Российской Федерации в сфере закупок перечня обстоятельств и критериев невозможности дальнейшего исполнения контрактов, а также наличии значительной доли закупок у единственного подрядчика в общем объеме закупок для государственных и муниципальных нужд (из 2 468 контрактов, анализируемых в ходе параллельного экспертно-аналитического мероприятия, 1 052 контракта заключены по результатам несостоявшегося определения подрядчиков), установление фактов наступления независимых от сторон контракта обстоятельств в целях внесения изменений в существенные условия контракта остается на усмотрение заказчиков.

Анализ исполненных контрактов в различных разрезах на основании данных, размещенных в ЕИС, представлен в приложении № 16.

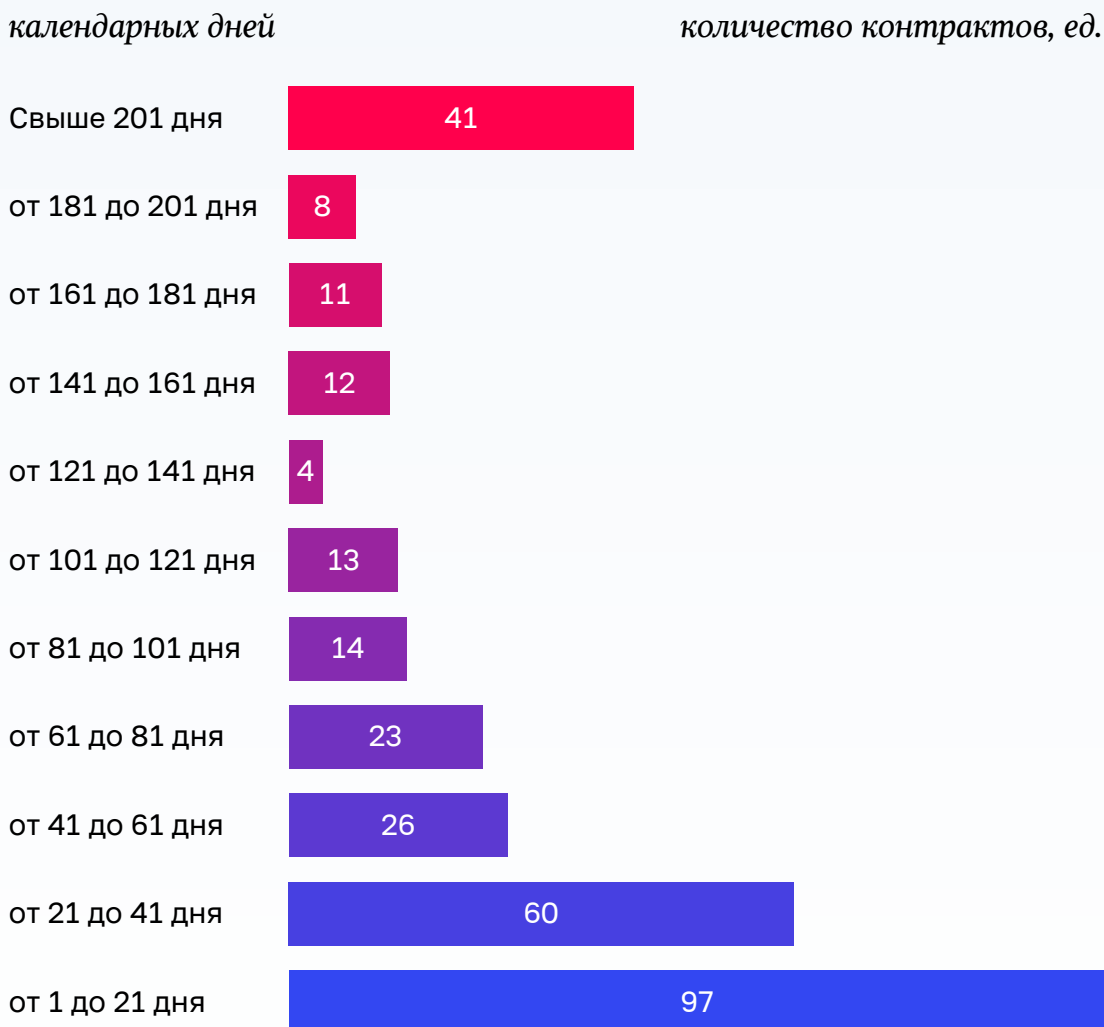
Согласно данным ЕИС в проверяемый период с учетом критериев формирования совокупности контрактов³³ было заключено 2 468 контрактов с суммой исполнения 709,3 млрд рублей (по состоянию на 6 октября 2024 года), из которых по 924 контрактам на сумму 132,5 млрд рублей наблюдается полное исполнение и имеется возможность провести анализ соответствия фактических сроков исполнения контрактов плановым значениям.

-
32. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2022 г. № 680 «Об установлении порядка и случаев изменения существенных условий государственных и муниципальных контрактов, предметом которых является выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу объекта капитального строительства, проведение работ по сохранению объектов культурного наследия».
33. Приложение № 2 к настоящему отчету.

Из общего количества исполненных контрактов 309 контрактов (33,4 % по количеству, 31,6 % по стоимостному объему) исполнены позднее первоначальных сроков исполнения (представлены на рисунке 7).

Рисунок 7

Временные интервалы изменений сроков исполнения контрактов



В структуре контрактов с изменением первоначальных сроков большая часть контрактов (59,2 % по количеству и 55,1 % по стоимостному объему) имеет временной интервал между датой планового исполнения контракта и датой документа, подтверждающего исполнение контракта, не превышающий два месяца.

Вместе с тем по результатам проведенного анализа выявлены контракты, где указанный временной интервал превышает шесть месяцев.

На их долю приходится 15,9 % от общего количества и 17,9 % от общего стоимостного объема контрактов с изменениями сроков исполнения.

Максимальный временной интервал (537 дней) установлен по результатам анализа в отношении контракта, заключенного Администрацией Карачаевского городского округа Карачаево-Черкесской Республики, на выполнение строительно-монтажных работ по объекту: «Строительство дома культуры в п. Домбай, Карачаевского городского округа Карачаево-Черкесской Республики»³⁴.

Проведенным анализом в разрезе классификации работ (строительство, реконструкция, капитальный ремонт) установлено, что максимальная доля контрактов с изменением сроков исполнения относится к строительству (38 %), что может определяться большими объемами, многоплановостью видов работ, а также их относительной сложностью в сравнении с реконструкцией (28,4 %) или капитальным ремонтом объектов (31,8 %).

Доля контрактов с изменением первоначальных сроков исполнения у контрактов, подрядчик по которым был определен в рамках проведения открытого конкурса, заметно ниже, чем у контрактов, заключенных по итогам электронного аукциона или с единственными подрядчиками (26 против 36 и 39 % соответственно), что вероятно определяется выбором в ходе проведения закупочных процедур более профессионального подрядчика в результате применения критерия «Квалификация участников закупки».

В рамках параллельного экспертно-аналитического мероприятия на основании анализа информации, поступившей от контрольно-счетных органов, исследовались причины изменения сроков исполнения контрактов (и ввода объектов капитального строительства в эксплуатацию).

Одной из важнейших причин несоблюдения контрактных сроков является низкое качество ПСД и результатов инженерных изысканий, в том числе:

- некачественно выполненные геологические изыскания (например, в отдельных случаях на земельных участках, выделенных под строительство объектов, в ходе производства работ обнаруживаются неучтенные коммуникации);
- недостаточная проработка проектных решений, что привело к необходимости их изменения, а также несоответствие проектно-сметной документации нормативным требованиям;
- недостатки проектной документации, выявленные в ходе исполнения контракта, связанные с неучтенными в проектно-сметной документации дополнительными работами, без выполнения которых строительство и ввод в эксплуатацию объекта невозможны;
- необходимость повторной экспертизы сметной документации по причине несоответствия сметной документации технической части проекта.

К обстоятельствам, связанным с разработкой / корректировкой ПСД и негативно влияющим на сроки исполнения контрактов, относятся также следующие аспекты:

- необходимость внесения изменений в проектную документацию в связи с заменой оборудования в рамках импортозамещения;

34. Реестровый номер контракта 3090201122622000001. Акт приемки от 20 июня 2024 г. № 3. УПД от 20 июня 2024 г. № 13.

- отсутствие для данного вида объекта капитального строительства экономически эффективной проектной документации повторного применения (типовой проектной документации);
- необходимость применения заказчиками в соответствии с условиями соглашения о предоставлении субсидии из федерального бюджета типовой проектной документации, с учетом длительных сроков ее корректировки с целью приведения в соответствие с нормативными требованиями, актуальными на период исполнения контрактов;
- изменение в ходе исполнения контракта технических условий на присоединение к инженерным сетям.

В рамках анализа установлены ряд объективных обстоятельств, возникших в ходе исполнения контракта и влияющих негативно на сроки достижения заявленных результатов, в том числе:

- невозможность поставки материалов ввиду снятия их с производства или ограничения ввоза на территорию Российской Федерации;
- увеличение сроков и стоимости строительства в связи с ростом цен на строительные ресурсы и повторное прохождение государственной экспертизы проектной документации;
- отсутствие необходимого оборудования и его аналогов у поставщиков;
- выявление объектов археологического наследия в ходе исполнения контракта;
- неблагоприятные погодные условия (вводился режим чрезвычайной ситуации регионального характера);
- потребность в дополнительных бюджетных ассигнованиях (в том числе из федерального бюджета), в том числе в связи с ростом цен на строительные ресурсы;
- отсутствие свободных земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности;
- длительные сроки санкционирования операций со средствами участников казначейского сопровождения, отказ субподрядчиков и поставщиков об открытии счетов в территориальном управлении Федерального казначейства³⁵.

Также следует указать причины изменения срока контрактов, которые относятся к деятельности заказчиков, в том числе:

- не своевременное принятие мер заказчиком в случае невыполнения подрядчиком условий контрактов по одностороннему отказу от исполнения контракта и заключению контракта с другим подрядчиком;
- заключение государственных (муниципальных) контрактов при отсутствии утвержденной проектной документации, получившей положительное заключение государственной экспертизы, и разрешения на строительство объекта;

35. По информации Контрольно-счетной палаты Воронежской области.

- замена заказчика во время исполнения контракта (так как требуется внесение изменений в нормативные документы и переоформление разрешения на строительство объекта);
- несвоевременная передача заказчиком подрядчику в работу документации, необходимой для обеспечения процесса строительства (в том числе ПСД);
- отсутствие надлежащего контроля со стороны заказчика и своевременное реагирование на инциденты, возникающие в процессе исполнения контракта;
- низкий уровень профессиональных компетенций специалистов заказчиков (включая отсутствие квалифицированных специалистов в ряде муниципальных образований);
- отсутствие синхронизации сроков поставки оборудования (включая обучение специалистов по эксплуатации смонтированного оборудования) и сроков выполнения строительно-монтажных работ (для получения «конечного» результата закупки в установленные сроки);
- непринятие заказчиком своевременных мер по применению механизма авансирования оплаты работ.

Проведенным анализом установлены причины изменений в сроках исполнения контрактов, лежащих в зоне ответственности подрядчиков, в том числе:

- задержка сроков выполнения работ по вине подрядчика (включая отсутствие каких-либо действий по исполнению контракта) и, как следствие, необходимость расторжения контрактов в связи с недобросовестностью подрядчиков и последующим проведением новых процедур контрактации;
- необеспечение подрядными организациями строительных площадок достаточным количеством трудовых ресурсов и строительной техники, что приводит к срыву сроков отдельных этапов строительства и значительному отставанию от графика выполнения работ;
- низкий уровень организации труда подрядных организаций как на стадии проектирования, так и при выполнении строительно-монтажных работ (для контрактов «под ключ»).

В ходе исполнения контрактов сторонами вносились изменения в цену контрактов, главным образом связанные с увеличением сметной стоимости строительства (реконструкции, капитального ремонта) в соответствии с положительными заключениями государственных экспертиз проектной документации.

При этом увеличение цены контрактов часто осуществлялось за счет преобладающей доли средств консолидированных бюджетов регионов.

Так, по информации Контрольно-счетной палаты Московской области, дополнительными соглашениями к соглашениям о предоставлении субсидии из федерального бюджета предусматривалось увеличение финансирования в связи с ростом цен на строительные ресурсы не по всем объектам (в отношении только отдельных объектов капитального строительства), и достижение результата анализируемых закупок обеспечивалось преимущественно (77,3 %) за счет средств консолидированного бюджета Московской области.

Пунктами 4 и 5 Порядка определения НМЦК³⁶ установлено, что при определении НМЦК затраты на выполнение подрядных работ определяются на основании расчетов, выполненных с использованием укрупненных нормативов цены строительства (далее – НЦС), а стоимость оборудования определяется заказчиком методом сопоставимых рыночных цен (анализ рынка) либо на основании информации о рыночных ценах идентичного оборудования, либо по объектам-аналогам (по решению заказчика).

В результате анализа исполнения государственных (муниципальных) контрактов «под ключ» установлено, что сторонами контракта на основании подпункта «а» пункта 1 части 62 статьи 112 Федерального закона № 44-ФЗ вносились изменения в цену контрактов, связанные с увеличением сметной стоимости строительства (реконструкции, капитального ремонта), рассчитанной по результатам проверки на предмет достоверности ее определения в ходе государственных экспертиз проектной документации.

При этом подпункт «а» пункта 1 части 62 статьи 112 Федерального закона № 44-ФЗ позволяет увеличить цену контракта по результатам проверки на предмет достоверности ее определения не более чем на 30 %.

В ряде случаев указанное ограничение заказчиками не соблюдалось.

Так, результаты выборочного анализа 152 контрактов «под ключ» показали, что почти в каждом пятом контракте (22,4 % от общего количества контрактов) в ходе его исполнения имело место значительное увеличение цены контракта, которое находилось в диапазоне от 31,1 до 250,2 % его первоначальной цены.

При этом, несмотря на нормативно установленное ограничение на увеличение цены контрактов, отдельные заказчики применяли механизмы, позволяющие преодолевать такие ограничения.

Так, по данным Контрольно-счетной палаты Иркутской области, заказчиком планируется в соответствии с частью 65.1 статьи 112 Федерального закона № 44-ФЗ в связи с независящими от сторон контракта обстоятельствами, влекущими невозможность его исполнения, увеличить цену контракта по соглашению сторон. При этом правовые основания для внесения изменений в контракт отсутствуют, поскольку независящих от сторон обстоятельств, по мнению контрольно-счетного органа, не возникло³⁷.

Результаты анализа применения заказчиками механизма авансирования показывают, что в целом такой инструмент служит целям сокращения сроков исполнения контрактов в случае своевременного включения заказчиками в контракт (внесения изменений в контракт) условия о выплатах подрядчику аванса.

36. Порядок определения начальной (максимальной) цены контракта, предметом которого может быть одновременно подготовка проектной документации и (или) выполнение инженерных изысканий, выполнение работ по строительству, реконструкции и (или) капитальному ремонту объекта капитального строительства, цены такого контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), утвержденный приказом Минстроя России от 21 августа 2023 г. № 604/пр (далее – Порядок определения НМЦК).

37. Строительство детского сада в мкр. Лисиха г. Иркутска (превышение на 42,2% от цены контракта); строительство школы на 1 550 мест по ул. Ярославского г. Иркутска (превышение на 35,4% от цены контракта); строительство школы ж.р. Центральный г. Братска (превышение от цены контракта на 76,06 %).

Например, Счетной палатой Красноярского края установлено, что в числе причин расторжения контракта по капитальному ремонту здания сельского дома культуры, расположенного по адресу: Красноярский край, Минусинский район, с. Тесь, ул. Мира, д. 14, отмеченных подрядчиком, была указана необходимость авансирования работ.

Наиболее частыми причинами внесения изменений в условия авансирования, отмеченными контрольно-счетными органами, являлись:

- инфляционные процессы, влекущие значительный рост цен на строительные материалы и оборудование;
- осуществление контрагентами подрядчиков поставок материалов и оборудования, необходимых для выполнения работ по контрактам, только на основании 100 % предоплаты;
- необходимость дополнительного авансирования по причине изменения объемов и видов работ по контракту;
- увеличение ключевой ставки Банком России, что влечет увеличение процентной ставки по кредитам.

По информации, представленной контрольно-счетными органами, внесение изменений в существенные условия контрактов сопровождалось в ряде случаев (выявлено контрольно-счетными органами 19 субъектов Российской Федерации) нарушением требований законодательства Российской Федерации (отдельные примеры представлены в приложении № 18), а именно:

- изменения в существенные условия контракта вносились при отсутствии независимых от сторон контракта обстоятельств, влекущих невозможность его исполнения;
- дополнительные соглашения к контрактам заключались при отсутствии требуемых решений высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации;
- предложения подрядчиков (исполнителей) о внесении изменений не направлялись или направлялись заказчику без приложения информации и документов, обосновывающих необходимость изменений;
- дополнительные соглашения о внесении изменений в существенные условия контракта заключались сторонами при отсутствии обоснований о необходимости таких изменений;
- предложения подрядчиков о внесении изменений рассматривались заказчиками с нарушением установленного срока.

В соответствии с пунктом 20 Правил³⁸ основанием для освобождения субъектов Российской Федерации от применения мер ответственности, предусмотренных пунктами 16, 19 и 19¹ Правил, является документально подтвержденное наступление обстоятельств непреодолимой силы, препятствующих исполнению соответствующих обязательств. Правила также содержат закрытый перечень таких обстоятельств.

38. Правила формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 999 (далее также – Правила).

При этом пунктом 3 статьи 401 Гражданского кодекса Российской Федерации установлено, что к обстоятельствам непреодолимой силы относятся чрезвычайные и непредотвратимые при данных условиях обстоятельства (к таким обстоятельствам не относятся, в частности, нарушение обязанностей со стороны контрагентов должника, отсутствие на рынке нужных для исполнения товаров, отсутствие у должника необходимых денежных средств).

Вместе с тем Правилами в указанный перечень не включен ряд обстоятельств, которые в практической деятельности заказчиков носят чрезвычайный и непредотвратимый характер при осуществлении строительства, реконструкции и капитального ремонта (например, последствия санкционной политики иностранных государств и необходимость внесения соответствующих корректировок в ПСД, непредвиденные обстоятельства, связанные с археологической ситуацией на земельном участке, выделенном в целях строительства, либо с наличием линейных объектов, отсутствующих в исполнительной документации).

В рамках параллельного экспертно-аналитического мероприятия контрольно-счетными органами установлен ряд случаев, когда заказчики в закупочной деятельности сталкивались с обстоятельствами, не включенными в перечень оснований для освобождения субъектов Российской Федерации от применения мер ответственности.

Так, в соответствии с Соглашением о предоставлении субсидии из федерального бюджета бюджету Краснодарского края от 23 декабря 2022 г. № 07-09/2023/33 (в редакции дополнительного соглашения от 30 июня 2023 г. № 07-09/2023/33/1) предоставлена субсидия на софинансирование расходных обязательств, возникающих при реализации государственных программ, связанных с реализацией мероприятий по созданию дополнительных мест для детей.

При этом в связи с обнаружением объекта, обладающего признаками объектов культурного наследия, земляные работы по исполнению муниципального контракта от 24 ноября 2021 г. № 08183100010018.2021 на выполнение строительно-монтажных работ по объекту «Детский сад по адресу: ст. Анапская, ул. Николаевская, 21» приостановлены до принятия управлением государственной охраны объектов культурного наследия администрации Краснодарского края решения о возможности дальнейшего хозяйственного освоения в соответствии с требованиями п. 4 ст. 36 Федерального закона от 25.06.2002 № 73 «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации». В результате предполагается нарушение графика строительства и срока достижения результата по Соглашению о предоставлении субсидии и, автоматически, применения мер ответственности за нарушение условий указанного Соглашения.

По информации Контрольно-счетной палаты Новосибирской области, в связи с недостижением запланированных сроков ввода в эксплуатацию ряда объектов здравоохранения (здание врачебной амбулатории мощностью 100 п/см в п. Мичуринский, здание врачебной амбулатории мощностью 100 п/см в д.п. Кудряшовский) Министерством здравоохранения Новосибирской области в соответствии с условиями Соглашения о предоставлении субсидии от 30 декабря

2021 г. № 056-09-2022-617 осуществлен возврат из бюджета Новосибирской области в федеральный бюджет субсидии в размере более 20 085,8 тыс. рублей.

Причиной нарушения условий Соглашения является срыв подрядчиками сроков разработки проектной документации по указанным объектам.

Наличие обширной практики применения мер ответственности к субъектам Российской Федерации приводит к необходимости замещения средств, возвращенных в федеральный бюджет, средствами консолидированного бюджета регионов.

Кроме того, в отдельных случаях установлены случаи снижения размера субсидии из федерального бюджета в условиях заключаемого контракта. Так, объем субсидии из федерального бюджета на реконструкцию Новгородского академического театра драмы им. Ф.М. Достоевского на 2024 год был снижен на 10 % в связи с секвестированием бюджетных ассигнований Министерству культуры Российской Федерации как главному распорядителю бюджетных средств, что требует соответствующего замещения выбывших федеральных ресурсов средствами областного бюджета.

По информации, размещенной в ЕИС, в исследуемом периоде были расторгнуты 395 из 2 468 заключенных контрактов (или 16 % от общего количества контрактов) (соответствующий анализ представлен в приложении № 19). При этом контракты, заключенные с единственным подрядчиком, расторгались в среднем в 1,5 раза чаще, чем контракты, заключенные по результатам проведения открытого конкурса в электронной форме, что может свидетельствовать о более высокой результативности закупок конкурентным способом.

Вместе с тем следует отметить, что более 78 % контрактов расторгались с подрядчиками, которые являлись малыми (37 %) или микро-предприятиями³⁹ (41 %), как правило, не имеющими должного оборудования и персонала и неспособными выполнить контракт в установленные сроки и с требуемым качеством.

В результате расторжения контрактов при наличии невыполненных объемов работ преимущественно заключался новый контракт.

В соответствии с пунктом 8 статьи 95 Федерального закона № 44-ФЗ расторжение контракта осуществлялось по соглашению сторон, по решению суда, в случае одностороннего отказа стороны контракта от исполнения контракта в соответствии с гражданским законодательством.

В результате проведенного анализа установлено, что основаниями для расторжения контрактов преимущественно являлись соглашение сторон (почти 62 % случаев) и односторонний отказ заказчика от исполнения контракта (35 % случаев).

Необходимо отметить, что для расторгнутых контрактов на выполнение работ по капитальному ремонту объектов (122 контракта), доля контрактов, расторгнутых по соглашению сторон, заметно выше и составляет 73 %.

39. В соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» численность сотрудников в микропредприятиях – до 15 человек.

Одной из причин такого результата, вероятно, является наличие видимых неопределенностей при рассмотрении вопросов планирования капитального ремонта объектов собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности.

По информации контрольно-счетных органов, при отсутствии результатов обследования и мониторинга технического состояния предполагаемых к ремонту зданий (сооружений) заказчики в ряде случаев принимают необоснованные решения о необходимых объемах капитального ремонта и видах работ (в том числе в отношении скрытых дефектов строительных конструкций), что, в частности, приводит к расторжению государственных (муниципальных) контрактов и не достижению заявленных результатов в установленные сроки (результаты анализа представлены в приложении № 20).

Так, по информации Контрольно-счетной палаты Челябинской области, в результате проведения технического обследования здания фельдшерско-акушерского пункта экспертной организацией в связи с высоким уровнем физического износа (78 %) было рекомендовано выполнить демонтаж здания с возведением нового.

При этом электронный аукцион по определению подрядчика на выполнение работ по капитальному ремонту был проведен ранее при отсутствии результатов технического обследования, контракт, заключенный с победителем аукциона, расторгнут.

Контракты, расторгнутые по соглашению сторон, в основном расторгались по фактическим объемам работ, выполненным подрядчиком.

При этом контракты расторгались как в процессе исполнения, так и до начала выполнения подрядчиком работ.

Так, контракт от 28 февраля 2022 г. № 1 на выполнение и финансирование работ по капитальному ремонту МОУ «Лямбирская СОШ № 1» по адресу: 431510, Республика Мордовия, Лямбирский район, с. Лямбиров, ул. Ленина, д. 4, действовал менее одного дня, работы и оплата по нему не производились.

Кроме того, в большинстве случаев соглашение о расторжении контракта не содержало указание на причины расторжения либо указывались причины, которые требовали расторжения по иным обстоятельствам.

Так, по информации Счетной палатой Самарской области по четырем контрактам на общую сумму 900 237,78 тыс. рублей, сумма исполненных и принятых заказчиками обязательств составила 315 723,55 тыс. рублей (35 % от общей цены контрактов).

При этом соглашения о расторжении контрактов не содержат указания конкретных причин расторжения таких контрактов.

В результате проведения параллельного экспертно-аналитического мероприятия Счетной палатой Республики Мордовия выявлено, что из 36 заключенных контрактов

5 контрактов (13,9 %) на общую сумму 341 494,0 тыс. рублей были расторгнуты по соглашению сторон без выполнения работ в ходе их исполнения, в том числе:

- по причине длительного невыполнения подрядчиком работ по контрактам, в том числе проектных работ по контрактам, предметом которых является одновременно подготовка проектной документации и выполнение работ по строительству объектов капитального строительства;
- в связи с тем, что подрядчик длительное время не приступал к работам по контракту;
- вследствие территориальной удаленности подрядчика от места выполнения строительных работ (в частности, победитель одного из аукционов зарегистрирован в г. Азов Ростовской области, что составляет около 1000 км от места выполнения работ – с. Жуковка Торбеевского района Республики Мордовия).

Расторжение контрактов по соглашению сторон без указания причин расторжения может привести к сокрытию недобросовестности одной из сторон контракта и, как следствие, к рискам непредъявления штрафных санкций за нарушения условий контракта одной из сторон, не включению подрядчиков в реестр недобросовестных поставщиков и продолжению их участия в государственных (муниципальных) закупках, к неконкурентным соглашениям с третьей стороной (иным подрядчиком).

Расторжение контрактов заказчиками в одностороннем порядке осуществлялось в связи с невыполнением или некачественным выполнением подрядчиком работ, предусмотренных контрактом.

Причинами расторжения контрактов по инициативе подрядчиков являлись главным образом выявленные недостатки, препятствующие производству работ и/или не предусмотренные в сметной документации.

Национальные проекты, федеральные проекты и региональные проекты, обеспечивающие достижение показателей и реализацию мероприятий (результатов) федерального проекта, входящего в состав национального проекта, подлежат реализации в соответствии с Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288.

При этом в рамках проектной деятельности Правительства Российской Федерации реализуются направления деятельности, включающие предоставление субсидий (иных межбюджетных трансфертов) из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации.

Принимая во внимание, что проектное управление служит, в частности, целям соблюдения и сокращения сроков достижения результатов региональных проектов, включающих в себя мероприятия по осуществлению капитальных вложений в объекты собственности субъектов Российской Федерации, в рамках параллельного экспертно-аналитического мероприятия на основании материалов, полученных от контрольно-счетных органов, проведен анализ применения данного инструмента при планировании и осуществлении отдельных закупок.

Контрольно-счетными органами в результате анализа установлено, что инструмент «Контрольные точки» (далее – КТ) использовался в ряде региональных проектов неэффективно и/или не в полном объеме. Это не позволило использовать данный инструмент как индикатор возможных рисков, оказывающих негативное влияние на достижение результатов, и выразилось, в частности:

- в установлении одной КТ на несколько объектов;
- в несоответствии фактических сроков достижения результатов (КТ) и сроков, отраженных в подтверждающих данный факт документах;
- в неучете положений Единых рекомендаций⁴⁰ по применению всех типов мероприятий (результатов) и типов специальных и обеспечивающих контрольных точек, связанных с осуществлением строительства (реконструкции) объектов и являющихся декомпозированными элементами в последовательности процессов достижения результата регионального проекта.

В ряде регионов органы местного самоуправления, результаты муниципальных контрактов которых отражаются в результатах региональных проектов, не участвуют в реализации таких региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей и результатов федеральных проектов, в форматах, предусмотренных Порядком организации участия органов местного самоуправления в реализации региональных проектов, установленных приложением № 7 Единых рекомендаций.

Так, органы местного самоуправления не участвуют в органах управления проектной деятельностью субъектов Российской Федерации, представители органов местного самоуправления не указаны в паспортах региональных проектов в качестве ответственных исполнителей и соисполнителей результатов региональных проектов и контрольных точек.

Кроме того, руководителями региональных проектов и представителями муниципальных образований в ряде субъектов Российской Федерации⁴¹ не заключались соглашения о достижении на территории муниципального образования результатов регионального проекта, относящихся к вопросам местного значения муниципального образования.

В результате проведения параллельного экспертно-аналитического мероприятия системное взаимодействие в рамках осуществления проектной деятельности на уровне регионов и муниципальных образований не выявлено, чем генерируются риски недостижения результатов (контрольных точек) региональных проектов в установленные сроки.

40. Единые методические рекомендации по проектной деятельности утверждены Департаментом проектной деятельности Правительства Российской Федерации (с изменениями, доведенными письмом Аппарата Правительства Российской Федерации от 19 декабря 2023 г. № 85147-П6) (далее – Единые рекомендации) и размещены на портале ГАС «Управление» (<https://gasu.gov.ru/documents?folderId=12689>).

41. Краснодарский, Красноярский, Приморский края, Мурманская, Воронежская, Нижегородская, Челябинская, Иркутская, Калужская, Костромская области, республики Крым, Мордовия, Карелия, Хакасия.

8. Выводы

8.1. По результатам анализа 369 региональных (муниципальных) НПА, регламентирующих осуществление бюджетных процессов и деятельность государственных и муниципальных заказчиков по планированию и осуществлению закупок на выполнение работ (оказание услуг) по строительству (реконструкции, капитальному ремонту), установлены отдельные факты несоответствий регионального (муниципального) законодательства, федеральному законодательству в 10 субъектах Российской Федерации в 35 региональных (муниципальных) актах (9,5 % от общего количества проанализированных НПА), в том числе в Архангельской области – 12, в Красноярском крае – 7, в Челябинской области – 5, в Самарской области – 4.

Выявленные несоответствия в целом не повлияли на процессы контрактации, включая сроки заключения и исполнения государственных и муниципальных контрактов. Региональными и муниципальными органами власти указанные несоответствия оперативно устраняются.

8.2. Деятельность государственных и муниципальных органов власти при доведении бюджетных данных на закупки товаров (работ, услуг) соответствует бюджетному законодательству Российской Федерации и законодательству Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок. Вместе с тем выявлены отдельные недостатки в их деятельности, негативно влияющие на сроки контрактации.

8.2.1. Отдельными финансовыми органами нарушались установленные сроки внесения изменений в сводную бюджетную роспись субъекта Российской Федерации в отношении финансового обеспечения строительства объектов, в отдельных случаях – значительно (так, по трем объектам здравоохранения соответствующие изменения в сводную бюджетную роспись Республики Бурятия были внесены от 53 дней до 19 месяцев после получения Уведомления Минфина России о предоставлении субсидии).

8.2.2. Выявлены случаи позднего доведения лимитов бюджетных обязательств до получателей бюджетных средств на цели осуществления закупок, в том числе в связи с несовершенством нормативного регулирования бюджетных процессов в регионе (так, Контрольно-счетной палатой Республики Карелия установлено, что ЛБО на строительство здания общеобразовательной организации были доведены до заказчика только через 2 месяца после внесения изменений в показатели сводной бюджетной росписи).

8.2.3. В числе основных причин поздних сроков контрактации является отсутствие к моменту доведения ЛБО до заказчика утвержденной ПСД (так, длительное неразмещение извещения об осуществлении закупки работ по строительству объекта здравоохранения в Тюменской области объясняется отсутствием утвержденной ПСД (извещение размещено в ЕИС на 107 день после доведения ЛБО)).

Установление Правилами предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации по объектам образования, культуры и здравоохранения требования наличия утвержденной ПСД на момент подачи заявки субъекта Российской Федерации на предоставление субсидии из федерального бюджета позволит сократить сроки осуществления закупок работ (услуг).

8.2.4. По результатам анализа установлено, что из 518 контрактов в 113 случаях типовая проектная документация (ТПД) подлежала обязательному применению. При этом фактически ТПД была применена заказчиками только в 51 случае. В ряде случаев ТПД не соответствовала требованиям актуальных технических регламентов.

В результате внесения требуемых корректировок в такую проектную документацию расходуются дополнительные средства бюджетов, увеличиваются сроки проектирования и сроки строительства объектов.

8.2.5. Срок достижения результата, отраженный в соглашении о предоставлении субсидии (ввод объекта в эксплуатацию), наступает ранее срока исполнения соответствующего контракта для 14 % объектов капитального строительства, и такая разница в обозначенных сроках составляет от 15 до 1 096 календарных дней, что несет в себе риски необоснованного завышения НМЦК.

В результате включения заказчиками в контракты срока строительства менее срока достижения результата, отраженного в соглашении о предоставлении субсидии (для 86 % объектов), и менее нормативно установленного срока (раздел 7 ПСД. Проект организации строительства) изначально закладываются риски нарушения подрядчиками контрактных сроков, технологии строительства объектов капитального строительства или снижения уровня конкуренции при проведении процедур определения подрядчика.

8.3. Установлены длительные сроки принятия заказчиками бюджетных обязательств, что негативно сказывается на сроках достижения результатов региональных проектов.

8.3.1. После доведения лимитов бюджетных обязательств (ЛБО) около 70 % извещений об осуществлении закупок для нужд субъектов Российской Федерации и примерно половина извещений об осуществлении закупок для муниципальных нужд размещаются в ЕИС в срок, превышающий два месяца после доведения ЛБО (извещение об осуществлении закупки по строительству объекта «ГБУЗ «Кабанская центральная районная больница» Детская поликлиника Селенгинской районной больницы» (Республика Бурятия) размещено в ЕИС через 6 месяцев после доведения ЛБО).

При этом сроки размещения извещений об осуществлении закупок напрямую влияют на соблюдение сроков достижения показателей (результатов) региональных (федеральных) проектов.

8.3.2. В анализируемом периоде после доведения ЛБО около 60 % государственных (региональных) контрактов и примерно 24 % муниципальных контрактов с единственным подрядчиком заключались в срок, превышающий два месяца, что указывает на недостаточную оперативность бюджетных и закупочных процессов в субъектах Российской Федерации (контракт на выполнение работ по строительству поликлинического подразделения БУ Республики Калмыкия «Городовиковская районная больница» заключен 14 сентября 2022 года – через 9,5 месяцев после подписания Соглашения о предоставлении субсидии).

8.4. Деятельность государственных и муниципальных заказчиков по результатам анализа 555 контрактов в целом соответствует бюджетному законодательству Российской Федерации и законодательству Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок при планировании и определении подрядчиков. Вместе с тем в результате анализа установлено следующее.

8.4.1. Результаты анализа 152 контрактов «под ключ» показали, что почти в каждом 5 контракте (22,4 % от общего количества контрактов) в ходе его исполнения имело место значительное увеличение цены контракта, которое находилось в диапазоне от 31,1 до 250,2 % его первоначальной цены.

При этом, несмотря на нормативно установленное ограничение на увеличение цены контрактов (30 % от цены контракта), отдельные заказчики применяли механизмы, позволяющие преодолевать такие ограничения.

8.4.2. Примерно в 9 % случаев заказчики осуществляли размещение в ЕИС извещения об осуществлении закупок в отношении одного объекта закупки более одного раза («новые закупки») по причинам отсутствия участников закупок или их несоответствия требованиям извещения и/или законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок (корреспондирующие изменения в сроки заключения контракта вносились при каждом последующем размещении извещения).

8.5. В рамках проведенного анализа установлено, что деятельность государственных и муниципальных органов власти, а также государственных и муниципальных заказчиков при исполнении контрактов соответствует законодательству Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок за исключением отдельных значимых аспектов.

8.5.1. При осуществлении значительного количества закупок фактические сроки достижения результатов закупок за счет софинансирования капитальных вложений из федерального бюджета не соответствовали плановым срокам их достижения.

Согласно данным ЕИС в проверяемый период из сформированной совокупности контрактов было исполнено 924 контракта на сумму 132,5 млрд рублей.

При этом из общего количества исполненных контрактов 309 контрактов исполнены позднее первоначальных сроков исполнения (33,4 % от общего числа и 31,6 %

от общего объема), а около 15,9 % контрактов исполнены с нарушением первоначальных сроков более шести месяцев.

Основными причинами увеличения сроков достижения результатов закупки на этапе исполнения контрактов является низкое качество проектной документации и результатов инженерных изысканий по строительству (реконструкции) объектов капитального строительства, а также недобросовестность подрядчиков, которые не выполняют свои обязательства по заключенным контрактам и срывают сроки выполнения работ.

8.5.2. В законодательстве Российской Федерации нормативно не урегулирован вопрос отнесения оборудования к необходимому для обеспечения эксплуатации объекта капитального строительства, что создает неоднородную практику применения указанной нормы при осуществлении закупок работ по строительству объектов «под ключ» и при рассмотрении жалоб на указанные действия заказчиков контрольными органами в сфере закупок.

В результате заказчиками в рамках исполнения контрактов «под ключ» может приобретаться оборудование по завышенным ценам в сравнении с рыночными ценами на идентичное оборудование.

8.5.3. В период с января 2022 года по май 2024 года в ходе исполнения 2 468 контрактов вносились изменения в существенные условия 1 490 контрактов (60,4 % – по количеству, 66,5 % – по сумме первоначальных цен контрактов).

Внесение изменений в существенные условия контрактов по основанию наличия независящих от сторон контракта обстоятельств, влекущих невозможность его исполнения, осуществлялось заказчиками не в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Нарушения при внесении изменений в контракты установлены в 19 субъектах Российской Федерации. Максимальное число нарушений установлено в случаях, когда изменения вносились в отсутствие независящих от сторон контракта обстоятельств, влекущих невозможность его исполнения (в 24 контрактах).

При отсутствии в законодательстве Российской Федерации в сфере закупок перечня независящих от сторон контракта обстоятельств, влекущих невозможность его исполнения, установление фактов наступления таких обстоятельств в целях внесения изменений в существенные условия контракта остается на усмотрение заказчиков.

8.5.4. Правилами формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 999, в числе оснований для освобождения субъектов Российской Федерации от применения мер ответственности, предусматривающих возврат средств из бюджета субъекта Российской Федерации в федеральный бюджет, не включен ряд

обстоятельств, которые в практической деятельности заказчиков носят чрезвычайный и непредотвратимый характер при осуществлении строительства, реконструкции и капитального ремонта.

8.5.5. При отсутствии результатов обследования и мониторинга технического состояния предполагаемых к ремонту зданий (сооружений) заказчики в ряде случаев принимают необоснованные решения о необходимых объемах капитального ремонта и видах работ (в том числе в отношении скрытых дефектов строительных конструкций), что, в частности, приводит к расторжению государственных (муниципальных) контрактов и не достижению заявленных результатов в установленные сроки.

8.5.6. За период январь 2022 года – май 2024 года были расторгнуты 16 % от общего количества заключенных контрактов, реализуемых в рамках анализируемых федеральных проектов.

При этом более 78 % контрактов расторгались с подрядчиками, которые являлись малыми (37 %) или микро-предприятиями (41 %), как правило, не имеющими должного оборудования и персонала и неспособными выполнить контракт в установленные сроки и с требуемым качеством.

Контракты преимущественно расторгались по соглашению сторон (почти в 62 % случаев), при этом в значительном количестве случаев соглашение о расторжении контракта не содержало указание на причины такого расторжения, что может привести к сокрытию недобросовестности одной из сторон контракта и, как следствие, к рискам непредъявления штрафных санкций за нарушения условий контракта одной из сторон или к неконкурентным соглашениям с третьей стороной (иным подрядчиком).

8.6. Руководителями региональных проектов и представителями муниципальных образований в 14 субъектах Российской Федерации не заключались соглашения о достижении на территории муниципального образования результатов регионального проекта, относящихся к вопросам местного значения муниципального образования, системное взаимодействие в рамках осуществления проектной деятельности на уровне регионов и муниципальных образований не выявлено, чем генерируются риски недостижения результатов (контрольных точек) региональных проектов в установленные сроки.

9. Предложения (рекомендации)

9.1. По итогам мероприятия предлагается направить информационные письма:

- 1) Правительству Российской Федерации, в котором предлагается поручить Минфину России в срок до 1 декабря 2025 года подготовить и представить в Правительство Российской Федерации предложения:
 - о пересмотре перечня оснований для освобождения субъектов Российской Федерации от применения мер ответственности, установленных в пункте 20 Правил формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 999, при осуществлении субъектами Российской Федерации строительства (реконструкции) объектов капитального строительства;
 - по нормативному закреплению перечня (видов) оборудования или критериев отнесения оборудования к необходимому для обеспечения эксплуатации объекта капитального строительства, создаваемого в рамках исполнения контракта «под ключ»;
- 2) Минфину России в срок до 1 декабря 2025 года:
 - проработать вопрос по закреплению в законодательстве Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок обязанности указания в соглашении о расторжении контракта по соглашению сторон причин расторжения;
- 3) Минстрою России в срок до 1 декабря 2025 года:
 - проанализировать единый государственный реестр заключений экспертизы проектной документации объектов капитального строительства на предмет наличия в нем проектной документации, доработанной с применением типовой проектной документации и соответствующей актуальным требованиям технических регламентов и правил пожарной безопасности, с целью принятия решения о признании ее типовой проектной документацией;
 - проработать вопрос о механизме отмены решения о признании проектной документации типовой проектной документацией в случае утраты такой документацией актуальности в связи с изменениями требований технических регламентов, пожарной безопасности или в иных случаях.

9.2. Направить отчет о результатах параллельного экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Карта предложений (рекомендаций) по результатам параллельного экспертно-аналитического мероприятия представлена в приложении № 22.

