



КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

*Утвержден решением коллегии
КСП Иркутской области
от 17.09.2024 № 24 (583) /2р-КСП*

ОТЧЕТ № 14/26-ЭАМ
по результатам
параллельного со Счетной палатой Российской Федерации
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)»

17 сентября 2024 года

г. Иркутск

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия: Пункт 2 раздела I Плана работы Контрольно-счетной палаты Иркутской области на 2024 год; Решение от 09.01.2024 № РШ-38/09-04 о проведении Счетной палатой Российской Федерации и Контрольно-счетной палатой Иркутской области параллельного экспертно-аналитического мероприятия.

2. Предмет 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. Объекты экспертно-аналитического мероприятия:

3.1. Министерство строительства Иркутской области.

3.2. Министерство образования Иркутской области.

3.3. Министерство здравоохранения Иркутской области.

3.4. Министерство спорта Иркутской области.

3.5. Министерство жилищной политики и энергетики Иркутской области.

3.6. ОГКУ «Единый заказчик в сфере строительства Иркутской области».

3.7. Муниципальные заказчики.

4. Цели мероприятия:

4.1. Цель 1. Оценить соответствие деятельности государственных и муниципальных органов власти, а также государственных заказчиков Иркутской области 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.

5. Исследуемый период: январь 2022 года – май 2024 года (при необходимости более ранние периоды).

Для подготовки настоящего отчета использовалась информация, полученная от объектов экспертно-аналитического мероприятия, результаты и материалы контрольных и экспертно-аналитических мероприятий¹, а также информация и сведения, полученные из единых информационных систем (ЕИС) и общедоступных источников.

Сокращения, используемые в отчете:

- **ГК РФ** – Гражданский кодекс РФ;
- **БК РФ** – Бюджетный кодекс РФ;
- **Федеральный закон № 44-ФЗ** – Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;
- **Федеральный закон № 172-ФЗ** – Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»;
- **Федеральный закон № 131-ФЗ** – Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- **Положение № 1288 о проектной деятельности** - Положение об организации проектной деятельности в Правительстве РФ, утвержденное постановлением Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288;
- **Постановление Правительства РФ № 680** - Постановление Правительства РФ от 16.04.2022 № 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»;
- **Постановление Правительства РФ № 999** – Правила формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 30.09.2024 № 999 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации»;
- **областной бюджет на 2022 год** – Закон Иркутской области от 16.12.2021 № 130-ОЗ «Об областном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов»;
- **областной бюджет на 2023 год** – Закон Иркутской области от 12.12.2022 № 112-ОЗ «Об областном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов»;
- **областной бюджет на 2024 год** – Закон Иркутской области от 20.12.2023 № 161-ОЗ «Об областном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов»;
- **ГП «Развитие образования»** – государственная программа Иркутской области «Развитие образования» на 2019 - 2025 годы, утвержденная постановлением Правительства Иркутской области от 09.11.2018 № 820-пп;

¹ В том числе контрольных мероприятий: «Проверка использования бюджетных средств, выделенных в 2020-2021 годах на реализацию регионального проекта «Спорт - норма жизни» национального проекта «Демография» (отчет № 15/11-КМ от 19.09.2022); «Проверка использования бюджетных средств, выделенных министерству строительства Иркутской области в 2022 году и истекшем периоде 2023 года на модернизацию первичного звена здравоохранения Иркутской области (строительство и реконструкция объектов здравоохранения)» (отчет № 15/12-КМ от 21.07.2023); «Аудит использования бюджетных средств на строительство физкультурно-оздоровительных комплексов в муниципальных образованиях Иркутской области, завершение которых планировалось в 2023 году» (отчет № 15/7-КМ от 19.07.2024); экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг реализации регионального проекта Иркутской области «Чистая вода» за январь-декабрь 2023 года» (заключение № 13/3-ЭАМ от 16.02.2024).

- **ГП «Развитие здравоохранения»** - государственная программа Иркутской области «Развитие здравоохранения на 2019-2024 годы, утвержденная постановлением Правительства Иркутской области от 06.11.2018 № 816-пп;

- **ГП «Развитие физкультуры и спорта»** - государственная программа Иркутской области «Развитие физической культуры и спорта», утвержденная постановлением Правительства Иркутской области от 14.11.2018 № 830-пп;

- **ГП «Развитие ЖКХ»** - государственная программа Иркутской области «Развитие жилищно-коммунального хозяйства и повышение энергоэффективности Иркутской области», утвержденная постановлением Правительства Иркутской области от 11.12.2018 № 915-пп;

- **Положение о порядке осуществления бюджетных инвестиций № 374-пп** – Положение о порядке осуществления бюджетных инвестиций в форме капитальных вложений в объекты государственной собственности Иркутской области за счет средств областного бюджета, утвержденное постановлением Правительства Иркутской области от 31.07.2015 №374-пп;

- **Правила № 675-пп** – Правила, устанавливающие общие требования к формированию, предоставлению и распределению субсидий местным бюджетам из областного бюджета, а также порядок определения и установления предельного уровня софинансирования Иркутской области (в процентах) объема расходного обязательства муниципального образования Иркутской области, утвержденные постановлением Правительства Иркутской области от 24.09.2018 № 675-пп;

- **Положение о предоставлении субсидий № 265-пп** – Положение о предоставлении субсидий из областного бюджета местным бюджетам на софинансирование капитальных вложений в объекты муниципальной собственности, которые осуществляются из местных бюджетов, в целях реализации мероприятий по строительству, реконструкции образовательных организаций, утвержденное постановлением Правительства Иркутской области от 11.05.2016 № 265-пп.

- **Положение о предоставлении субсидий № 296-пп** – Положение о предоставлении субсидий из областного бюджета местным бюджетам на софинансирование капитальных вложений в объекты муниципальной собственности, которые осуществляются из местных бюджетов, в целях реализации мероприятий по выполнению проектных и изыскательских работ, строительству, реконструкции объектов в сфере физической культуры и спорта, в том числе при одновременном выполнении работ по проектированию, строительству и вводу в эксплуатацию объектов в сфере физической культуры и спорта, утвержденное постановлением Правительства Иркутской области от 20.05.2016 № 296-пп;

- **Положение о предоставлении субсидий № 56-пп** – Положение о предоставлении субсидий из областного бюджета местным бюджетам в целях софинансирования расходных обязательств муниципальных образований Иркутской области на строительство и реконструкцию (модернизацию) объектов питьевого водоснабжения, утвержденное постановлением Правительства Иркутской области от 03.02.2020 № 56-пп;

- **РП «Спорт – норма жизни»** - региональный проект «Создание для всех категорий и групп населения условий для занятий физической культурой и спортом, массовым спортом, в том числе повышение уровня обеспеченности населения объектами спорта, а также подготовка спортивного резерва» на 2019 - 2024 годы, утвержденный Первым заместителем Губернатора Иркутской области – Председателем Правительства Иркутской области 14.12.2018;

- **РП «Содействие занятости»** - региональный проект, в том числе направленный на реализацию мероприятий по созданию в субъектах РФ дополнительных мест для детей в

возрасте от 1,5 до 3 лет в образовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, в рамках реализации государственной программы РФ «Развитие образования»;

- **ГАУИО «Ирэкспертиза»** – государственное автономное учреждение Иркутской области «Экспертиза в строительстве Иркутской области»;

- **Минпросвещения РФ** – министерство просвещения Российской Федерации;

- **Минстройста и ЖКХ РФ** – министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации;

- **министерство образования** – министерство образования Иркутской области;

- **министерство строительства** – министерство строительства Иркутской области;

- **министерство спорта** – министерство спорта Иркутской области;

- **министерство ЖКХ** – министерство жилищной политики и энергетики Иркутской области;

- **ОГКУ «Единый заказчик»** - областное государственное казенное учреждение «Единый заказчик в сфере строительства Иркутской области»;

РФ – Российская Федерация,

МО – муниципальное образование,

ФБ – федеральный бюджет,

ОБ – областной бюджет,

МБ – местный бюджет,

СБР – сводная бюджетная роспись,

ЛБО – лимиты бюджетных обязательств,

ФОК – физкультурно-оздоровительный комплекс,

НП – национальный проект,

ФП – федеральный проект,

РП – региональный проект.

Содержание отчета

ПП №№	Наименование раздела, пункта	Стр.
	Общая информация по предмету экспертно-аналитического мероприятия.	6
1.	Оценка соответствия деятельности государственных и муниципальных органов власти, а также государственных заказчиков Иркутской области 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.	
1.1.	Оценка регионального (муниципального) правового регулирования планирования и осуществления закупок.	9
1.1.2.	Анализ правового регулирования отношений в проектной деятельности.	10
1.1.3.	Анализ правового регулирования бюджетных процедур отбора муниципальных объектов капитальных вложений, как инструмента планирования наполнения региональных проектов.	13
1.1.4.	Анализ последствий правовой нерегулированности процедур отбора объектов в региональные проекты.	16
1.1.5.	Проектная деятельность и муниципальные образования.	18
1.1.6.	Планирование объемов бюджетных ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций.	20
1.2.	Анализ соответствия законодательству порядка и сроков доведения лимитов бюджетных обязательств до государственных (муниципальных) заказчиков на закупки.	26
1.3.	Оценка фактических сроков достижения результатов (контрольных точек) закупок за счет софинансирования капитальных вложений из федерального бюджета анализируемых региональных проектов.	30
1.4.	Анализ и оценка изменений в существенные условия государственных (муниципальных) контрактов, в том числе при наличии независимых от сторон контракта обстоятельств, влекущих невозможность его исполнения.	43
1.5.	Анализ проблемных вопросов в сфере осуществления закупок работ (услуг) в рамках осуществления капитальных вложений в объекты государственной собственности субъектов Российской Федерации (муниципальной собственности), связанных с применением положений Федерального закона № 44-ФЗ.	46
2.	Оценка соответствия деятельности государственных и муниципальных органов власти, а также государственных и муниципальных заказчиков по планированию субсидии субъекту РФ и/или муниципальному образованию и заключению соответствующего соглашения о предоставлении субсидии бюджетному законодательству Российской Федерации.	53
	Основные выводы.	57
	Перечень приложений к отчету.	64

Результаты экспертно-аналитического мероприятия

Общая информация по предмету экспертно-аналитического мероприятия

Необходимым условием успешного развития является определение ключевых стратегических направлений этого развития. В России, начиная с 2018 года, национальные цели развития страны и целевые показатели их достижения определяются Указами Президента РФ².

Помимо перечня национальных целей, в Указах Президента РФ содержатся целевые показатели и задачи, конкретизирующие каждую из заявленных целей.

Для достижения национальных целей развития, определенных Указами Президента РФ № 204 и № 474, были подготовлены национальные проекты. Обеспечение достижения целей, целевых и дополнительных показателей, выполнения задач национальных проектов осуществлялось посредством исполнения федеральных проектов (пункт 3 Положения № 1288 о проектной деятельности).

В субъектах РФ должна быть выстроена система проектной деятельности, обеспечивающая успешную реализацию федеральных проектов, в соответствии с этим положением (пункт 2 Положения № 1288 о проектной деятельности).

Положение об организации проектной деятельности в Иркутской области утверждено указом Губернатора Иркутской области от 10.01.2022 № 5-уг (далее соответственно – Указ № 5-уг, Положение о проектной деятельности), действует в новой редакции, утвержденной Указом Губернатора Иркутской области от 25.09.2023 № 300-уг.

Иркутская область в 2022 - 2023 г.г. участвовала в реализации 12 национальных проектов³ и Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры, реализовывалось 47 региональных проектов.

Финансовое обеспечение в 2022 году осуществлено в отношении 43 РП, в 2023 г. – в отношении 41 РП. В 2022 году сводной бюджетной росписью областного бюджета на реализацию РП предусмотрено 42,8 млрд.р, кассовое исполнение на 01.01.2023 составило 39,5 млрд.р., или 98,7%. В 2023 году сводной бюджетной росписью областного бюджета на реализацию РП предусмотрено 37,3 млрд. р. Исполнение составило 34,7 млрд.р. или 92,9% (не исполнено 2,6 млрд.р.)⁴.

По объему средств бюджета, предусмотренных на 2023 год на реализацию национальных проектов (37,3 млрд. р.), Иркутская область занимала 2 место среди субъектов Сибирского федерального округа (233,0 млрд.р.).

Для обеспечения реализации региональных проектов на территории Иркутской области между руководителями федеральных проектов и руководителями региональных проектов заключались соглашения, предметом которых являлись организация взаимодействия сторон и осуществления мониторинга реализации региональных проектов, определялись значения результатов в разрезе мероприятий и сроки их достижения (далее – федеральные соглашения о реализации РП, федеральные нефинансовые соглашения).

² Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 (первый указ) установил национальные цели на период до 2024 года; Указ Президента РФ от 21.05.2020 № 474 (второй указ) — на период до 2030 года.

Указом Президента РФ от 07.05.2024 № 309 (третий указ) национальные цели установлены на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года.

³ «Культура», «Цифровая экономика РФ», «Образование», «Жилье и городская среда», «Экология», «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Туризм и индустрия гостеприимства», «Производительность труда и поддержка занятости», «Здравоохранение», «Демография», «Безопасные и качественные автомобильные дороги» «Международная кооперация и экспорт».

⁴ СБР 2022 г. - 42 851 898,1 тыс. р. Исполнено на 01.01.2023 - 39 557 128,7 тыс. р.

СБР 2023 г. - 37 331 939,8 тыс. р. Исполнено на 01.01.2024 - 34 676 864,9 тыс.р.

В течение сроков действия федеральных проектов к федеральным нефинансовым соглашениям заключались дополнительные соглашения, которыми, в основном, корректировались значения показателей и сроки их достижения.

Одним из ключевых механизмов реализации программ и проектов является механизм предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ, из бюджетов субъектов РФ местным бюджетам.

Федеральными нефинансовыми соглашениями предусмотрено заключение для финансового обеспечения расходных обязательств субъектов РФ, возникающих при реализации региональных проектов в рамках федеральных проектов, в том числе мероприятий по осуществлению капитальных вложений, соглашений на софинансирование за счет средств федерального бюджета путем предоставления межбюджетных субсидий в соответствии с правилами предоставления субсидий из федерального бюджета, являющимися приложениями к соответствующим государственным программам РФ⁵.

В соответствии с требованиями бюджетного законодательства, в том числе Постановление Правительства РФ № 999, субсидии из федерального бюджета предусматривались соглашениями между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ о предоставлении субсидий, которыми определялись размеры предоставляемых субсидий, порядок, условия их перечисления в бюджет субъекта РФ, а также объем (прогнозный объем) бюджетных ассигнований бюджета субъекта РФ на исполнение соответствующих расходных обязательств; значения результатов использования субсидий на каждый год предоставления субсидий; обязательства субъекта РФ по достижению результатов использования субсидий (далее – федеральные соглашения о предоставлении субсидий из ФБ, федеральные финансовые соглашения).

Анализ соглашений представлен **в приложении 1 к отчету**.

В целях экспертно-аналитического мероприятия в рамках 5 региональных проектов⁶ осуществлена выборка контрактов и проанализирована реализация мероприятий по осуществлению капитальных вложений в создание 27 объектов капитального строительства:

- 9 объектов – РП «Современная школа» национального проекта «Образование» (Е1);
- 3 объекта – РП «Чистая вода» национального проекта «Жилье и городская среда» (F5);
- 6 объектов – РП «Модернизация первичного звена здравоохранения» национального проекта «Здравоохранение» (N9);
- 6 объектов – РП «Содействие занятости» национального проекта «Демография» (P2);
- 3 объекта – РП «Спорт - норма жизни» национального проекта «Демография» P5.

Перечень объектов капитального строительства представлен в приложении 2 к отчету.

Объектами ЭАМ являлись областные государственные органы и организации, органы местного самоуправления и муниципальные организации.

Мероприятия по осуществлению капитальных вложений в объекты государственной собственности в рамках РП «Модернизация первичного звена здравоохранения» национального проекта «Здравоохранение», а также отдельные мероприятия в рамках

⁵ Например, приложения № 3, № 27 к ГП РФ «Развитие образования», Приказ Минпросвещения России от 19.03.2021 № 112 «Об утверждении порядка проведения отбора проектов, на реализацию которых предоставляются субсидии из федерального бюджета бюджетам отдельных субъектов Российской Федерации на софинансирование расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при реализации региональных проектов, предусматривающих создание в субъектах Российской Федерации дополнительных мест в общеобразовательных организациях в связи с ростом числа обучающихся, вызванным демографическим фактором, в рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие образования».

⁶ КСП области отмечает, что региональными проектами предусмотрено завершение их действия 31.12.2024, по аналогии с федеральными проектами (за исключением сферы здравоохранения).

других РП, обеспечивали министерство строительства и подведомственное ему ОГКУ «Единый заказчик».

В рамках РП «Современная школа» национального проекта «Образование», РП «Чистая вода» национального проекта «Жилье и городская среда», РП «Содействие занятости» национального проекта «Демография», РП «Спорт - норма жизни» национального проекта «Демография» мероприятия по осуществлению капитальных вложений в объекты муниципальной собственности реализовывали органы местного самоуправления, для чего муниципальным бюджетам из областного бюджета предоставлялись межбюджетные субсидии на софинансирование расходных обязательств по строительству объектов в соответствующей сфере, в том числе источником финансирования которых являлись средства федерального бюджета.

Из исследуемых региональных проектов наибольшие объемы капитальных вложений отмечаются по РП «Современная школа», этот же проект лидирует по количеству объектов, что отражено в таблице:

Региональный проект	Объемы финансирования (капитальных вложений) тыс.р.				Количество объектов, реализовывавшихся в 2022-2023 г.г.
	2022	2023	2024	всего	
Современная школа (строительство школ) КЦСР: 511 E1 55201, 511 E1 5520F, 511 E1 53051, 511 E1 5305F, 511 E1 A3051, 511 E1 53560, 511 E1 5356F	1 998 569,1	2 609 672,8	3 888 096,8	8 496 338,7	Новые места – 2 Демография – 6 Тулун (ЧС) – 2
Содействие занятости (строительство детских садов) КЦСР: 511 P2 5232F, 511 P2 52321	743 257,3	849 124,3	109 219,1	1 701 600,7	9
Модернизация первичного звена здравоохранения (строительство поликлиник, больниц) КЦСР: 52GN953652, 5365F, A3562	1 170 188,0	1 386 728, 1	2 378 094,8	4 935 010,9	10
Спорт-норма жизни (строительство ФОК) КЦСР: 544 P5 51391, 544 P5 5139F	488 935,4	163 622,3	101 426,6	753 984,3	4
Чистая вода (строительство объектов питьевого водоснабжения и водоподготовки) КЦСР: 61 A F5 52430, 61 A F5 5243F	1 685 438,7	1 943 004,6	427 811,5	4 056 254,8	15 в том числе 5 введены в 2022г., 10- реализовывались в 2023г.

1. Оценка соответствия деятельности государственных и муниципальных органов власти, а также государственных заказчиков Иркутской области 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

1.1. Оценка регионального (муниципального) правового регулирования планирования и осуществления закупок

1.1.1. Бюджетный кодекс РФ и Федеральный закон № 44-ФЗ в числе принципов функционирования бюджетной системы РФ и контрактной деятельности определяют принцип эффективности использования бюджетных средств, эффективности осуществления закупок (ст.ст. 28, 34 БК РФ, ст.ст. 6, 12 Федерального закона № 44-ФЗ).

Федеральный закон № 44-ФЗ регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок (ст. 1).

Участники бюджетного процесса при планировании и осуществлении закупок должны исходить из необходимости достижения заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Программно-целевой принцип стратегического планирования означает определение приоритетов и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ, разработку взаимоувязанных по целям, срокам реализации государственных программ РФ, государственных программ субъектов РФ, муниципальных программ и определение объемов и источников их финансирования (ст. 7 Федерального закона № 172-ФЗ).

Длительное время, несмотря на существенные финансовые вложения в национальные проекты их результаты оставались непредсказуемыми, поскольку они со стратегическим планированием не были увязаны. В отсутствие законодательного регулирования федеральными и региональными⁷ проектами национальные проекты были погружены в государственные программы РФ и субъектов РФ⁸.

Только Федеральным законом № 177-ФЗ от 13.07.2024⁹ в Федеральный закон № 172-ФЗ введено понятие национального проекта, как документа стратегического планирования, разрабатываемого в рамках планирования и программирования, содержащего комплекс

⁷ Региональный проект - проект, обеспечивающий достижение и (или) вклад в достижение целей и (или) показателей и реализацию мероприятий (результатов) федерального проекта, входящего в состав национального проекта, и (или) структурных элементов государственной программы Российской Федерации, и (или) государственной программы субъекта Российской Федерации (п. 5 Положения № 1288 о проектной деятельности).

⁸ Федеральным законом № 172-ФЗ государственные и муниципальные программы определены как документы стратегического планирования, содержащие комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающими наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития субъекта РФ.

Федеральными нефинансовыми соглашениями предусмотрено, что руководитель регионального проекта обеспечивает наличие утвержденной государственной программы Субъекта, в которой региональный проект, соответствующий федеральному проекту, обособлен в виде отдельного структурного элемента указанной государственной программы Субъекта.

В соответствии с постановлением Правительства Иркутской области от 26.07.2013 № 282-пп «Об утверждении Положения о порядке принятия решений о разработке государственных программ Иркутской области и их формирования и реализации», региональные проекты «Современная школа», «Содействие занятости», «Модернизация первичного звена здравоохранения», «Спорт-норма жизни», «Чистая вода» являлись структурными элементами государственных программ Иркутской области ГП «Развитие образования», ГП «Развитие здравоохранения», ГП «Развитие физкультуры и спорта», ГП «Развитие ЖКХ».

С 2024 года являются структурными единицами государственных программ в составе проектных мероприятий в соответствии с постановлением Правительства Иркутской области от 31.08.2023 № 767-пп «О порядке принятия решений о разработке государственных программ Иркутской области и их формирования и реализации, а также признании утратившими силу отдельных постановлений Правительства Иркутской области и отдельных положений постановлений Правительства Иркутской области».

⁹ Федеральный закон от 13.07.2024 № 177-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 177-ФЗ от 13.07.2024).

планируемых мероприятий, направленных на получение уникальных результатов в условиях временных и ресурсных ограничений и обеспечивающих достижение национальных целей развития РФ и их целевых показателей, определенных Президентом РФ, а также иных общественно значимых результатов, задач и их показателей по решениям Президента РФ, уполномоченного Президентом РФ координационного органа.

Статьей 27.1 Федерального закона № 172-ФЗ предусмотрено, что федеральные проекты, обеспечивающие достижение целей, показателей, общественно значимых результатов и решение иных задач национальных проектов, являются структурными элементами государственных программ РФ.

К числу задач стратегического планирования отнесены координация государственного и муниципального стратегического управления и мер бюджетной политики; формирование и проведение комплекса мероприятий, обеспечивающих достижение целей и решение задач социально-экономического развития РФ, субъектов РФ и муниципальных образований (ст. 8 Федерального закона № 172-ФЗ).

Внедрение программно-целевого управления в деятельность государственных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления направлено на систематизацию учета бюджетных средств, ориентацию их формирования и использования на достижение определенных показателей и результатов.

Управление проектной деятельностью должно обеспечивать снижение управленческих издержек при реализации проектов, улучшение качества результатов проектов, сокращения сроков реализации проектов и улучшения межведомственного взаимодействия при реализации проектов.

Правовое регулирование отношений в определенных сферах является одним из инструментов достижения поставленных задач, обеспечения прозрачного и эффективного использования бюджетных средств.

1.1.2. Анализ правового регулирования отношений в проектной деятельности.

Результаты анализа правового регулирования отношений, связанных с формированием и изменением региональных проектов в части мероприятий, предусматривающих осуществление капитальных вложений в объекты муниципальной собственности (далее также - объекты капитальных вложений) не позволяют оценить его как достаточное и понятное для достижения заявленных ими общественно полезных задач.

Несмотря на то, что результаты федеральных и региональных проектов достигаются через планирование, распределение и использование бюджетных средств, в том числе в отношении муниципальных объектов в рамках межбюджетных отношений, усматривается несогласованность проектной деятельности с бюджетными процессами, правовая неопределенность процедур формирования перечня объектов капитальных вложений муниципальной собственности для включения их в региональные проекты с целью реализации в рамках федеральных проектов с привлечением средств федерального бюджета, недостаточное регулирование межведомственного взаимодействия.

Применительно к исследуемым отношениям принятием Положения о проектной деятельности в новой редакции¹⁰ не исключены полностью имевшиеся ранее недостатки.

Как положительное можно отметить, что действующей редакции Положения о проектной деятельности, в отличие от предыдущей редакции, при разработке паспортов проектов предусмотрено взаимодействие предполагаемого руководителя проекта с

¹⁰ Положение об организации проектной деятельности в Иркутской области, утвержденное указом Губернатора Иркутской области от 10.01.2022 № 5-уг, действует в новой редакции, утвержденной Указом Губернатора Иркутской области от 25.09.2023 № 300-уг.

предполагаемыми участниками проектов путем учета их предложений, согласования с заинтересованными органами и лицами¹¹.

Однако Положением о проектной деятельности процедуры подготовки паспортов региональных проектов и изменений в них не синхронизированы с заключением федеральных соглашений о реализации РП и внесением в них изменений, не взаимоувязаны с процедурами формирования и направления заявок в федеральные исполнительные органы для участия в отборе объектов для предоставления субсидий из федерального бюджета, и со стадией подготовки и заключения с федеральными органами соглашений о предоставлении субсидий из федерального бюджета.

Имеется пробел регулирования процессов формирования и отражения в паспортах региональных проектов (планах, рабочих планах) перечня объектов капитальных вложений¹².

Остаются неурегулированными критерии принятия решений об отборе объектов капитальных вложений для включения их в перечень объектов, софинансирование которых осуществляется из ФБ в рамках федеральных проектов (в федеральные нефинансовые и финансовые соглашения), и межведомственное взаимодействие по определению в региональных проектах перечня объектов капитальных вложений, на реализацию которых привлекаются средства федерального бюджета.

Только с октября 2023 года в действующей редакции Положения о проектной предусмотрена норма (пункт 25) о включении в паспорта проектов строительства, реконструкции, в том числе реконструкции с элементами реставрации, технического перевооружения объектов капитального строительства, приобретения объектов недвижимого имущества только при наличии положительного заключения министерства экономического развития и промышленности Иркутской области, выданного в соответствии с Порядком проведения проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств областного бюджета, направляемых на капитальные вложения, утвержденным постановлением Правительства Иркутской области от 27 апреля 2015 года № 196-пп (далее - Порядок № 196-пп), в случаях, установленных Порядком № 196-пп.

Однако эта норма является недостаточной для принятия обоснованных решений о включении объектов капитальных вложений в региональные проекты по следующим основаниям.

1. Порядком № 196-пп предусмотрено, что заключения министерства экономического развития и промышленности Иркутской области выдаются в отношении инвестиционных проектов, в случае, если сметная стоимость или предполагаемая (предельная) стоимость объекта капитального строительства превышает 1,5 млрд.р., а также по решениям Правительства Иркутской области независимо от сметной стоимости на предмет эффективности использования средств областного бюджета, направляемых на капитальные вложения.

При этом за отсутствием такого критерия формирования перечня объектов капитальных вложений, включаемых в региональные проекты, как их сметная или иная стоимость, в региональные проекты также подлежат включению объекты, стоимостью ниже, чем 1,5 млрд.р.

¹¹ 1) участниками проекта, в части показателей, мероприятий (результатов), объектов мероприятий (результатов), контрольных точек РП в НП, в отношении которых ими осуществляются полномочия исполнителей (соисполнителей);

2) министерством финансов Иркутской области, в части предполагающего финансовое обеспечение РП в НП;

3) региональным проектным офисом.

¹² Следует отметить, что сумма результатов по каждому объекту капитальных вложений формирует значение результата мероприятий, предусматривающих осуществление капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности., которое отражается в федеральных нефинансовых и финансовых соглашениях, паспортах региональных проектов.

2. Для объектов, стоимостью ниже 1,5 млрд.р., отсутствует требование об обосновании их включения в региональные проекты, в том числе с точки зрения достижения наиболее оптимальных результатов в условиях временных ограничений¹³, возможности и готовности объектов для достижения результатов в заявленные сроки.

3. Кроме этого, представляется не вполне относящимся к проектной деятельности требование о включении в региональные проекты объектов капитальных вложений, на которые получены указанные заключения, поскольку цель проведения проверки инвестиционных проектов, предусмотренная Порядком № 196-пп¹⁴, не согласуется с теми целями, для которых предусмотрена реализация региональных проектов.

Например, не предусмотрена оценка обоснованности потребности в создаваемых мощностях и влияния реализации инвестиционного проекта на достижение показателей структурных элементов государственной программы Иркутской области (регионального проекта).

Для того, чтобы заключения министерства экономического развития и промышленности Иркутской области в отношении инвестиционных проектов могли быть использованы для принятия решений о включении их в региональные проекты, Порядок 196-пп нужно согласовать с проектной деятельностью, например по аналогии с Постановлением Правительства РФ от 15.03.2023 № 399¹⁵.

Действующей редакцией Положения об управлении проектной деятельностью созданы условия для произвольного включения в региональные проекты объектов капитальных вложений.

Результаты исследования мероприятий по строительству объектов в рамках региональных проектов, исполнителями которых являлись органы местного самоуправления, показали, что система межведомственного взаимодействия участников проектной деятельности¹⁶ в рамках бюджетных процессов не выстроена.

Руководитель проекта, на которого возложена ответственность¹⁷ за достижение конечного результата (количество введенных в эксплуатацию объектов капитальных вложений, количество созданных новых мест в образовательных организациях), в силу своей отраслевой принадлежности не имеет возможности влиять на процесс осуществления капитальных вложений. При этом достижение результатов мероприятий, предусматривающих осуществление капитальных вложений в объекты муниципальной

¹³ Принимая во внимание, что региональные проекты направлены на достижение целей и результатов в условиях временных и ресурсных ограничений.

¹⁴ Целью проведения проверки является оценка соответствия инвестиционного проекта качественным и количественным критериям и предельному (минимальному) значению интегральной оценки эффективности использования средств областного бюджета, направляемых на капитальные вложения (далее - интегральная оценка).

Проверка осуществляется министерством экономического развития и промышленности Иркутской области на основании количественных и качественных критериев в соответствии с методикой оценки эффективности использования средств областного бюджета, направляемых на капитальные вложения, утвержденной нормативно-правовым актом министерства, с применением исходных данных для расчета интегральной оценки и расчета интегральной оценки, проведенной заявителем (п.п.1.4 Порядка № 196-пп).

¹⁵ Постановление Правительства РФ от 15.03.2023 № 399 «О случаях и порядке проведения проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации, приостановлении действия постановления Правительства Российской Федерации от 12 августа 2008 г. № 590 и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации, а также признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации».

¹⁶ Между отраслевым органом исполнительной власти, руководитель которого является руководителем регионального проекта (министерство образования, министерство спорта, министерство ЖКХ), и участником проектной деятельности, исполнительным органом государственной власти Иркутской области в сфере строительства (министерство строительства).

¹⁷ Формы ответственности не определены, что фактически свидетельствует о формальности ее установления.

собственности, зависит от деятельности министерства строительства и уполномоченных органов местного самоуправления.

1.1.3. *Анализ правового регулирования бюджетных процедур отбора муниципальных объектов капитальных вложений¹⁸, как инструмента планирования наполнения региональных проектов.*

1.1.3.1. Исходя из норм ст. 139 БК РФ, Положения № 675-пп единственным способом определения муниципальных образований в качестве претендентов на получение субсидий из областного бюджета (в том числе источником финансового обеспечения которых являются средства федерального бюджета), является отбор муниципальных образований по установленным критериям и условиям предоставления субсидий, которые зависят от целей предоставления субсидий.

Наличие правового регулирования порядков предоставления межбюджетных субсидий исключает произвольное принятие решений и осуществление уполномоченными органами действий по распределению и предоставлению субсидий муниципальным образованиям в отсутствие положительных результатов отбора, исходя из целей предоставления субсидий, критериев и условий предоставления субсидий.

Положения о предоставлении субсидий № 265-пп, № 296-пп, соответственно, в сфере образования, физкультуры и спорта, не содержат норм, предусматривающих отбор муниципальных объектов капитальных вложений на предоставление субсидий на их реализацию в целях достижения результатов региональных и федеральных проектов.

Только Положение № 56-пп предусматривает отбор муниципальных образований с объектами в рамках РП «Чистая вода».

При этом правовой акт предусматривает предоставление субсидий из областного бюджета тем муниципальным образованиям, чьи объекты уже включены в региональный проект¹⁹ и не направлен на формирование объектами паспорта регионального проекта.

Иные правовые акты на тему отбора объектов капитальных вложений для включения их в региональные проекты отсутствовали.

Отбор муниципальных объектов для предоставления на них субсидий из областного бюджета в сфере образования, физкультуры и спорта в рамках указанных Порядков предоставления субсидий предусмотрен по единым для всех муниципальных образований требованиям, без каких-либо особенностей для реализации региональных проектов (как при формировании Рейтингов, так и для решения вопроса о предоставлении субсидий).

Как показал анализ, практика идет двумя путями: в первом случае из отобранных в общем порядке муниципальных образований и объектов капитальных вложений, в отсутствие каких-либо критериев, определялись те, реализация которых предлагалась для включения в федеральные проекты для привлечения на них средств федерального бюджета; во втором случае объекты в региональные проекты определялись произвольно, не по результатам отбора в рамках межбюджетных отношений.

¹⁸ В рамках бюджетных процессов для предоставления субсидий из бюджетов бюджетной системы РФ на софинансирование капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности предусмотрено осуществление процедур отбора объектов (проектов). На федеральном уровне и на уровне субъектов РФ в силу норм Бюджетного кодекса РФ и нормативных правовых актов, принятых в его развитие, определены порядки предоставления субсидий на софинансирование расходных обязательств субъектов РФ и муниципальных образований на осуществление капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности.

¹⁹ Исходя из критериев отбора муниципальных образований для предоставления им субсидий из областного бюджета (пункт 5 Положения № 56-пп), рассмотрению на предмет соответствия условиям предоставления субсидий подлежат те муниципальные образования, чьи объекты питьевого водоснабжения включены в региональный проект «Чистая вода», обеспечивающий достижение целей, показателей и результатов федерального проекта «Чистая вода» в составе государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации».

Положениями о предоставлении субсидий № 265-пп, № 296-пп исполнительным органом государственной власти Иркутской области, уполномоченным на предоставление субсидий местным бюджетам, определено министерство строительства, Положением о предоставлении субсидий № 56-пп - министерство ЖКХ, которые осуществляют отбор муниципальных образований и представленных ими объектов капитальных вложений на предоставление субсидий из областного бюджета, заключают с муниципальными органами соглашения о предоставлении субсидий из областного бюджета, определяют показатели результативности субсидий.

КСП области отмечает, что, несмотря на значительный прогресс в части информатизации процессов формирования и реализации региональных проектов, проблема актуальности значений результатов и объемов ресурсного обеспечения их достижения не исключена. Включение объектов капитальных вложений в федеральные финансовые и нефинансовые соглашения в части значений результатов опережает включение их в паспорта региональных проектов. Рассинхронизация процессов приводит к неактуальности, неинформативности региональных проектов.

1.1.3.2. В текущем году постановлениями Правительства Иркутской области²⁰ во всех анализируемых Положениях о предоставлении субсидий критерии отбора муниципальных образований дополнены нормами о согласовании мероприятий Штабом при Правительстве Иркутской области по вопросам осуществления капитальных вложений в объекты капитального строительства в Иркутской области²¹ (далее - Штаб при Правительстве области).

КСП области отмечает, что дополнение критериев отбора муниципальных образований такой нормой является недостаточным при отсутствии в Положении о Штабе при Правительстве области порядка внесения муниципальными образованиями и рассмотрения Штабом предложений. Норма является избыточной, принимая во внимание, что решения Штаба носят рекомендательный характер. Норма содержит коррупциогенный фактор, поскольку отбор муниципальных образований ставится в зависимость от субъективного решения Штаба, принятого вне бюджетных процедур.

Также следует отметить, что несмотря на то, что положение о Штабе при Правительстве области утверждено в феврале 2023 г., роль Штаба как по вопросам отбора

²⁰ Постановление Правительства Иркутской области от 27.04.2024 № 329-пп «О внесении изменений в Положение о предоставлении субсидий из областного бюджета местным бюджетам на софинансирование капитальных вложений в объекты муниципальной собственности, которые осуществляются из местных бюджетов, в целях реализации мероприятий по строительству, реконструкции образовательных организаций»; Постановление Правительства Иркутской области от 15.04.2024 № 282-пп «О внесении изменений в Положение о предоставлении субсидий из областного бюджета местным бюджетам на софинансирование капитальных вложений в объекты муниципальной собственности, которые осуществляются из местных бюджетов, в целях реализации мероприятий по выполнению проектных и изыскательских работ, строительству, реконструкции объектов в сфере физической культуры и спорта, в том числе при одновременном выполнении работ по проектированию, строительству и вводу в эксплуатацию объектов в сфере физической культуры и спорта»; Постановление Правительства Иркутской области от 21.05.2024 № 394-пп «О внесении изменений в отдельные постановления Правительства Иркутской области».

²¹ Задачами Штаба являются:

- 1) определение приоритетов, целей и задач развития Иркутской области при осуществлении капитальных вложений с привлечением средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- 2) координация строительства (реконструкции и капитального ремонта) объектов капитального строительства в целях обеспечения реализации на территории Иркутской области государственных программ;
- 3) обеспечение взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти Иркутской области и органов местного самоуправления по вопросам осуществления капитальных вложений;
- 4) подготовка предложений по совершенствованию нормативного правового регулирования в области эффективного и рационального использования капитальных вложений, направленных на реализацию мероприятий по социально-экономическому развитию Иркутской области (п.3 Положения).

проектов для их реализации в рамках федеральных проектов, так и в части совершенствования правового регулирования, не проявилась.

1.1.3.3. Цели субсидий, предусмотренные Положением о предоставлении субсидий № 265-пп, отличались от целей субсидий, предоставляемых из федерального бюджета в рамках ФП «Современная школа», ФП «Содействие занятости»²².

Положением предусмотрено предоставление субсидий на софинансирование расходных обязательств муниципальных образований Иркутской области на осуществление капитальных вложений в объекты муниципальной собственности, которые осуществляются из местных бюджетов, в целях реализации мероприятий по строительству, реконструкции образовательных организаций.

Из федерального бюджета субсидии предоставлялись на создание новых мест в общеобразовательных организациях; создание новых мест в общеобразовательных организациях в связи с ростом числа обучающихся, вызванным демографическим фактором; создание дополнительных мест для детей в возрасте от 1,5 до 3 лет в дошкольных организациях²³.

Кроме этого не согласовывались и результаты использования субсидий, предусмотренных Положением о предоставлении субсидий № 265-пп (достижение стопроцентной строительной готовности объектов), с результатами использования субсидий из ФБ, предусмотренными федеральными финансовыми и нефинансовыми соглашениями (количество созданных новых (дополнительных) мест в общеобразовательных организациях субъекта РФ, в дошкольных организациях для детей в возрасте от 1,5 до 3 лет).

Поскольку отсутствовала правовая регламентация, отбор муниципальных образований на предоставление им субсидий на создание новых мест в общеобразовательных организациях; создание новых мест в общеобразовательных организациях в связи с ростом числа обучающихся, вызванным демографическим фактором; создание дополнительных мест для детей в возрасте от 1,5 до 3 лет в дошкольных организациях, не проводился.

С отдельными муниципальными образованиями из числа муниципальных образований, прошедших отбор в порядке, предусмотренном Положением о предоставлении субсидий № 265-пп, в отношении которых министерством строительства принято решение о предоставлении им субсидий на строительство объектов образования, министерством строительства заключались соглашения о предоставлении субсидий с указанным выше целевым назначением.

Имеют место факты, когда по результатам отбора муниципальным образованиям отказано в предоставлении субсидий. Однако в дальнейшем с несоблюдением ст. 139 БК РФ, Положения № 675-пп, Положения о предоставлении субсидий № 265-пп, им распределены и предоставлены субсидии, что стало следствием отсутствия достаточного правового регулирования отношений по планированию объектов в федеральные проекты.

²² Анализ целей предоставления и результатов использования субсидий из ФБ в рамках ФП «Современная школа» представлен в приложении 3 к отчету.

²³ За счет субсидий из ФБ законами об областном бюджете на 2022 год, на 2023 год, на 2024 год ассигнования предусматривались и доводились до главного распорядителя средств областного бюджета - министерства строительства, по соответствующим кодам целевых статей: КЦСР 511Е153051 «Субсидии местным бюджетам на создание новых мест в общеобразовательных организациях в связи с ростом числа обучающихся, вызванным демографическим фактором», КЦСР 511Е155201 «Субсидии местным бюджетам на создание новых мест в общеобразовательных организациях», КЦСР 511Р252321 «Субсидии местным бюджетам на создание дополнительных мест для детей в возрасте от 1,5 до 3 лет в образовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования (строительство, реконструкция объектов образования)».

При этом в рамках реализации мероприятий РП «Современная школа», РП «Содействие занятости» ни у кого из участников проектной деятельности (проектный офис, руководитель регионального проекта, министерство строительства) не возникало вопроса о несогласованности целей и результатов предоставления субсидий, предусмотренных Положением о предоставлении субсидий № 265-пп с целевым назначением субсидий из федерального бюджета и наименованиями результатов использования субсидий.

В ходе ЭАМ КСП области направляла информационное письмо в министерство строительства о необходимости совершенствования Положения о предоставлении субсидий № 265-пп. Была проведена совместная определенная работа.

В прокуратуру Иркутской области направлено информационное письмо о несоответствии законодательству изменений, внесенных в Положение о предоставлении субсидий № 265-пп в 2024 г.²⁴

В целом следует отметить, что подобная нормативная неопределенность механизмов отбора объектов капитальных вложений для реализации в рамках федеральных проектов влекла инициирование неоднократных корректировок в федеральные нефинансовые и финансовые соглашения в части перечня объектов, значений показателей (результатов), сроков реализации, в связи с включением в федеральные проекты, а затем исключением неподготовленных, непроработанных объектов, в том числе предложенных в федеральные проекты с несоблюдением бюджетных процедур на региональном уровне.

С учетом изложенного, КСП области полагает, что в целях повышения эффективности осуществления проектной деятельности в Положении о проектной деятельности следует предусмотреть нормы об определении муниципальных объектов капитальных вложений для включения их в перечень объектов, реализуемых в рамках федеральных проектов, по результатам отборов, осуществляемых участниками проектной деятельности в установленном порядке в соответствии с бюджетным законодательством (или в порядке, предусмотренном Правилами № 675-пп).

Таким образом, как следует из изложенного, Положения о предоставлении субсидий не являлись инструментом планирования объектов капитальных вложений для их реализации в рамках региональных проектов.

1.1.3.4. Анализ Положений о предоставлении субсидий выявил отсутствие единообразия регулирования ими целей предоставления субсидий муниципальным образованиям на осуществление капитальных вложений за счет средств областного бюджета.

Так, в сфере образования (Положение о предоставлении субсидий № 265-пп) целью предоставления субсидий является только строительство объектов (проектная документация подлежит подготовке за счет средств местного бюджета). Тогда как в сфере физкультуры и спорта предусмотрено предоставление субсидий и на подготовку проектной документации, и на строительство²⁵.

²⁴ Постановление Правительства Иркутской области от 17.06.2024 № 462-пп «О внесении изменений в Положение о предоставлении субсидий из областного бюджета местным бюджетам на софинансирование капитальных вложений в объекты муниципальной собственности, которые осуществляются из местных бюджетов, в целях реализации мероприятий по строительству, реконструкции образовательных организаций».

²⁵ Положением о предоставлении субсидий № 296-пп целью предоставления субсидий предусмотрено софинансирование капитальных вложений в объекты муниципальной собственности, которые осуществляются из местных бюджетов, в целях реализации мероприятий по выполнению проектных и изыскательских работ, строительству, реконструкции объектов в сфере физической культуры и спорта, в том числе при одновременном выполнении работ по проектированию, строительству и вводу в эксплуатацию объектов.

Также Положением № 296-пп в отличие от Положения № 265-пп условия предоставления субсидий установлены полнее и четче²⁶.

1.1.4. Анализ последствий правовой нерегулированности процедур отбора объектов в региональные проекты.

1.1.4.1. Неурегулированность процедур отбора объектов в региональные проекты, отсутствие системы межведомственного взаимодействия участников проектной деятельности в рамках межбюджетных отношений создавали условия для несоблюдения требований бюджетного законодательства при принятии решений в отношении конкретных объектов по включению их в федеральные проекты.

Одним из основных условий предоставления субсидий муниципальным образованиям на софинансирование осуществления капитальных вложений в объекты муниципальной собственности в части строительства объектов в сфере образования Положением о предоставлении субсидий № 265-пп предусмотрено наличие проектной документации, получившей положительное заключение госэкспертизы.

Отсутствие у муниципальных образований проектной документации и положительного заключения госэкспертизы на нее стало причиной отказа министерством строительства по результатам отбора муниципальных образований на предоставление им субсидий из областного бюджета на строительство объектов образования в 2021 году (распоряжение от 09.09.2021) на 2022 год на объекты «СОШ по ул. Ярославского в г. Иркутске», «СОШ на 1 225 мест в мкр. Союз г. Иркутска», «СОШ на 1 275 мест в ж.р. Центральный г. Братска». В 2022 году распоряжением от 08.09.2022 министерством строительства отказано в предоставлении субсидий на 2023 год на объекты «СОШ по ул. Ярославского в г. Иркутске», «СОШ на 1 225 мест в мкр. Союз г. Иркутска». Объект «СОШ на 1 275 мест в ж.р. Центральный г. Братска» на 2023 год не значится ни в отрицательном решении министерства строительства, ни в положительном.

В дальнейшем наличие отрицательных решений министерства строительства о предоставлении субсидий, в отсутствие в Положении о предоставлении субсидий № 265-пп норм, позволяющих предоставлять субсидии при отсутствии проектной документации, не стало препятствием для подготовки министерством образования и направления Правительством Иркутской области заявок в Минпросвещения РФ для участия в отборе на предоставление на указанные объекты субсидии из федерального бюджета.

Муниципальным образованиям г. Иркутска и г. Братска в 2022 году распределены путем включения распределения в областной бюджет и доведены субсидии из областного бюджета, источником финансирования которых являлись средства федерального бюджета, выделенные в рамках ФП «Современная школа», на объекты «СОШ на 1550 мест по ул. Ярославского в г. Иркутске», «СОШ на 1 225 мест в мкр. Союз г. Иркутска», «СОШ на 1 275 мест в ж.р. Центральный г. Братска», «Детский сад в мкр. Лисиха г. Иркутска».

²⁶ Так, например, правовым актом для случая реализации мероприятия по одновременному выполнению работ установлено требование о предоставлении в министерство спорта с заявкой на предоставление субсидий обоснования инвестиций, осуществляемых в инвестиционный проект по созданию объекта (пп.4. п. 5). Условиями предоставления субсидии на мероприятие, предусматривающее или одновременное выполнение проектных, изыскательских работ и строительства объектов, или выполнение проектных работ, предусмотрено наличие обоснования невозможности использования типовой проектной документации, типового проектного решения, сведения о которых включены в единый государственный реестр заключений экспертизы проектной документации объектов капитального строительства (пп.11 п. 8); наличие земельного участка, предоставленного для строительства (пп.12. п. 8); наличие расчета стоимости реализации мероприятия, подписанного главой муниципального образования (пп.14 п. 8).

Муниципальными образованиями для создания этих объектов заключены «комплексные» муниципальные контракты (на одновременное выполнение проектных работ и строительства объектов²⁷).

Таким образом, отсутствие необходимого правового регулирования в рамках проектной деятельности процедур формирования перечня объектов, подлежащих реализации в рамках федеральных проектов, привело к несоблюдению участниками проектной деятельности требований бюджетного законодательства.

1.1.4.2. КСП области отмечает, что вопрос отбора объектов капитальных вложений для их реализации в рамках федеральных (региональных проектов) возникает только в отношении муниципальных объектов, с участием муниципальных образований.

Что касается объектов капитальных вложений областной государственной собственности в сфере здравоохранения, то здесь, как показало ЭАМ, с учетом требований на федеральном уровне вопросов не возникает.

Модернизация первичного звена здравоохранения началась с 2021 года и рассчитана на 5 лет. На федеральном уровне разработаны и утверждены принципы модернизации первичного звена здравоохранения РФ²⁸, с учетом которых в Иркутской области разработана региональная программа²⁹, направленная на обеспечение доступности и повышение качества первичной медико-санитарной помощи и медицинской помощи, оказываемой в сельской местности, рабочих поселках, поселках городского типа и малых городах с численностью населения до 50 тыс. человек.

Региональная программа включает в себя мероприятия по строительству, реконструкции и капитальному ремонту объектов здравоохранения, мероприятия по приобретению медицинского оборудования, автотранспортных средств для доставки медицинских работников до пациентов и доставки пациентов до медицинских организаций. Уровень софинансирования Региональной программы из федерального бюджета предусмотрен в размере 94,79 %.

В рамках Региональной программы предусмотрено строительство 9 объектов здравоохранения (строительство 1 объекта начато в 2021 году, 4 объектов – в 2022 году, 2 объектов – в 2023 году, 2 объектов – запланировано начать в 2024 году) и реконструкция 1 объекта в течение 2022-2023 годов.

1.1.5. Проектная деятельность и муниципальные образования.

Экспертно-аналитическое мероприятие показало, что в рамках федеральных и региональных проектов создавались, в основном, объекты муниципальной собственности (за исключением ФП/РП «Модернизация первичного звена здравоохранения»). Исполнителями мероприятий по осуществлению капитальных вложений в объекты муниципальной собственности являлись органы местного самоуправления, финансовое обеспечение таких мероприятий осуществлялось за счет межбюджетных трансфертов из федерального и областного бюджетов.

Однако ответственными за достижение результатов региональных проектов, контрольных точек, предусмотренных рабочими планами региональных проектов, определены руководители региональных проектов, исполнительные органы государственной власти. Участие муниципальных образований в проектной деятельности, их ответственность за планирование объектов (мероприятий) региональных проектов и

²⁷ Возможность заключения контрактов с таким предметом предусмотрена ч.ч. 56, 57 ст. 112 Федерального закона № 44-ФЗ.

²⁸ Постановление Правительства РФ от 09.10.2019 № 1304 «О модернизации первичного звена здравоохранения Российской Федерации».

²⁹ Постановление Правительства Иркутской области от 15.12.2020 № 1053-пп «Об утверждении региональной программы модернизации первичного звена здравоохранения Иркутской области на 2021 - 2025 годы».

достижение показателей результативности субсидий, предусмотренных соглашениями о предоставлении субсидий из областного бюджета, не предусмотрено, соглашения с ними о реализации региональных проектов на территории муниципальных образований не заключались.

Между тем, представляется, что по каждому создаваемому в муниципальных образованиях объекту капитальных вложений, осуществляемых с привлечением средств из федерального и областного бюджетов на софинансирование расходных обязательств муниципальных образований, ответственным за достижение результата должно быть определено муниципальное образование. Это позволит повысить уровень ответственности муниципальных образований за планирование и подготовку мероприятий, предлагаемых к включению в федеральные проекты, и за качество исполнения мероприятий.

Так, например, в отношении объектов капитальных вложений СОШ на 1 225 мест в мкр. Союз г. Иркутска, СОШ на 1 275 мест в ж.р. Центральный г. Братска, председателем Правительства Иркутской области³⁰ приняты обязательства Иркутской области о достижении результатов регионального проекта по созданию дополнительных мест в образовательных организациях в декабре 2024 года.

Областными финансовыми соглашениями, заключенными в январе-феврале 2023 г., муниципальными образованиями взяты на себя обязательства по достижению значений результатов использования субсидий до 31.12.2024 года.

Однако заключенными в апреле-мае 2023 года «комплексными» муниципальными контрактами, предметом которых предусмотрены одновременно подготовка проектной документации, строительство и поставка оборудования, необходимого для обеспечения эксплуатации объектов, установлены сроки выполнения работ, которые не соответствовали срокам достижения результатов РП, срокам подготовки проектной документации, продолжительности строительства.

Предусмотренные контрактами сроки выполнения работ в 2025-2027 годах заведомо не обеспечивали достижение плановых сроков достижения результатов РП до 31.12.2024.

Проектная документация на строительство объектов разрабатывалась без применения типовой проектной документации. Безосновательно заниженные контрактами сроки подготовки проектной документации с получением положительного заключения госэкспертизы (5-6 месяцев при нормативном сроке 12 месяцев) были нарушены (более чем на 6 месяцев) по причине подготовки проектной документации в объективные, нормативные сроки.

Кроме того, согласно проектной документации общая продолжительность строительства таких крупных школ составляла 24 и более месяцев.

Следует отметить, что КСП области в отношении указанных объектов ранее неоднократно указывала на наличие рисков недостижения результатов использования субсидии и результатов РП.

Обозначенные факторы (отсутствие проектной документации с положительным заключением госэкспертизы, короткие сроки получения результата по ФП – всего 2 года) в принципе исключали возможность включения данных объектов в федеральные соглашения по причине невозможности получения результатов в виде создания объектов (декабрь 2024 г.).

При этом следует отметить, что решениями о бюджетных инвестициях в рамках планирования инвестиционной деятельности в муниципальных образованиях, создание

³⁰ Заявки в Минпросвещения РФ на СОШ на 1 225 мест в мкр. Союз г. Иркутска, СОШ на 1 275 мест в ж.р. Центральный г. Братска от 02.02.2022 и от 31.01.2022 соответственно, дополнительное соглашение № 1 от 16.06.2022 к соглашению от 27.12.2021 №073-09-2022-752 (предусмотрено предоставление субсидий из федерального бюджета на плановый период 2023-2024 годов), соглашение №073-09-2023-417 от 26.12.2022.

этих объектов с определением объемов бюджетных инвестиций, достаточных для их создания, в сроки до декабря 2024 г. не были определены.

Негативными последствиями недостаточного правового регулирования и несогласованных действий участников проектной деятельности (министерства образования, министерства строительства, муниципальных образований) в части отбора проектов для включения их в перечень софинансируемых из федерального бюджета мероприятий РП «Современная школа» в 2022 году по созданию новых мест в общеобразовательных организациях в связи с ростом числа обучающихся, вызванным демографическим фактором, принятия на себя заведомо невыполнимых обязательств, стало исключение в 2024 году строительства таких крупных и дорогостоящих объектов как СОШ на 1 225 мест в мкр. Союз г. Иркутска, СОШ на 1 275 мест в ж.р. Центральный г. Братска из федерального финансового соглашения (дополнительное соглашение от 12.04.2024 к соглашению № 073-09-2023-417).

По мнению КСП области, указанный факт вызывает замечания и к Минпросвещения РФ, которым, во-первых, по результатам рассмотрения заявок Иркутской области, направленных в январе 2022 года, не высказаны сомнения о возможности создания таких крупных объектов капитальных вложений в оставшееся до истечения срока действия ФП «Современная школа» (декабрь 2024 г.) время в отсутствие проектной документации, создание которой занимает период не менее 12 месяцев.

Во-вторых, дополнительным соглашением № 1 к соглашению от 27.12.2021 №073-09-2022-752, заключенным только 16.06.2022, и лимитами бюджетных обязательств, доведенными в мае 2022 года, финансирование доведено на плановый период 2023-2024 г.г.

Затем финансирование из ФБ на 2023-2024 г. предусмотрено новым соглашением №073-09-2023-417 от 26.12.2022.

Таким образом, фактически софинансирование объектов предусмотрено на двухлетний период, за который невозможно создание крупных современных объектов общего образования.

В дальнейшем, когда в силу изложенных обстоятельств, выявилась невозможность получения результатов реализации мероприятий в запланированные сроки, ни органами государственной власти Иркутской области, ни Минпросвещения РФ меры к продолжению обеспечения софинансирования из федерального бюджета столь значительных проектов, не приняты.

В результате, федеральное финансирование, выделенное на строительство этих двух объектов на 2024 год в объеме 1 441 513,4 тыс.р. исключено, с постановкой также вопроса о возврате в федеральный бюджет субсидий, использованных в 2023 году, в объеме 247 145,6 тыс.р.

В настоящее время финансирование создания столь значимых для Иркутской области объектов, сметной стоимостью каждый более 3 млрд. р., и, в конечном счете, получение результатов в виде создания новых мест в образовательных организациях, находится под угрозой.

Представляется, что органам государственной власти Иркутской области следует проработать вопрос с Минпросвещения РФ о включении реализации этих объектов в новые федеральные проекты.

1.1.6. Планирование бюджетных ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций.

В силу законодательства осуществлению закупок предшествует ряд мероприятий в рамках процедур планирования объемов бюджетных ассигнований.

Планирование, организация и выполнение мероприятий региональных проектов осуществляется в рамках бюджетного процесса.

Принципы стратегического планирования, бюджетной системы и контрактной деятельности соотносятся с целями и задачами национальных, федеральных, региональных проектов.

Экспертно-аналитическое мероприятие показало, что процедуры управления капитальными вложениями за пределами федеральных и региональных проектов были и продолжают оставаться несовершенными, в рамках (или для) реализации региональных проектов не урегулированы вообще.

КСП области систематически по результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий отмечала нарушения и недостатки в части организации и осуществления строительства объектов капитального строительства областной и муниципальной собственности, высказывала замечания к правовому регулированию отношений.

Ст. 79 БК РФ предусмотрено, что бюджетные инвестиции в объекты государственной собственности субъекта РФ, муниципальной собственности и принятие решений о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в указанные объекты осуществляются в порядке, установленном соответственно, высшим исполнительным органом субъекта РФ, местной администрацией муниципального образования.

Положение о порядке осуществления бюджетных инвестиций № 374-пп вызывает ряд замечаний.

Правовой акт регулирует отношения, связанные с принятием решений об осуществлении бюджетных инвестиций в объекты областной государственной собственности, формально, содержит несогласованность с бюджетным законодательством, не обеспечивает качественное управление капитальными вложениями путем принятия проработанных решений об осуществлении бюджетных инвестиций в форме капитальных вложений в объекты областной государственной собственности, в том числе в рамках проектной деятельности, не предусматривает принятие решений и согласование действий участников проектных мероприятий для достижения результатов федеральных и региональных проектов, следствием чего принятые решения не являются эффективными.

Следует отметить, что на федеральном уровне отсутствуют единые методологические ориентиры в форме правового акта, устанавливающего общие требования к таким порядкам³¹, модельного правового акта, или методологического документа, позволяющие обеспечивать принятие на областном и муниципальном уровнях качественные, концептуально единообразные организационные правовые акты, с учетом положений бюджетного законодательства.

Тем не менее это обстоятельство не исключает обязанность соблюдения федерального законодательства.

Так, например Положением о порядке осуществления бюджетных инвестиций № 374-пп без учета норм ст.ст. 38.1, 158, 162 БК РФ субъектом бюджетных отношений, принимающим решение о бюджетных инвестициях, определен отраслевой орган исполнительной власти области (министерство образования, министерство здравоохранения, министерство культуры и архивов и т.д.), не являющийся получателем и главным распорядителем средств областного бюджета, предусмотренных на осуществление бюджетных инвестиций³², не имеющий в своем ведении специализированного казенного

³¹ По аналогии, например, с установлением общих требований к предоставлению субсидий юридическим лицам (Постановление Правительства РФ от 25.10.2023 № 1782 «Об утверждении общих требований к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление из бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг и проведение отборов получателей указанных субсидий, в том числе грантов в форме субсидий»).

³² П.3.: Разработка проекта решения о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности Иркутской области (далее - решение о бюджетных инвестициях) осуществляется исполнительным

учреждения. ОГКУ «Единый заказчик» находится в ведении министерства строительства, которое в отношении предусмотренных ему бюджетных инвестиций выступает как получатель и главный распорядитель бюджетных средств.

В частности, именно к полномочиям ГРБС относится осуществление планирования соответствующих расходов бюджета, составление обоснования бюджетных ассигнований.

Согласно пунктам 6, 7 Положения о порядке осуществления бюджетных инвестиций № 374-пп бюджетные инвестиции в объекты государственной собственности Иркутской области осуществляются в соответствии с ненормативным правовым актом уполномоченного органа. Как показал анализ решений о бюджетных инвестициях, принятых министерством здравоохранения, этот отраслевой исполнительный орган, не являясь главным распорядителем бюджетных средств в отношении бюджетных инвестиций, принимает управленческие решения об осуществлении бюджетных инвестиций в объекты здравоохранения, не обладая властными и управленческими полномочиями по отношению к министерству строительства, указывает его в качестве уполномоченного органа, осуществляющего бюджетные инвестиции, в качестве заказчика указывает подведомственное министерству строительства казенное учреждение (ОГКУ «Единый заказчик»).

Таким образом, Положением о порядке осуществления бюджетных инвестиций № 374-пп в нарушение бюджетного законодательства предусмотрено принятие решения о бюджетных инвестициях, являющегося основанием для планировании бюджетных расходов, не главным распорядителем бюджетных средств.

Дополнение Положения о порядке осуществления бюджетных инвестиций № 374-пп нормой о том, что разработка уполномоченным органом проекта решения о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности Иркутской области осуществляется при наличии протокола Штаба при Правительстве Иркутской области по вопросам осуществления капитальных вложений в объекты капитального строительства Иркутской области³³ не дополняет отсутствие достаточного обоснования принимаемых решений³⁴.

Положение о порядке осуществления бюджетных инвестиций № 374-пп не содержит регулирования процедур принятия решений о бюджетных инвестициях уполномоченным органом.

Исходя из правового регулирования и анализа решений о бюджетных инвестициях в отношении объектов здравоохранения (объекты государственной собственности), решения о бюджетных инвестициях, принятые министерством здравоохранения, управленческую функцию не выполняли, правовым основанием для планирования бюджетных ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций не являлись.

Порядком и методикой планирования бюджетных ассигнований областного бюджета на очередной финансовый год и плановый период, утвержденными приказом министерства финансов Иркутской области от 11.07.2022 № 38н-мпр, в качестве правовых оснований планирования ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций в форме капитальных вложений в объекты государственной собственности Иркутской области предусмотрены правовые акты Правительства Иркутской области о подготовке и

органом государственной власти Иркутской области, осуществляющим государственную политику в установленной сфере деятельности (исходя из функционального назначения объекта капитального строительства или приобретаемого объекта государственной собственности Иркутской области) (далее - уполномоченный орган).

³³ Постановление Правительства Иркутской области от 26.12.2023 № 1231-пп.

³⁴ Протокол Штаба требуется для объектов стоимостью менее или более 1,5 млрд. р., срок реализации которых превышает срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств.

реализации бюджетных инвестиций в форме капитальных вложений в объекты государственной собственности Иркутской области.

В силу п.п. «в», «г» п. 6 Положения о порядке осуществления бюджетных инвестиций № 374-пп Правительство Иркутской области принимает ненормативный правовой акт - в случае осуществления бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности Иркутской области стоимостью менее 1,5 млрд. р, срок реализации которых превышает срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств; в форме нормативного правового акта - в случае осуществления бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности Иркутской области стоимостью 1,5 млрд.р и более, срок реализации которых превышает срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств.

Таким образом, совокупность норм Положения о порядке осуществления бюджетных инвестиций № 374-пп и норм Порядка и методики планирования бюджетных ассигнований областного бюджета на очередной финансовый год и плановый период указывают на то, что решения уполномоченных отраслевых органов о бюджетных инвестициях не являются основанием для планирования бюджетных расходов. И тогда существует правовая неопределенность в вопросе установления правовых оснований для планирования бюджетных ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитальных вложений, стоимость которых ниже или выше 1,5 млрд. р., если срок реализации бюджетных инвестиций не превышает срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств.

Как показал анализ решений о бюджетных инвестициях, принятых в форме распоряжений министерством здравоохранения, они, действительно, не являлись документами планирования бюджетных ассигнований, поскольку принимались в начале текущего финансового года со ссылкой в преамбуле на закон об областном бюджете на этот текущий год и на плановый период, как констатация факта распределения бюджетных ассигнований в разрезе объектов и направлений расходов. При этом на момент принятия таких решений бюджетные ассигнования на осуществление бюджетных инвестиций министерством финансов уже были доведены до министерства строительства, а им, в свою очередь, до подведомственного учреждения.

Фактически все управленческие действия осуществлены до принятия решений о бюджетных инвестициях путем включения объектов в ГП «Развитие здравоохранения», в региональную программу модернизации первичного звена здравоохранения на 2021-2025 годы, утвержденную постановлением Правительства Иркутской области от 15.12.2020 №1053-пп.

Так, постановлением от 20.07.2021 № 489-пп³⁵ объект «ОГБУЗ «Тайшетская районная больница» Шелеховская участковая больница (20 посещений в смену, 11 коек сестринского ухода)) включен в Региональную программу «Модернизация первичного звена здравоохранения Иркутской области» (строительство взамен существующего). Начало строительства объекта предусмотрено в 2021 году, завершение строительства в 2022 году, стоимость объекта определена в размере 355 919,2 тыс. р., в том числе на 2021 год – 142 505,8 тыс. р., на 2022 год – 213 413,4 тыс. р.

Контракт № 07/2021 на выполнение работ по строительству объекта заключен ОГКУ «Единый заказчик») 06.12.2021 со сроком выполнения работ по контракту до 15.12.2022.

Министерством здравоохранения решение об осуществлении бюджетных инвестиций принято распоряжением от 31.01.2022 № 144-мр на строительство объекта по основному

³⁵ Постановление Правительства Иркутской области от 20.07.2021 №489-пп «О внесении изменений в региональную программу Модернизация первичного звена здравоохранения Иркутской области на 2021-2025 годы».

мероприятию «Строительство, реконструкция, в том числе выполнение проектных и изыскательских работ, объектов государственной собственности Иркутской области в сфере здравоохранения» (цель осуществления бюджетных инвестиций «Строительство») в тех же объемах, какие определены в Региональной программе «Модернизация первичного звена здравоохранения Иркутской области».

В отсутствие решения о бюджетных инвестициях ОГКУ «Управление капитального строительства Иркутской области» заключен с ООО «Генпроект» контракт от 14.08.2019 на выполнение проектных и изыскательских работ на строительство объекта «Тангуйская участковая больница» ОГБУЗ «Братская районная больница».

В отсутствие решения о строительстве объекта и осуществлении бюджетных инвестиций министерством имущественных отношений Иркутской области был выделен земельный участок, расположенный в с. Тангуй Братского района и предоставлен учреждению в безвозмездное пользование по договору безвозмездного пользования от 28.03.2019, сроком на 11 месяцев, с продлением в дальнейшем по 03.10.2024, в соответствии с актами приема-передачи.

Постановлением от 20.07.2021 № 489-пп³⁶ объект включен в региональную программу «Модернизация первичного звена здравоохранения Иркутской области», строительство взамен существующего, начало строительства объекта - в 2022 году, завершение - в 2023 году. Стоимость объекта определена в размере 600 000,0 тыс. р., в том числе на 2022 год предусмотрено – 300 000,0 тыс. р., на 2023 год предусмотрено – 300 000,0 тыс. р.

Бюджетные ассигнования на строительство объекта «Тангуйская участковая больница» ОГБУЗ «Братская районная больница» предусмотрены законом об областном бюджете на 2022 год.

Решение о бюджетных инвестициях (реализуемых в рамках основного мероприятия «Модернизация первичного звена здравоохранения (строительство и (или) реконструкция объектов здравоохранения, приобретение, монтаж и оснащение модульных конструкций)») министерством здравоохранения принято распоряжением от 31.01.2022 № 144-мр на 2021-2024 годы.

Анализ решения о бюджетных инвестициях, утвержденного распоряжением министерства здравоохранения № 191-мр от 26.01.2023, по объекту «Новое здание поликлиники для ОГБУЗ «Иркутская городская поликлиника № 15» показал, что объемы финансирования, предусмотренные решением, не соответствуют фактическим. Предусмотренная решением цель осуществления бюджетных инвестиций (строительство) не соответствовала фактической (корректировка проектной документации, строительство, поставка оборудования). В последующих изменениях в решение о бюджетных инвестициях объект не предусмотрен, тогда как заказчиком 28.04.2023 заключен государственный контракт, предметом которого предусмотрена корректировка проектной, сметной, рабочей документации и строительство, включая поставку оборудования, необходимого для эксплуатации объекта и предусмотренного проектной документацией, его монтаж и ввод в эксплуатацию.

Представляется, что решения об осуществлении бюджетных инвестиций в форме капитальных вложений в объекты областной государственной собственности должно принимать Правительство Иркутской области на основании подготовленных министерством строительства по согласованию с отраслевыми исполнительными органами государственной власти области проектов таких решений.

Как неоднократно указывала КСП области, Положение о порядке осуществления

³⁶ Постановление Правительства Иркутской области от 20.07.2021 № 489-пп «О внесении изменений в региональную программу «Модернизация первичного звена здравоохранения Иркутской области на 2021-2025 годы».

бюджетных инвестиций № 374-пп или иной нормативный правовой акт Правительства Иркутской области должны содержать порядок взаимодействия министерства строительства с исполнительными органами государственной власти области – субъектами бюджетного планирования, с министерством имущественных отношений Иркутской области, другими заинтересованными организациями, участвующими в мероприятиях по строительству (реконструкции) объектов областной государственной собственности.

В частности, в силу требований градостроительного законодательства, техническое задание на проектирование объекта капитального строительства готовит заказчик (технический заказчик), которым в Иркутской области по отношению к создаваемым объектам здравоохранения является ОГКУ «Единый заказчик», находящийся в ведении министерства строительства.

Поэтому важно определить эффективную и прозрачную систему взаимодействия министерства здравоохранения с заказчиком в части подготовки технического задания на подготовку проектной документации на строительство объектов капитальных вложений в сфере здравоохранения³⁷.

Как показало ЭАМ, управление капитальными вложения на уровне области не имеет строгой системы и механизмов, порядок принятия решений о бюджетных инвестициях несовершенный, решения о бюджетных инвестициях не играют необходимую управленческую и организационную роль.

Следует отметить, что в текущем году на федеральном уровне осуществлена работа по систематизации управления капитальными вложениями³⁸. Представляется, что в Иркутской области следует пойти по такому же пути – разработки и принятия систематизированного нормативного правового акта об управлении капитальными вложениями в объекты государственной (муниципальной) собственности, согласованного с проектной деятельностью.

Анализ принятых на муниципальном уровне решений об осуществлении бюджетных инвестиций также 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 этих процедур в муниципальных порядках за отсутствием общих требований к таким правовым актам.

Анализ планирования бюджетных ассигнований на осуществление капитальных вложений путем принятия решений о бюджетных инвестициях на примерах администраций города Братска и города Иркутска **представлен в приложении 4 к отчету.**

³⁷ Изменением № 3, утвержденным и введенным в действие Приказом Министра России от 01.03.2021 № 98/пр, к СП 158.13330.2014 «Здания и помещения медицинских организаций. Правила проектирования», утвержденному Приказом Министра России от 18.02.2014 № 58/пр, термин «медико-техническое задание» заменен на «техническое задание».

³⁸ Постановление Правительства РФ от 30.05.2024 № 702 «Об управлении капитальными вложениями, финансовое обеспечение которых осуществляется (планируется осуществляться) за счет средств федерального бюджета», которым утверждены «Положение о порядке формирования и ведения реестра объектов капитального строительства, объектов недвижимого имущества, строительство (реконструкция, в том числе с элементами реставрации, техническое перевооружение) или приобретение которых осуществляется (планируется осуществляться) за счет средств федерального бюджета», «Правила принятия решений об осуществлении капитальных вложений в объекты капитального строительства и приобретение объектов недвижимого имущества за счет средств федерального бюджета», «Правила осуществления капитальных вложений в объекты капитального строительства и приобретение объектов недвижимого имущества за счет средств федерального бюджета»).

1.1.7. В рамках ЭАМ не выявлены нормативные правовые и правовые акты органов государственной власти Иркутской области и муниципальных образований в контрактной сфере, которые бы противоречили федеральному законодательству.

В исследуемом периоде на федеральном уровне был принят ряд правовых актов, расширяющих возможности заказчиков.

Правительству РФ в 2022, 2023 и 2024 годах было предоставлено право³⁹ принимать решения, предусматривающие установление 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.

Региональное и муниципальное правовое регулирование планирования и осуществления закупок в этот период осуществлялось в тех случаях, которые были предоставлены федеральным законодательством с учетом особенностей, вызванных экономическими процессами, для реализации принятых на федеральном уровне норм, фактически дублировали нормы федерального регулирования.

Государственные и муниципальные заказчики широко пользовались возможностями изменения существенных условий контрактов, предусмотренных изменившимся законодательством в этот период (информация в соответствующем разделе отчета).

1.2. Анализ соответствия законодательству порядка и сроков доведения лимитов бюджетных обязательств до государственных (муниципальных) заказчиков на закупки

В силу норм ст.ст. 217, 219.1 БК РФ утверждение и доведение лимитов бюджетных обязательств до ГРБС предусматривается Порядками составления и ведения сводной бюджетной росписи, а до получателей бюджетных средств – Порядками составления и ведения росписей ГРБС.

Проведенный анализ не выявил несоблюдения финансовыми органами области и муниципальных образований, главными распорядителями средств областного и муниципальных бюджетов порядков и сроков, установленных на областном уровне приказом министерства финансов Иркутской области⁴⁰, на местном уровне – финансовыми органами муниципальных образований.

Особенности на муниципальном уровне заключались в том, что доведение ЛБО до получателей осуществлялось по мере поступления ЛБО из других уровней бюджетной системы (федерального, областного) и, затем, из местного.

Отмечены отдельные факты доведения ЛБО, связанные с особенностями межбюджетных отношений, и с несоблюдением бюджетного законодательства в части управления капитальными вложениями.

1. В результате отсутствия оперативности в принятии решений о распределении субсидий на каждом уровне бюджетной системы утрачено финансовое обеспечение за счет средств федерального бюджета в объеме 68 900,0 тыс.р.

³⁹ П.11 ч. 1 ст. 18 Федерального закона от 08.03.2022 № 46-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁴⁰ Порядок составления и ведения сводной бюджетной росписи областного бюджета и бюджетных росписей главных распорядителей (распорядителей) средств областного бюджета (главных администраторов источников финансирования дефицита областного бюджета), утвержденный приказами министерства финансов Иркутской области от 30.12.2015 № 112н-мпр (утратил силу с 16.02.2022), от 16.02.2022 № 8н-мпр.

Так, Минфином РФ субсидия из федерального бюджета на создание новых мест в общеобразовательных организациях в связи с ростом числа обучающихся, вызванным демографическим фактором, доведена 29.09.2021 общей суммой, без распределения по объектам, в том числе на 2021 год, что было уже поздно и создавало риски неосвоения объема средств, предусмотренного на 2021 год (68 900,0 тыс. р.).

Федеральное финансовое соглашение, которым установлено распределение субсидий на конкретные объекты⁴¹, в том числе на 2021 год, заключено только 10.11.2021.

На объекты на 2021 год предусмотрены федеральные средства в объеме:

СОШ № 53 г. Иркутска – 28 500,0 тыс.р.,

СОШ № 57 г. Иркутска – 25 400,0 тыс.р.,

СОШ № 75 г. Иркутска – 15 000,0 тыс.р.

Только 29.12.2021 постановлением Правительства Иркутской области № 1084-пп «О внесении изменения в распределение объемов субсидий на создание новых мест в общеобразовательных организациях на 2021 - 2022 годы»⁴² муниципальному образованию г. Иркутск на 2021-2023 годы распределены субсидии на создание мест в связи с ростом числа обучающихся, вызванным демографическим фактором, в общей сумме 273 222,5 тыс. р.⁴³

Внесение изменений в распределение субсидии муниципальному образованию спустя 49 дней с даты заключения соглашения о предоставлении субсидии из федерального бюджета, несмотря на последующие 29-30 декабря 2021 года одновременные действия по доведению ЛБО до министерства строительства, заключению им соглашения с муниципальным образованием и доведению ЛБО до муниципального образования, заключению соглашений с муниципальными бюджетными образовательными учреждениями о предоставлении субсидий на осуществление капитальных вложений (хронология действий приведена в таблице), не позволили использовать предусмотренные на 2021 год субсидии из федерального бюджета в объеме 68 900,0 тыс. р.

тыс. р.							
Уведомление из ФБ 2021-2023	Соглашение из ФБ 2021-2023	СБР ОБ 2021-2023	Лимиты до Минстроя ИО 2021-2023	Распределени е МО 2021-2023	Уведомление до МО 2021-2023	Соглашение с МО 2021-2023	Соглашение с БУ 2022-2023
29.09.2021 без распределения по объектам	10.11.2021 с пообъектным распределением	28.12.2021	29.12.2021	29.12.2021	30.12.2021	30.12.2021	30.12.2021

Субсидии на осуществление капитальных вложений, источником которых являлись средства ФБ, предусмотренные на 2021 год, не были предоставлены бюджетным образовательным учреждениям г. Иркутска, по причине позднего доведения субсидий.

⁴¹ без которого невозможно принятие решений о распределении субсидий муниципальным образованиям, поскольку только им определяются конкретные объекты с объемами субсидий на соответствующий объект капитального строительства.

⁴² Пунктом 4 ч. 7 ст. 4 Закона Иркутской области от 22.10.2013 № 74-ОЗ «О межбюджетных трансфертах и нормативах отчислений доходов в местные бюджеты» в качестве одного из случаев внесения изменений в распределение объемов субсидий между муниципальными образованиями Иркутской области правовыми актами Правительства Иркутской области **без внесения изменений в закон об областном бюджете** предусмотрено предоставление субсидий и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и предоставление имеющих целевое назначение безвозмездных поступлений от физических и юридических лиц сверх объемов, утвержденных законом об областном бюджете, а также сокращение указанных средств.

⁴³ Изменено распределение объемов субсидий на создание новых мест в общеобразовательных организациях на 2021 - 2022 годы, утвержденное в таблице 3 приложения 17 к Закону Иркутской области от 16.12.2020 № 114-ОЗ «Об областном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов».

Неосвоение в 2021 году средств федерального бюджета, в том числе по причине позднего заключения федерального финансового соглашения о предоставлении субсидий, не привело к увеличению объемов субсидий в последующем финансовом периоде (2022-2023 годы), что свидетельствует о фактическом предоставлении субсидий из федерального бюджета в меньшем от расчетного объеме.

Субсидии муниципальному образованию на сумму 68 900,0 тыс. р. были профинансированы из областного бюджета.

Анализ контрактов, заключенных муниципальными бюджетными образовательными учреждениями⁴⁴, свидетельствует об отсутствии потребности для выделения средств федерального бюджета на 2021 год в таком объеме.

При этом следует отметить, что заявки Иркутской области в Минпросвещения РФ, направленные в июле 2021 г., не содержали распределения субсидий по годам и, в частности, на 2021 год.

Таким образом, анализ совокупности действий всех участников этих отношений позволяет сделать вывод о их некачественности и неэффективности.

2. Несоблюдение бюджетного законодательства в части управления капитальными вложениями.

Получателем бюджетных средств (МКУ «Дирекция капитального строительства и ремонта» г. Братска) в 2022 г. бюджетные обязательства приняты с нарушением абз. 2 ч.3 ст.72, ч.5 ст. 161, ч.3 ст. 219 БК РФ⁴⁵ с превышением доведенных до него лимитов бюджетных обязательств, что стало следствием недостаточного объема доведенных ЛБО и запланированных объемов бюджетных инвестиций в решении о бюджетных инвестициях.

Так, до муниципального ГРБС (Комитет по градостроительству г. Братска) и получателя бюджетных средств (МКУ «Дирекция капитального строительства и ремонта») средства областного и федерального бюджета на плановый период 2023-2024 г.г. доведены 20.07.2022 и 16.08.2022 соответственно. Средства местного бюджета в объеме 6 421,2 тыс.р. доведены 19.10.2022.

Общий объем средств, доведенный до заказчика МКУ «Дирекция капитального строительства и ремонта» на 2023-2024 г.г., составил 992 525,3 тыс.р.

⁴⁴ СОШ № 53 - муниципальный контракт № С-53/1 от 16.12.2021 на выполнение работ по строительству объекта с ООО «СПМК - 7», на 2021 год не предусмотрена оплата выполненных работ; СОШ № 57- муниципальный контракт № 57/10-01 от 08.10.2021 на выполнение работ по строительству объекта с ООО СК «Энергострой», оплата выполненных работ в соответствии с графиком работ, предусмотрено выполнение работ в 2021 г. на сумму 7 000,0 тыс.р.; СОШ № 75 - муниципальный контракт от № 28/21-75 от 05.07.2021 на выполнение работ по строительству объекта, оплата выполненных работ согласно графику выполнения работ, на 2021 год не предусмотрено.

⁴⁵ Частью 3 ст. 219 БК РФ предусмотрено, что получатель бюджетных средств принимает бюджетные обязательства и вносит изменения в ранее принятые бюджетные обязательства в пределах доведенных до него лимитов бюджетных обязательств путем заключения государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров с физическими и юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

Получатель бюджетных средств заключает государственные (муниципальные) контракты, иные договоры, предусматривающие исполнение обязательств по таким государственным (муниципальным) контрактам, иным договорам за пределами срока действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств, в случаях, предусмотренных положениями Бюджетного кодекса РФ, и иных федеральных законов, регулирующих бюджетные правоотношения.

Согласно абз. 2 ч. 3 ст. 72 БК РФ государственные (муниципальные) контракты, предметами которых являются выполнение работ, оказание услуг, длительность производственного цикла выполнения, оказания которых превышает срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств, могут заключаться в пределах средств, установленных на соответствующие цели решениями о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности, принимаемыми в соответствии со ст. 79 БК РФ, на срок реализации указанных решений.

Заключение и оплата казенным учреждением государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров (соглашений), подлежащих исполнению за счет бюджетных средств, производятся от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в пределах доведенных казенному учреждению лимитов бюджетных обязательств, если иное не установлено Кодексом, и с учетом принятых и неисполненных обязательств (ч. 5 ст. 161 БК РФ).

Затем ассигнования на текущий финансовый год доведены в тех же объемах 09.01.2023 (за счет федерального и областного бюджетов) и 17.01.2023 (за счет местного бюджета).

Заказчиком (МКУ «Дирекция капитального строительства и ремонта») в период с 24.10.2022 по 30.12.2022 проведены закупочные процедуры.

Муниципальный контракт от 30.12.2022 заключен на сумму 2 058 759,1 тыс. р.⁴⁶ со сроком исполнения до 31.03.2025.

В решениях о бюджетных инвестициях на 2022-2024 годы, на 2023-2025 годы не был предусмотрен такой объем бюджетных инвестиций, в том числе по источникам финансирования, являвшийся в силу положений ст. 72 БК РФ основанием для заключения контракта на сумму сверх доведенных ЛБО. Предусмотренные в решении о бюджетных инвестициях объемы даже не соответствовали объемам, доведенным до заказчика из областного и местного бюджетов на 2023-2024 г.г. (информация отражена в приложении 4 к отчету).

Более того, норма ст. 72 БК РФ применяется в том случае, если длительность производственного цикла выполнения предусмотренных контрактом работ превышает срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств.

Контракт от 30.12.2022 со сроком исполнения до 31.03.2025 не превышал срок утвержденных на 2023-2025 г.г. лимитов.

Изменениями в решения о бюджетных инвестициях на 2022-2024 г.г, затем на 2023-2025 г.г. сделано примечание о том, что на 2025 год объем финансирования из областного бюджета составит 1 074 770,0 тыс.р. на условиях софинансирования. Однако это примечание не создавало юридических оснований, поскольку общий объем бюджетных инвестиций, предусмотренный в этом перечне, был значительно ниже стоимости контракта. Кроме этого, документа, подтверждающего, что такой объем ассигнований будет предоставлен из областного бюджета, не имелось.

Соглашением № 25714000-1-2023-010 от 02.02.2023 между министерством строительства и администрацией г. Братска субсидии из областного бюджета предусмотрены на 2023-2024 г.г.

Предметом муниципального контракта, заключенного в порядке ч.ч. 56, 57 ст. 112 Федерального закона № 44-ФЗ⁴⁷, является одновременно подготовка проектной документации, строительство и поставка оборудования. После завершения работ по подготовке проектной документации сметная стоимость контракта увеличилась с 2 058 759,1 тыс.р. до 3 624 771,0 тыс. р., на 1 566 011,9 тыс. р. и превысила цену контракта (НМЦК) на 76,06 %.

Принимая во внимание, что стоимость контракта в объеме 2 058 759,1 тыс.р. не была обеспечена финансированием, то увеличение сметной стоимости контракта еще более не обеспечено финансированием, что создает высокие риски затягивания сроков строительства.

⁴⁶ На 2023 год - 141 875,8 тыс. р. (ФБ - 126 546,6 тыс. р., ОБ - 5 272,8 тыс. р., МБ - 10 056,4 тыс. р.), на 2024 год - 859 847,5 тыс. р. (ФБ - 820 113,3 тыс. р., ОБ - 34 171,4 тыс. р., МБ - 5 562,8 тыс. р.), на 2025 год - 1 057 035,8 тыс. р.

⁴⁷ Порядок изменения существенных условий контракта (изменение цены), заключенного по ч.ч. 56, 57 ст. 112 Федерального закона № 44-ФЗ, регламентирован ч. 62 ст. 112 Федерального закона 44-ФЗ, согласно которому, если при исполнении контракта сметная стоимость строительства, определенная по результатам проверки на предмет достоверности ее определения в ходе проведения государственной экспертизы проектной документации, превышает цену такого контракта, то изменение существенных условий осуществляется с учетом такой сметной стоимости строительства на основании решения, в том числе, местной администрации при осуществлении закупки для муниципальных нужд и при условии, что такое изменение существенных условий не приведет к увеличению цены контракта более чем на 30%.

1.3. Оценка фактических сроков достижения результатов (контрольных точек) закупок за счет софинансирования капитальных вложений из федерального бюджета анализируемых региональных проектов

1.3.1. Плановые сроки достижения результатов реализации мероприятий, предусматривающих осуществление капитальных вложений, в рамках исследуемых региональных проектов предусматривались федеральными нефинансовыми и финансовыми соглашениями, контрольные точки достижения результатов предусматривались в паспортах региональных проектов их рабочих планах.

Анализ контрольных точек достижения конечного результата, целей предоставления субсидий из федерального бюджета, наименований результатов (представлен в таблице), показал несогласованность наименований контрольных точек с целями предоставления субсидий из федерального бюджета и наименованиями результатов по РП «Современная школа», РП «Содействие занятости».

Региональный проект	Наименование результата	Контрольная точка в соответствии с паспортом РП
РП «Современная школа»	Создано новых мест в общеобразовательных организациях.	Разрешение на ввод объекта в эксплуатацию получено. В отчетах по РП - Объект недвижимого имущества введен в эксплуатацию.
	Создано новых мест в общеобразовательных организациях в связи с ростом числа обучающихся, вызванных демографическим фактором.	Разрешение на ввод объекта в эксплуатацию получено. В отчетах по РП - Объект недвижимого имущества введен в эксплуатацию.
	Создано (восстановлено) зданий в общеобразовательных организациях, поврежденных или утраченных в результате наводнения на территории Иркутской области.	Разрешение на ввод объекта в эксплуатацию получено. В отчетах по РП - Объект недвижимого имущества введен в эксплуатацию.
РП «Содействие занятости»	Созданы дополнительные места для детей в возрасте от 1,5 до 3 лет в дошкольных образовательных организациях.	Объект недвижимого имущества введен в эксплуатацию.
РП «Модернизация первичного звена здравоохранения»	Осуществлено новое строительство (реконструкция) объектов медицинских организаций.	Произведена приемка поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг.
РП «Спорт-норма жизни»	Построены и введены в эксплуатацию объекты спорта региональной (муниципальной) собственности.	Объект недвижимого имущества введен в эксплуатацию. Государственная регистрация права на объект недвижимого имущества произведена.
РП «Чистая вода»	Завершено строительство и реконструкция (модернизированных) объектов питьевого водоснабжения и водоподготовки, предусмотренных региональными программами.	Объект недвижимого имущества введен в эксплуатацию.

Как видно из таблицы, результатом этих региональных проектов является создание новых мест в общеобразовательных организациях, тогда как контрольная точка предусматривает ввод объекта в эксплуатацию.

Несмотря на то, что результат РП, субсидии из ФБ по созданию дополнительных мест в образовательных организациях включает не только строительство объекта, но и его оснащение оборудованием, рабочий план РП по объектам не содержит соответствующей контрольной точки по оснащению оборудованием.

Несогласованность с контрольными точками комплексного результата этих региональных проектов, предусматривающего не только строительство объектов недвижимого имущества (осуществление капитальных вложений), но и оснащение их не монтируемыми средствами обучения и воспитания, соответствующими современным условиям, в соответствии с Перечнем, утвержденным Приказом Минпросвещения РФ № 804, является следствием нечетких правил предоставления субсидий из ФБ⁴⁸, что на практике создавало неопределенность в определении момента оснащения строящихся объектов в сфере образования средствами обучения и воспитания и создавало условия для нарушений в сфере закупок.

1.3.2. Экспертно-аналитическое мероприятие показало, что несоответствие фактических сроков достижения результатов мероприятий региональных проектов плановым срокам является распространенным явлением.

При этом достижение результатов мероприятий региональных проектов не зависело от того, заключен ли контракт по результатам конкурентных процедур или с единственным исполнителем.

Обобщенный анализ достижения результатов региональных проектов (использования субсидий из федерального бюджета) **представлен в приложении 5 к отчету.**

За исследуемый период из 27 отобранных для исследования объектов в запланированные сроки показатель результативности субсидий, выражавшийся во вводе объектов в эксплуатацию, создании дополнительных мест в общеобразовательных организациях, достигнут по 4-м объектам (что составляет 15% в рамках выборки контрактов):

- в 2022 году: «МДОУ детский сад на 150 мест г. Саянска»,

- в 2023 году: «МБОУ г. Иркутска СОШ №57», «СОШ на 250 мест г. Тулун», «Детский сад на 145 мест в д. Усть-Куда».

Из исследуемых объектов установленные сроки достижения результата не наступили по 6 объектам (22%), из которых по 4 объектам результат необходимо достигнуть по итогам текущего (2024) года: поликлиника в п. Качуг, детская поликлиника в п. Залари, ФОК в г. Зиме, СОШ по ул. Ярославского в г. Иркутске; по 2 объектам – по итогам 2025 года: новое здание поликлиники № 15 г. Иркутска, детская поликлиника в п. Усть-Ордынский.

Первоначальные сроки ввода в эксплуатацию не были достигнуты по 13-и объектам.

В измененные сроки (1-2 года) введены в эксплуатацию 3 объекта (или 11% от объема выборки контрактов):

- в 2023 году: «Шелеховская участковая больница ОГБУЗ «Тайшетская районная больница», «Детский сад в 6 мкр. Ново-Ленино в г. Иркутске», «Станция умягчения подземных вод, производительностью 2 500 - 3 000 м³/сут., п. Вихоревка».

На 2024 год перенесены сроки достижения результата по 6 объектам (22%) (из них 5 объектов с 2023 года, 1 объект с 2022 года): начальная школа СОШ №75, школа по ул. Багратиона, Детский сад в мкр. Нижняя Лисиха г. Иркутска; школа-сад на 128 мест в д. Евдокимова Тулунского района; городское водозаборное сооружение на левом берегу р. Уда в г. Нижнеудинске; централизованная система водоснабжения в п. Жигалово.

Всего по итогам 2024 года необходимо ввести 10 объектов капитального строительства.

Из исследованных объектов по 4 объектам (15%) результат в установленные сроки не был достигнут:

⁴⁸ Приложения №№3,27 к ГП РФ «Развитие образования».

- ФОК в р.п. Жигалово, ФОК в п. Карлук Иркутского района – с нарушением сроков (2022 г.), изменение которых не было согласовано федеральными органами, строительство было завершено в 2023 году;

- начальная школа СОШ № 53 г. Иркутска – строительство продолжается;

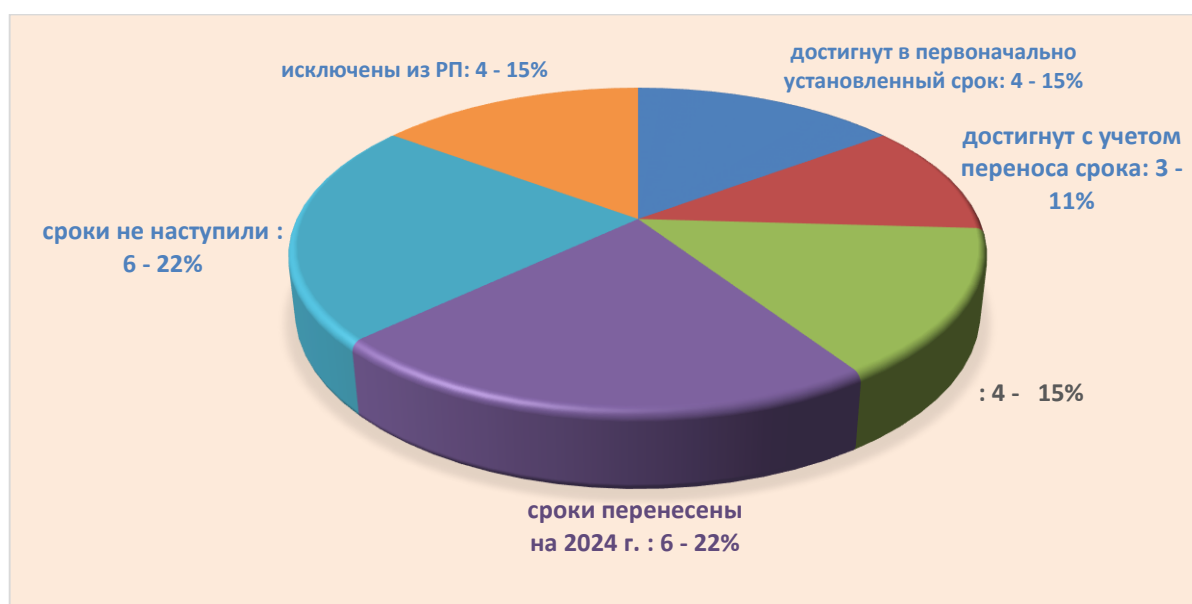
- Тангуйская участковая больница в Братском районе – контракт расторгнут 19.06.2024.

В связи с недостижением в установленный срок и с учетом высоких рисков недостижения результатов в установленный срок 4 объекта (15%) исключены из региональных проектов, направленных на достижение результатов федеральных проектов, их финансирование продолжается за счет средств областного и местного бюджетов:

-срок был установлен до 31.12.2023 - Детский сад на 240 мест в г. Тулун, Детский сад на 490 мест в мкр. Березовый р.п. Маркова Иркутского района;

-срок был установлен до 31.12.2024 - СОШ на 1 225 мест в мкр. Союз г. Иркутска, СОШ на 1 275 мест в ж. р. Центральный г. Братска.

Анализ достижения результатов отражен на диаграмме:



1.3.3. КСП области отмечает случай, когда формирование отчетных данных о достижении результата осуществлено на основании документов, составленных с отступлением от действующего законодательства, что свидетельствует об искажении (недостоверности) отраженных в отчетах сведений.

Так, при отсутствии акта приемки законченного строительством объекта «Детский сад на 145 мест в д. Усть-Куда», заключения органа государственного строительного надзора о соответствии построенного объекта капитального строительства требованиям проектной документации, с несоблюдением требований ст. 55 Градостроительного кодекса РФ администрацией Усть-Кудинского МО Иркутского района 30.12.2023 выдано разрешение на ввод объекта в эксплуатацию, на основании которого отражены данные в отчете о реализации РП «Содействие занятости» за 2023 год о 145 дополнительно созданных местах для детей в возрасте от 1,5 до 3 лет в дошкольных образовательных организациях.

Однако, по результатам проверки службы государственного жилищного и строительного надзора Иркутской области, проведенной в феврале 2024 года после выдачи разрешения на ввод в эксплуатацию, установлены многочисленные нарушения в части несоблюдения проектных решений и требований проектной документации, которые устранялись после ее проведения. Заключение органа государственного строительного

надзора утверждено распоряжением от 17.05.2024. Разрешение на ввод объекта в эксплуатацию выдано администрацией Усть-Кудинского МО повторно 20.05.2024. При этом акт приемки выполненных работ, в рамках контракта на строительство, на момент экспертно-аналитического мероприятия отсутствовал.

На этом примере следует отметить несогласованность контрольной точки о завершении строительства объекта, выражающейся в получении разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, с результатом регионального проекта, выражающегося в создании мест в дошкольных организациях.

Участниками проектной деятельности (министерство образования, федеральный проектный офис, курирующий проект, Минпросвещения РФ) принимается в качестве достижения результата информация о получении разрешения на ввод объекта в эксплуатацию.

Однако, достижение 100% строительной готовности объекта еще не означает обеспечение ввода какого-то количества мест в образовательной организации, под которым следовало бы понимать готовность образовательной организации начать образовательный процесс.

При этом для обеспечения начала образовательного процесса необходимо проведение ряда процедур, в том числе регламентированных, на проведение которых требуется время.

Так, для получения образовательной организацией лицензии на образовательную деятельность необходимо подтверждение права собственности (оперативного управления) на здание, оснащение здания оборудованием, средствами обучения и воспитания по заявленным к лицензированию образовательным программам, разработанным и утвержденным образовательной организацией, наличие санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии санитарным правилам зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования и иного имущества, необходимых для осуществления образовательной деятельности.

Таким образом, предусмотренное паспортом федерального (регионального) проекта достижение результата по созданию дополнительных мест в дошкольных организациях путем строительства объекта не согласуется с содержанием общественно значимого результата «Дети в возрасте от полутора до трех лет имеют возможность получать дошкольное образование», поскольку дошкольное образование дети могут получать в оснащенной, получившей соответствующие разрешения и лицензию образовательной организации.

Отчетные данные о достижении 30.12.2023 результата РП «Содействие занятости» по созданию 145 дополнительных мест с целью обеспечения дошкольным образованием, основанные на документе, подтверждающем завершение строительства, не подтверждали создание такого количества мест, поскольку фактически детский сад на 145 мест в д. Усть-Куда Иркутского района открылся 03.09.2024.

То же относится и к созданию мест в общеобразовательных школах.

Предусмотренный федеральным проектом «Современная школа» общественно значимый результат «Обеспечена возможность детям получать качественное общее образование в условиях, отвечающих современным требованиям, независимо от проживания ребенка» не обеспечивается созданием мест в общеобразовательных организациях путем строительства объектов, как это предусмотрено паспортом федерального (регионального) проекта. Для чего Правилами предоставления субсидий из федерального бюджета предусмотрено оснащение общеобразовательных организаций современными средствами обучения и воспитания, однако не учтено контрольными точками достижения результата и типом результата.

1.3.4. В соответствии с нормами Правил № 999 недостижение результатов использования субсидий из федерального бюджета, предоставленных на софинансирование мероприятий региональных проектов, влечет ответственность субъектов РФ в виде возврата средств в федеральный бюджет.

Правилами № 999 ненадлежащее исполнение подрядчиками своих обязательств по контрактам в части сроков выполнения работ не признается основанием для освобождения субъекта РФ от ответственности⁴⁹.

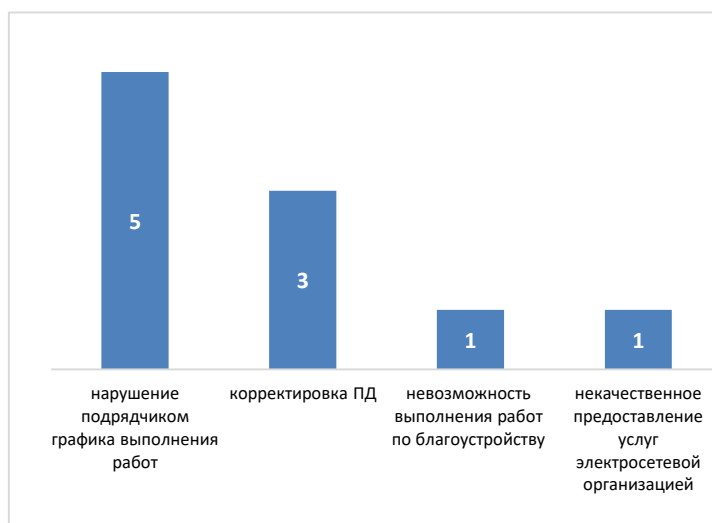
Основной причиной недостижения результатов использования субсидий в установленные сроки в Иркутской области стала недобросовестность подрядчиков и не всегда оперативное реагирование заказчиков на риски.

За недостижение установленного на 2022 год (ФОКи) и на 2023 год (школа и участковая больница) результата Иркутская область по 4 объектам по требованию федеральных органов привлечена к ответственности в виде возврата в федеральный бюджет средств областного бюджета в общей сумме **103 628,5 тыс. р.**, в том числе по ФОКу в р.п. Жигалово – 6 274,9 тыс. р., ФОКу в д. Карлук Иркутского района – 6 234,5 тыс. р., зданию начальной школы СОШ № 53 г. Иркутска – 48 303,2 тыс. р., зданию Тангуйской участковой больницы в Братском районе⁵⁰ – 42 815,9 тыс. р.

1.3.5. Перенос сроков достижения результатов региональных проектов и использования субсидий из федерального бюджета являлся распространенным явлением. Так, первоначальные сроки достижения результатов перенесены в установленном порядке, в том числе неоднократно, по 10 объектам.

Одной из причин являлось нарушение подрядчиками графика выполнения работ, что в отдельных случаях повлекло расторжение контрактов.

Кроме того, продление сроков достижения результата связано с корректировкой проектной



документации, некачественным предоставлением услуг электросетевой организацией,

⁴⁹ Согласно п. 20 Правил № 999 основанием для освобождения субъектов РФ от применения мер ответственности, являются только:

- установление регионального (межмуниципального) и (или) местного уровня реагирования на ЧС, подтвержденное правовым актом органа государственной власти субъекта РФ и (или) органа местного самоуправления;
- установление карантина и (или) иных ограничений, направленных на предотвращение распространения и ликвидацию очагов заразных и иных болезней животных, подтвержденное правовым актом органа государственной власти субъекта РФ;
- аномальные погодные условия, подтвержденные справкой территориального органа федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по оказанию государственных услуг в области гидрометеорологии и смежных с ней областях;
- наличие вступившего в законную силу в году предоставления субсидии решения арбитражного суда о признании несостоятельной (банкротом) организации, деятельность которой оказывала влияние на исполнение обязательств, предусмотренных соглашением.

⁵⁰ Письмом от 15.04.2024 № 29-2/И/2-6974 в соответствии с п. 4.3.8. соглашения №056-09-2022-592 в связи с невыполнением обязательств по достижению значений результатов использования субсидии, выделенной из федерального бюджета, Минздрав РФ потребовал от министерства здравоохранения возврат средств в федеральный бюджет в размере 42 815,9 тыс. р., что было выполнено.

невозможностью выполнения работ по благоустройству в зимний период, длительным получением разрешения на строительство и др.

Анализ причин изменения сроков достижения результатов мероприятий региональных проектов, недостижения результатов (вплоть до исключения из федеральных/региональных проектов) в разрезе региональных проектов не выделил каких-то особенностей, свойственных проектам. Однако отклонение фактических сроков достижения результатов от плановых характерно и заметно для крупных, дорогостоящих объектов, где сроки подготовки проектной документации, прохождения государственной экспертизы и строительства длительные, что не всегда принимается во внимание при планировании мероприятий.

В остальном причины переноса сроков достижения результатов индивидуальны, обусловлены характером мероприятий, особенностями территорий и ответственностью заказчиков. В целом отмечается слабое управление рисками как муниципальными заказчиками, так и областным заказчиком.

1.3.6. Так, анализ бюджетных процессов и действий участников мероприятий по созданию в рамках РП «Чистая вода» объектов показал, что по состоянию на 01.01.2024 на территориях муниципальных образований Иркутской области построено 16 объектов, из них 4 объекта в период 2019-2021 годов, 5 объектов водоснабжения - в 2022 году, 7 объектов водоснабжения - в 2023 году.

Из 10 объектов, строившихся в 2023 году, завершение строительства одного предусмотрено на 2024 год, по 3-м объектам сроки были перенесены с 2022 года на 2023 год, из них 2 объекта не введены в эксплуатацию в 2023 году по разным причинам.

Предметами контрактов являлось строительство объектов.

Из 3-х объектов⁵¹, исследуемых в рамках ЭАМ, причинами переноса первоначальных сроков достижения показателей (в виде ввода объектов в эксплуатацию) являлись недобросовестность подрядчиков (г. Вихоревка), неэффективное планирование работ по благоустройству (п. Жигалово), особенности объекта (г. Нижнеудинск).

Типовая проектная документация здесь не применялась по той причине, что объекты включены в региональный проект уже с подготовленной проектной документацией. Следует отметить, что для строительства объектов не требовалось проведение государственной экспертизы проектной документации. Государственная экспертиза определения достоверности сметной стоимости проводилась в короткие сроки и не влияла на сроки реализации мероприятий. Плановые сроки создания объектов укладывались в рамки финансового года.

Исследованные объекты на момент проведения экспертно-аналитического мероприятия не использовались. Введенный в эксплуатацию в 2023 году объект в п. Вихоревка не используется по причине необходимости заключения концессионного соглашения.

При 100% строительной готовности продление срока достижения результата по строительству городского водозаборного сооружения на левом берегу р. Уда в г. Нижнеудинске связано с независящими от сторон контракта обстоятельствами. Не качественное предоставление услуг по электроснабжению (завышенное либо завышенное напряжение, перекося фаз), что могло повлечь выход из строя оборудования при проведении пуско-наладочных работ, возникло вследствие геополитической обстановки и

⁵¹ Строительство станции умягчения подземных вод на хозяйственно-питьевые нужды производительностью 2500-3000 м³/сут. (г. Вихоревка); Строительство городского водозаборного сооружения на левом берегу р. Уда, г. Нижнеудинск; Строительство централизованной системы водоснабжения в п. Жигалово.

переориентации экономики страны на увеличение объемов перевозки грузов на Восток по железной дороге.

С целью приведения качества электроэнергии в нормативное состояние ОА «Братская электросетевая компания» заключила договор на проведение проектных работ, выработку технического решения на установку необходимого оборудования, которые позволят устранить недостатки электроэнергии локально на водозаборном сооружении со сроком всех запланированных мероприятий до 01.11.2024.

Администрацией г. Нижнеудинска принимаются меры к проведению пуско-наладочных работ на основании временной схемы электроснабжения.

В настоящее время завершена автоматизация всех сооружений водозаборного сооружения, качество воды соответствует нормативным требованиям. Окончательный запуск водозаборного сооружения на полную мощность запланирован в сентябре 2024 года, что, в очередной раз, не согласуется со сроком ввода объекта в эксплуатацию, предусмотренным федеральным финансовым соглашением о предоставлении субсидии из федерального бюджета – июнь 2024 года.

По мнению КСП области, перенос сроков достижения результата по строительству централизованной системы водоснабжения в р.п. Жигалово на год (с декабря 2023 г. на декабрь 2024 г.) по причине невозможности выполнения строительных работ в части благоустройства в декабре, поскольку асфальтовый завод, продукция которого необходима для асфальтирования автомобильной дороги, тротуаров и пешеходных дорожек, начинает работу не ранее июня каждого года, нельзя признать обоснованным. Усматривается неэффективность планирования в рамках контракта сроков выполнения работ по восстановлению и благоустройству с 1 апреля по 19 декабря, без учета рисков недостижения результатов.

Проверка расходования бюджетных средств создание указанных объектов запланирована в рамках контрольного мероприятия.

1.3.7. РП «Спорт-норма жизни».

При строительстве с 2021 года ФОКа в р.п. Жигалово нарушение сроков подрядчиком ООО «АрмСтрой» потребовало расторжения с ним контракта и заключения нового контракта.

Однако результаты контрольного мероприятия показали отсутствие оперативности в решении вопроса о расторжении с недобросовестным подрядчиком контракта и принятии мер к заключению нового контракта, что привело к увеличению срока строительства объектов. Администрацией Жигаловского района решение о расторжении контракта на строительство ФОКа принято спустя год и 3 месяца после последнего подтверждения выполнения работ.

Если к этому примеру принять во внимание некачественное планирование администрацией Жигаловского района сроков реализации мероприятия по строительству централизованной системы водоснабжения в р.п. Жигалово, которое привело к затягиванию сроков ввода объекта в эксплуатацию, то имеются достаточные основания для вывода о слабом управлении рисками.

При строительстве ФОКа в д. Карлук Иркутского района подрядчик ООО «СибСтальСтрой» осуществлял строительство с нарушением сроков и вместо сентября 2022 года сдал объект в декабре 2023 года.

1.3.8. В рамках РП «Модернизация первичного звена здравоохранения» в 2022-2023 годах реализовывалось 10 объектов, 6 из которых исследованы в ходе ЭАМ. Предметом контрактов являлись:

- выполнение работ по строительству объекта - 3 объекта;

- подготовка проектной документации и выполнение инженерных изысканий, выполнение работ по строительству объекта, поставка оборудования - 2 объекта;
- корректировка проектной, сметной и рабочей документации, выполнение работ по строительству объекта, поставка оборудования - 1 объект.

Сроки достижения показателей не наступили по 4-м объектам⁵².

Запланированный на 31.12.2022 срок ввода в эксплуатацию объекта «ОГБУЗ «Тайшетская районная больница» Шелеховская участковая больница (20 посещений в смену, 11 коек сестринского ухода) в с. Шелехово Тайшетского района» не был достигнут, что было обусловлено необходимостью внесения изменений в проектную документацию для устранения технологической ошибки в проектной документации в части подключения к централизованной системе водоснабжения (информация отражена в приложении 7.1. к отчету).

Изменение плановой даты достижения результата (с декабря 2022 года на декабрь 2023 года) согласовано письмом Минздрава РФ по обращению Правительства Иркутской области без внесения изменений в федеральное финансовое соглашение о предоставлении субсидии из ФБ⁵³.

Объект введен в эксплуатацию 27.12.2023. Лицензия на осуществление медицинской деятельности получена 04.03.2024.

Ряд недостатков, не позволивших достичь результата в запланированные сроки, сопровождал строительство объекта «Тангуйская участковая больница ОГБУЗ «Братская районная больница».

Государственный контракт на строительство объекта взамен существующего заключен ОГКУ «Единый заказчик» 10.12.2021 со сроком исполнения работ до 15.11.2023.

Переданная заказчиком подрядчику 14.01.2022. строительная площадка не была подготовлена. Фактически расположенное на земельном участке имеющееся старое здание не было подготовлено к демонтажу, в нем находился рабочий персонал и пациенты. Участок был освобожден 15.02.2022, подрядчик смог приступить к исполнению контракта только по истечении 2 месяцев с момента подписания контракта.

В ходе выполнения работ подрядчиком было выявлено, что в зону устройства котлована попали сети теплоснабжения и водоснабжения, от которых были запитаны существующие поликлиника и дом медицинского персонала, было принято решение изготовить два модульных тепловых пункта.

Согласование, внесение изменений в раздел проекта, сборка и монтаж тепловых пунктов для теплоснабжения эксплуатируемых жилых домов и здания больницы повлияло на срок исполнения работ, поэтому к разработке котлована подрядчик вышел со смещением сроков на 2 месяца.

Потребность корректировки проектной документации также возникла в связи с изменением транспортной схемы по доставке песчано-гравийной смеси, транспортной схемы доставки всех бетонных и растворных смесей, включая асфальт, выявлением

⁵² До 31.12.2024 - Поликлиника в п. Качуг, детская поликлиника в п. Залари; до 31.12.2025 - новое здание поликлиники № 15 г. Иркутск, детская поликлиника в п. Усть-Ордынский.

⁵³ На письменные обращения в адрес Министерства здравоохранения РФ от 11.01.2023 № 02-40-127/23, от 13.03.2023 № 02-01-2608/23 о переносе сроков строительства объекта до 31.12.2023 года Министерство здравоохранения РФ письмом от 20.04.2023 № 11-5/И/2-6913 проинформировало Правительство Иркутской области о том, что на основании предложений по внесению изменений в паспорт ФП «Модернизация первичного звена здравоохранения РФ», во исполнение поручения Заместителя Председателя Правительства РФ Т.А. Голиковой от 20.12.2022 № ТГ-П12-21915, от 30.12.2022 № ТГ-П12-22966, результаты мероприятий 2022 года, не достигшие результата, должны быть обеспечены (завершены) в 2023 году. Исходя из того, что показатели в федеральном проекте указаны с нарастающим итогом, внесение изменений в региональный проект и заключение дополнительных соглашений в части переноса результатов с 2022 на 2023 год не требуется..

дополнительных видов работ, неучтенных проектом и сметой, что увеличило сроки производства работ.

Изложенное свидетельствует о некачественно подготовленной проектной документации и проведенных инженерных изысканиях.

Кроме этого подрядчик допускал отставания от графика выполнения работ по некоторым этапам, которые составляли от одного до шести месяцев.

Завершение строительства объекта предполагалось до 01.07.2024 (без внесения изменений в контракт).

Обращение Губернатора Иркутской области в адрес Министерства здравоохранения РФ о согласовании срока завершения строительства объекта на 2024 год, в связи с возникшей необходимостью корректировки проекта (от 18.12.2023 №02-01-15079/23) Министерством здравоохранения РФ оставлено без удовлетворения (письмом от 27.12.2023 №29-2/И/2-24639).

В связи с тем, что по состоянию на 01.06.2024 строительная готовность объекта составляла только 63%, Заказчиком 19.06.2024 принято решение о расторжении контракта⁵⁴ в одностороннем порядке, выставлено требование подрядчику в 10-дневный срок с даты решения вернуть в казну средства выплаченного авансового платежа в размере 274 615,6 тыс. р., штраф за неисполнение подрядчиком обязательств, предусмотренных контрактом в размере 3 299,0 тыс. р., которое подрядчиком не выполнено.

1.3.9. В 2022-2023 годах в рамках РП «Современная школа» (строительство школ) реализовывалось 10 объектов, в рамках РП «Содействие занятости» (строительство детских садов) - 9 объектов.

В целях исследования выбраны закупки, соответственно, в количестве 9 и 6, из которых большее количество объектов в рамках региональных проектов предусмотрено в г. Иркутске:

- В рамках РП «Современная школа» в целях создания новых мест в общеобразовательных организациях строилось 2 объекта:

- общеобразовательная школа по ул. Багратиона в Свердловском районе г. Иркутска;
- СОШ на 1550 мест по ул. Ярославского г. Иркутска.

- В рамках РП «Современная школа» в целях создания новых мест в общеобразовательных организациях в связи с ростом числа обучающихся, вызванным демографическим фактором предусмотрено 4 объекта:

- здание начальной школы МБОУ г. Иркутска СОШ № 75;
- здание начальной школы МБОУ г. Иркутска СОШ № 57;
- здание начальной школы МБОУ г. Иркутска СОШ № 53;
- СОШ на 1 225 мест в мкр. Союз г. Иркутска.

- В рамках РП «Содействие занятости» в целях создания дополнительных мест для детей в возрасте от 1,5 до 3 лет в образовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования – 2 объекта:

- детский сад на 220 мест в 6 мкр. Ново-Ленино г. Иркутска;
- детский сад на 150 мест в мкр. Нижняя Лисиха г. Иркутска.

В г. Братске предусмотрено строительство СОШ на 1 275 мест в ж. р. Центральный.

⁵⁴ Объект зарегистрирован в Росреестре как Объект незавершенного строительства. В настоящее время рассматривается вопрос о способе заключения контракта на завершение строительства объекта. После проведения ОГКУ «Единый заказчик» мероприятий по обследованию и инвентаризации Объекта, министерством строительства будет принято решение о возможности завершения строительства Объекта в текущем году с заключением соответствующего государственного контракта.

Региональными проектами в рамках устранения последствий ЧС предусмотрено строительство в г. Тулуне СОШ на 250 мест г. Тулун, ул. 3-я Заречная и детского сад на 240 мест в г. Тулун, Школы-сада на 128 мест в д. Евдокимова Тулунского района.

Строительство детских садов предусмотрено в г. Саянске (150 мест), в Иркутском районе: д. Усть-Куда Иркутского района (145 мест), в мкр. Березовый р.п. Маркова Иркутского района Детский сад (490 мест).

В запланированные сроки построены 2 школы и 2 детских сада. Еще один детский сад построен в измененные (с 2022 г. на 2023 г.) сроки. Срок завершения строительства одной школы запланирован на 31.12.2024⁵⁵.

Для реализации РП «Современная школа» характерно наличие разного рода проблем, присутствуют факты исключения объектов капитальных вложений из региональных проектов.

Так, одним из проблемных объектов, строительство которого ведется с 2021 года, безусловно, является строительство СОШ на 1 275 мест по ул. Багратиона в г. Иркутске.

Достижение результата использования субсидии из ФБ по созданию новых мест в количестве 1 275 мест первоначально предусмотрено на 31.12.2022. В дальнейшем дополнительными соглашениями достижение результата переносилось на более поздний срок⁵⁶.

Проектная документация на строительство объекта разработана ООО «Сибирский инновационный проектный институт» на основании муниципального контракта от 19.06.2017 с получением положительного заключения на проектную документацию только 19.08.2019.

Положительное заключение о достоверности сметной стоимости строительства выдано ОГАУ «Ирэкспертиза» 19.02.2020.

Давность части инженерных изысканий к моменту получения положительного заключения госэкспертизы (2 года)⁵⁷, и к моменту начала строительства (4 года), по мнению КСП области, могли стать одной из причин тех проблем, которые возникли при строительстве объекта и которые не учитывались заказчиком.

Муниципальный контракт между МКУ «УКС г. Иркутска» и ООО «СПМК-7» заключен 25.05.2021 со сроком исполнения до 09.12.2022. Работы по строительству школы по ул. Багратиона по настоящее время не завершены, выполнены только на 32% (6 из 14 этапов).

В ходе осуществления строительства заказчиком (МКУ «УКС г. Иркутска») установлены отступления от проектной документации, получившей положительное



⁵⁵ Анализ достижения результатов отражен в приложении 5 к отчету.

⁵⁶ Дополнительным соглашением № 3 от 01.11.2022 к соглашению № 073-09-2022-547 от 24.12.2021 – на 31.12.2023, дополнительным соглашением № 5 от 29.11.2023 к соглашению № 073-09-2023-278 от 26.12.2022 – на 31.12.2024. Несмотря на то, что распределение субсидий на строительство объекта утверждено Законом об ОБ на 2021 год при его принятии 16.12.2020, соглашение № 05-59-347/21-59 о предоставлении субсидии из ОБ заключено министерством строительства с администрацией МО на бумажном носителе только 09.06.2021 с несоблюдением срока предусмотренного ст. 4 Закон № 74-ОЗ (до 15 февраля очередного финансового года). В течение исследуемого периода в соглашение о предоставлении субсидии из ОБ ежегодно вносились изменения, которые были обусловлены объемами освоения средств, предоставлением остатков неосвоенных средств в очередном финансовом году, переносом сроков достижения результата.

⁵⁷ О давности инженерных изысканий было отмечено также в заключении госэкспертизы, согласно которому результаты инженерно-геодезических изысканий, уточнение сейсмических условий выполнены в 2017 году; инженерно-геологических, инженерно-гидрометеорологических, инженерно-экологических изысканий – в 2019 году.

заключения госэкспертизы, и нарушения положений законодательства и условий контракта.

Вместе с тем, подрядчик (ООО «СПМК-7») со своей стороны указывал на невозможность осуществления строительства без внесения изменений в проектную документацию, а также на необходимость выполнения дополнительных работ.

С ноября 2023 года подрядчик приостановил работы на объекте, что способствовало обращению заказчика в судебные органы с иском о расторжении контракта в связи с существенными нарушениями его условий, в том числе сроков и технологии производства работ. Рассмотрение дела осуществляется Арбитражным судом Иркутской области с декабря 2023 года и до настоящего времени не завершено. В рамках дела назначена судебная экспертиза с целью, в том числе, установления необходимости выполнения дополнительных работ, произведенных подрядчиком, возможности выполнения работ и достижения итогового результата, предусмотренного контрактом, без выполнения дополнительных работ.

Принимая во внимание ситуацию со строительством указанного объекта, сроки достижения результата, предусмотренные паспортом РП «Современная школа», действующими федеральными финансовыми соглашениями о предоставлении субсидий, до 31.12.2024 - будут сорваны.

Из ФП/РП «Содействие занятости» исключены объекты «Детский сад на 240 мест в г. Тулун (с использованием объекта повторного применения)», «Детский сад на 490 мест в мкр. Березовый р.п. Маркова Иркутского района».

Создание объектов продолжается с финансовым обеспечением за счет средств областного бюджета в рамках областного РП «Строительство, приобретение, реконструкция, а также проведение капитальных ремонтов образовательных организаций Иркутской области».

Причиной несоблюдения сроков достижения результатов являются как задержка сроков строительства по объективным причинам наряду с недобросовестной деятельностью подрядчика, так и некачественное планирование мероприятий.

Так, сроки строительства детского сада на 240 мест в г. Тулуне зависели от сроков завершения строительства гидротехнического сооружения «Защита г. Тулуна от затопления водами реки Ия», которые были нарушены, что привело к получению разрешения на строительство объекта по истечении более 9 месяцев от установленной даты начала строительных работ.

Учитывая нормативный срок строительства объекта по проекту 11,3 месяцев, осуществление строительных работ в период с момента получения подрядчиком (ООО «СибСтальСтрой») разрешения на строительство до окончания срока действия контракта было не реально, поскольку оставалось всего 5 месяцев в осенне-зимний период.

Сроки действия контракта продлены до сентября 2024 года. Однако подрядчиком нарушен график выполнения строительно-монтажных работ: на июнь 2024 года должны быть завершены 1-3 этапы, фактически не были завершены работы даже по первому этапу, строительная готовность составляла только 9%.

Задержка срока строительства детского сада на 490 мест в мкр. Березовый р.п. Маркова Иркутского района вызвана проблемами с проектной документацией.

Из результатов РП «Современная школа» исключены СОШ на 1 225 мест в мкр. Союз г. Иркутска и СОШ на 1 275 ж.р. Центральный г. Братска по причине несоответствия срока выполнения работ по контракту (2027, 2025 гг.) сроку достижения результата регионального проекта (2024 г.), что стало следствием недостаточной подготовки реализации мероприятий всеми участниками регионального проекта.

Добровольный отказ в 2024 году от федерального финансирования увеличил

финансовую нагрузку на областной бюджет вследствие исключения федеральной субсидии на строительство этих объектов в общей сумме 1 441 513,4 тыс. р. Кроме того, по условиям дополнительного соглашения к федеральному финансовому соглашению необходимо осуществить возврат в федеральный бюджет средств субсидии, использованной в 2023 году, в общей сумме 247 145,6 тыс. р.

Финансовое обеспечение строительства этих объектов в рамках областного регионального проекта за счет средств областного бюджета предусмотрено не в полном объеме от необходимой потребности, в местных бюджетах ассигнования на осуществление бюджетных инвестиций за счет средств местного бюджета также предусмотрены не в полном объеме.

После завершения подготовки проектной документации в рамках «комплексных» муниципальных контрактов и получения положительного заключения госэкспертизы сметная стоимость строительства СОШ на 1 275 ж.р. Центральный г. Братска составила 3 624 771,0 тыс. р. с увеличением к первоначальной стоимости (2 058 759,1 тыс.р.) на 1 566 011,9 тыс. р. или 76,06 %, сметная стоимость строительства СОШ на 1 225 мест в мкр. Союз г. Иркутска составила 3 205 915,9 тыс.р. с увеличением к первоначальной стоимости контракта (2 999 999,9 тыс. р.) на 205 916,0 тыс.р. (6,4%)⁵⁸.

На период проведения экспертно-аналитического мероприятия отмечена низкая техническая готовность объектов, которая составляла 5%, 2,65% соответственно.

Анализ организации указанных мероприятий показал, что закупки на строительство СОШ на 1 225 мест в мкр. Союз г. Иркутска и СОШ на 1 275 ж.р. Центральный г. Братска начаты при отсутствии обеспечения финансирования в полном объеме. Как следствие, в настоящее время сохраняются высокие риски затягивания сроков строительства и увеличения стоимости.

1.3.10. Типовая проектная документация.

Сокращению инвестиционного цикла, оптимизации затрат на строительство объектов за счет бюджетных средств и эффективности реализации мероприятий могло бы способствовать применение типовой проектной документации.

Обязанность использовать типовую проектную документацию при подготовке проектной документации объекта, аналогичного по назначению, проектной мощности, природным и иным условиям установлена Правилами ее использования⁵⁹, в том числе, для региональных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, созданных субъектом РФ, со дня включения сведений о типовой проектной документации в единый государственный реестр заключений экспертизы проектной документации.

В целях повышения эффективности реализации мероприятий обязательства о ее применении субъектами РФ предусматривались в федеральных финансовых соглашениях, правилах их предоставления без установления ответственности за ее неприменение.

В Иркутской области только Положением о предоставлении субсидий № 296-пп использование типовой проектной документации предусмотрено в качестве одного из условий предоставления субсидии (на строительство объектов в сфере физической культуры и спорта).

⁵⁸ Распоряжение администрации г. Иркутска от 15.05.2024 № 031-10-134/24 «Об изменении существенных условий муниципального контракта ...», дополнительное соглашение № 3 от 15.05.2024 к муниципальному контракту от 31.03.2023,.

⁵⁹ Правила использования типовой проектной документации утверждены Постановлением Правительства РФ от 01.03.2022 №278.

В Положениях о предоставлении субсидий № 265-пп⁶⁰, № 56-пп такие условия отсутствуют.

Как показал проведенный анализ, применение типовой проектной документации осуществлялось в единичных случаях.

Из 27 объектов типовая проектная документация использована при строительстве 6 объектов (22,2%), из них 4 – в сфере образования, 2 – в сфере физической культуры и спорта. В сфере здравоохранения и ЖКХ типовая проектная документация не применялась.

Анализ применения типовой проектной документации представлен **в приложении 6 к отчету.**

Неприменение типовой проектной документации обусловлено рядом причин:

1. Неактуальность типовой проектной документации исходя из срока ее применения (5 лет со дня включения ее в единый реестр такой документации), а также изменений нормативных требований к объектам строительства⁶¹, что влечет необходимость изменения конструктивной системы запроектированного типовым проектом здания.

2. Отсутствие аналогичной типовой проектной документации исходя из критериев соответствия назначения, мощности, площади проектируемого объекта, природной и иным условиям территории, на которой планируется осуществлять строительство объекта⁶².

Кроме того, заказчиками обозначен ряд других проблем при реализации типовых проектов:

- невозможность «посадки» типового проекта на существующий грунт без внесения изменений, что влечет за собой дополнительные затраты на экспертизу и согласования;

- проектные организации неохотно берутся за проекты с использованием типовой документации, так как дополнительные работы по ее модификации делают проект нерентабельным;

- с учетом санкционных действий недружественных стран изменились логистические цепочки поставок материалов, в связи с чем стало невозможным закупить отдельные проектные материалы и оборудование, предусмотренные типовой проектной документацией.

При таких условиях переработка типовых проектов не целесообразна, так как изменению подлежат абсолютно все разделы проектной документации.

Учитывая изложенное, по мнению КСП области, требуется актуализация типовой проектной документации, для чего необходимо принять соответствующие правовые нормы, что позволило бы сократить сроки строительства объектов.

Мнение заказчиков, полученное в рамках ЭАМ, сводится к тому что типовые проекты должны быть более тщательно проработаны с учетом возможности гибкой адаптации к различным местным условиям; необходимо внедрять новейшие технические решения, что позволит снизить инвестиционно-строительную стоимость проектов; хорошо проработанные типовые проекты должны предоставлять более точное представление о стоимости реализации проекта, а это позволит заказчикам планировать бюджет на строительство заблаговременно, не ожидая окончания проектирования и позволит значительно упростить и ускорить процесс строительства школ и детских садов, а также сделать его более экономически эффективным.

⁶⁰ Ранее предусматривалось, исключено с 01.09.2021.

⁶¹ Требования санитарной, противопожарной безопасности, по подключению к инженерным сетям.

⁶² Критерии, на основании которых устанавливается аналогичность проектируемого объекта капитального строительства и объекта капитального строительства, применительно к которому подготовлена проектная документация, в отношении которой принято решение о применении типовой проектной документации, и о внесении изменений в некоторые приказы Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ по вопросам применения типовой проектной документации, утверждены Приказом Минстроя России от 02.03.2022 №135/пр.

Следует отметить, что в мае 2022 года из Правил предоставления субсидий из федерального бюджета по созданию дополнительных мест в дошкольных и общеобразовательных организациях, и из соглашений исключена обязанность субъектов РФ по применению типовой проектной документации, что, возможно, связано с проблемами по ее применению.

Применение типовой проектной документации по объектам, исследованным в ходе ЭАМ, не позволило ускорить сроки строительства объектов по причине неэффективности типовой проектной документации и недобросовестности подрядчиков.

Например, при принятии решения о выборе типового проекта ФОК администрацией Жигаловского района не были учтены особенности его территориального расположения, возможности эксплуатации предусматриваемого на объекте оборудования, что привело к безрезультативным расходам бюджетных средств. Так, смонтированный в здании ФОК лифт общей стоимостью 4 951,7 тыс. р., обеспечивающий передвижение маломобильных граждан между этажами, от сети электропитания отключен, не используется уже около 10 месяцев с момента ввода ФОК в эксплуатацию, договор на его техническое обслуживание не заключен (обслуживающие организации на территории Жигаловского района отсутствуют). По мнению КСП области, администрации надлежало рассмотреть возможность использования типового проекта одноэтажного ФОК.

1.4. Анализ и оценка изменений в существенные условия государственных (муниципальных) контрактов, в том числе при наличии независимых от сторон контракта обстоятельств, влекущих невозможность его исполнения

В исследуемый период в связи со значительным увеличением стоимости строительных материалов, влиянием геополитического санкционного давления, федеральный законодатель предоставлял широкие возможности для корректировки существенных условий государственных (муниципальных) контрактов в связи с возникновением независимых от сторон обстоятельств, влекущих невозможность их исполнения.

Проведенный анализ показал, что государственные и муниципальные заказчики широко пользовались предоставленными возможностями изменения существенных условий контрактов. По всем исследованным 27 объектам в ходе исполнения менялись существенные условия контрактов, включая срок выполнения работ, цену контракта, иные условия (размер аванса, изменение графика выполнения работ по этапам, графика оплаты, др.). Количество внесенных в контракты изменений варьировалось от 1 до 20.

Сроки выполнения работ изменялись по 14 объектам, что составляет 51,8% от общего количества выборки, сроки продлялись от 1,5 до 16 месяцев (с учетом приостановки).

Из причин изменения сроков выполнения работ по контрактам, которые в разрезе контрактов являлись индивидуальными, можно выделить основные, которые связаны с проектной документацией. Одной из причин изменения сроков выполнения работ являлось внесение изменений в проектную документацию в связи с необходимостью приведения ее в соответствие с актуализированными градостроительными нормами, необходимостью замены строительных материалов и оборудования на аналоги.

Также причиной корректировки проектной документации являлись ошибки при проектировании, включая подготовку инженерных изысканий, в том числе, являющиеся последствиями некачественных исходных данных для проектирования и планирования периода строительства объекта, выданных заказчиками.

Единичный случай выявлен, когда необходимость корректировки проектной документации вызвана изменением технических условий по подключению объекта к сетям

электроснабжения со стороны энергоснабжающей организации (СОШ на 250 мест в г. Тулуне (объект ЧС)).

Обобщенный анализ изменений существенных условий в разрезе контрактов представлен **в приложении 7 к отчету.**

Информация о практике изменения сроков выполнения работ по строительству объектов представлена **в приложении 7.1 к отчету.**

В единичных случаях причиной продления срока действия контракта стала несогласованность объема доведенных до муниципального образования ЛБО, с объемами, предусмотренными соглашением о предоставлении субсидии из областного бюджета.

Так, министерством строительства без учета распределенных муниципальному образованию субсидий и доведенных до МО г. Саянск ЛБО в объеме 197 048,3 тыс. р. соглашением, заключенным в мае 2021 года, субсидия предусмотрена в объеме 100 578,7 тыс. р., что меньше доведенных ЛБО на 96 469,6 тыс. р.

В связи с недофинансированием постановлением администрации г. Саянска от 14.12.2021 работы были приостановлены, продлен срок строительства на 4,5 месяца (до 30.04.2022). Только в декабре 2021 года министерством строительства внесены изменения в соглашение о предоставлении субсидии из ОБ с увеличением ее размера до объема распределенных муниципальному образованию средств.

Однако этот факт не привел к нарушению запланированных сроков получения результата по строительству здание МДОУ детский сад на 150 мест г. Саянска, которое введено в эксплуатацию 02.09.2022.

Изменение цены контрактов произведено по 19 объектам в диапазоне от 4,3% до 48,8%, что связано, в основном, с увеличением стоимости строительных ресурсов и осуществлялось при наличии положительного заключения госэкспертизы об оценке достоверности сметной стоимости.

Также, цена контракта корректировалась после получения положительного заключения госэкспертизы на проектную документацию с оценкой сметной стоимости строительства в рамках «комплексных» контрактов, заключенных в соответствии с ч.ч. 56, 57 ст. 112 Федерального закона № 44-ФЗ.

При этом, максимальное увеличение цены контракта в соответствии с п. 1 ч. 62 ст. 112 Федерального закона № 44-ФЗ возможно не более, чем на 30%. Вместе с тем, сметная стоимость строительства объектов согласно положительному заключению госэкспертизы проектной документации, подготовленной в рамках таких контрактов, зачастую превышала цену контракта более чем на 30%.

Так, в рамках реализации «комплексного» контракта на строительство детского сада в мкр. Лисиха г. Иркутска сметная стоимость строительства после получения положительного заключения возросла на 42,2% от цены контракта, которая увеличена на максимально возможные 30%. Расходы, превышающие цену контракта (12,2% или 28 207,7 тыс. р.) подрядчик обязался финансировать за свой счет.

После получения положительного заключения на проектную документацию, подготовленную в рамках «комплексного» контракта по СОШ на 1 550 мест по ул. Ярославского г. Иркутска сметная стоимость строительства в сравнении с первоначальной ценой контракта увеличилась на 35,4%. В рамках планируемого заказчиком внесения изменений в контракт его цена увеличится в законодательно предусмотренных пределах. Недостаток (разницу) финансового обеспечения сметной стоимости в размере 5,4% (157 012,2 тыс. р.) планируется покрыть за счет непредвиденных затрат подрядчика, заложенных в смету.

По мнению КСП области, планируемый заказчиками механизм обеспечения финансирования в объеме сметной стоимости строительства путем возложения на подрядчика дополнительных расходов является неправомерным, влечет риски некачественного выполнения работ и, как следствие, неэффективного использования бюджетных средств.

Проверка фактического наличия независимых от сторон обстоятельств, требующих изменения существенных условий контрактов, возможна только в рамках контрольных мероприятия, по результатам которых КСП области отмечены факты неправомерного внесения изменений в существенные условия контракта.

Так, в ряде случаев изменение администрацией Жигаловского района существенных условий контракта от 21.06.2022 на достройку ФОК (в который в ходе исполнения контракта изменения вносились 15 раз, в том числе 7 раз в существенные условия) осуществлялось в отступление от требований действующего законодательства.

1. В отсутствие правовых оснований (правового акта администрации, обеспечивающего возможность включения в заключенные контракты условий об авансовых платежах согласно нормам Постановления № 505⁶³, решения администрации муниципального образования, необходимого в силу требований ч. 65.1 ст. 112 Федерального закона № 44-ФЗ) и надлежащего обоснования подрядчиком обстоятельств, независимых от сторон, вследствие которых потребовалось авансирование или увеличение размера аванса (требование Постановления № 680), изменены существенные условия контракта в части включения условия о выплате аванса (дополнительное соглашение от 05.08.2022), а в последующем и об увеличении установленного размера аванса (дополнительное соглашение от 03.07.2023).

Выплата аванса в 2022 году в объеме 96 613,8 тыс. р. (или 67,5 % от цены контракта - 143 138,6 тыс. р) не способствовала заинтересованности подрядчика в быстром выполнении работ по строительству ФОК. Подрядчик отработал аванс только 04.05.2023 (или за 10,5 месяцев).

2. Дополнительным соглашением от 19.12.2022 существенные условия контракта в части увеличения цены контракта с 96 222,7 тыс. р. до 143 138,6 тыс. р., или на 48,8 % администрацией Жигаловского района изменены с превышением допустимого уровня (не более 30 %) на 18 049,1 тыс. р., что не соответствует специальным нормам, предусмотренным п. 8 ч. 1 ст. 95 Федерального закона № 44-ФЗ, п. 2 и п. 3 Постановления № 1315⁶⁴, пп. «жж» п. 1 Постановления № 680, п. 14 Методики № 841/пр.

3. Этим же дополнительным соглашением изменены существенные условия контракта в части продления срока выполнения работ при отсутствии решения администрации Жигаловского района (требование ч. 65.1 ст. 112 Федерального закона № 44-ФЗ) и надлежащего обоснования подрядчиком обстоятельств, независимых от сторон, вследствие которых потребовалось продление срока выполнения работ (требование Постановления № 680).

Срок контракта продлен с 30.12.2022 до 31.05.2023.

4. Дополнительное соглашение от 29.05.2023 заключено на основании распоряжения администрации Жигаловского района от 24.05.2023 в соответствии с ч. 65.1 ст. 112 Федерального закона № 44-ФЗ. При этом указанное распоряжение не содержит

⁶³ Постановление Правительства РФ от 29.03.2022 № 505 «О приостановлении действия отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации и установлении размеров авансовых платежей при заключении государственных (муниципальных) контрактов в 2022 году».

⁶⁴ Постановление Правительства РФ от 09.08.2021 № 1315 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

информацию о том, какие независимые от сторон обстоятельства привели к необходимости продления срока выполнения работ.

Исходя из обращения подрядчика ООО «Транс-Байкал» (от 23.05.2023) необходимость продления срока выполнения работ по контракту с 31.05.2023 до 01.08.2023 обусловлена тем, что подрядчик не мог приступить к работам по благоустройству территории ФОК.

Из-за отсутствия постоянного электроснабжения на объекте по причине неподключенной электростанции (заказчик) объект был подключен к сети электроснабжения по временной схеме. Расположение опор, по которым был размещен провод временного подключения, в границах благоустройства, и отсутствие возможности их демонтажа (иначе объект остался бы без электроснабжения), не позволило приступить к работам по благоустройству.

Вместе с тем, указанную причину нельзя отнести к независимым от сторон обстоятельствам, поскольку решение вопроса находилось в поле влияния сторон.

1.5. Анализ проблемных вопросов в сфере осуществления закупок работ (услуг) в рамках осуществления капитальных вложений в объекты государственной собственности субъектов Российской Федерации (муниципальной собственности), связанных с применением положений Федерального закона № 44-ФЗ

По результатам анализа действий государственных и муниципальных заказчиков по формированию и осуществлению закупок в рамках мероприятий по строительству объектов, в основном социальной сферы (региональные проекты «Развитие образования», «Содействие занятости», «Модернизация здравоохранения», «Спорт-норма жизни»), КСП области отмечены отдельные проблемные вопросы, вызванные неопределенностью, несовершенством норм Федерального закона № 44-ФЗ.

1. Так, возникают вопросы применения федерального законодательства в части включения закупок оборудования в закупки работ по строительству объектов капитальных вложений.

Правовое регулирование в градостроительной сфере допускает поставку в рамках строительства технологического оборудования. Из градостроительного законодательства следует, что в проектной документации определяются инженерно-технические решения, которые обеспечиваются инженерно-технологическим оборудованием⁶⁵.

Федеральный закон № 44-ФЗ в ч. 57 ст. 112⁶⁶ предусмотрел право заказчика предусматривать в предмете контракта наряду с подготовкой проектной документации и (или) выполнением инженерных изысканий, выполнением работ по строительству, реконструкции и (или) капитальному ремонту объекта капитального строительства также поставку оборудования, необходимого для обеспечения эксплуатации такого объекта, в случае, если проектной документацией объекта капитального строительства предусмотрено такое оборудование.

⁶⁵ Положение о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 16.02.2008 № 87; Форма задания застройщика или технического заказчика на проектирование объекта капитального строительства, строительство, реконструкция, капитальный ремонт которого осуществляются с привлечением средств бюджетной системы Российской Федерации, утвержденная приказом Минстроя России от 21.04.2022 № 307/пр; Методические рекомендации о проектах заданий на архитектурно-строительное проектирование объектов капитального строительства, строительство (реконструкция) которых осуществляется за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утвержденные Приказом Минстроя России от 10.06.2020 № 313/пр.

⁶⁶ В редакции Федерального закона от 01.04.2020 № 98-ФЗ.

По мнению КСП области, при наличии в градостроительном законодательстве урегулированных отношений, связанных с технологическим и инженерным оборудованием, необходимым для эксплуатации таких объектов, эта норма является избыточной.

Кроме этого, в силу своей неопределенности в части того, какое оборудование следует относить к необходимому для эксплуатации объекта, норма ч. 57 ст. 112 Федерального закона № 44-ФЗ создает условия для неправильного ее понимания и применения, для широты усмотрения заказчиков.

Также предусмотренная нормой отсылка к проектной документации («если такое оборудование предусмотрено проектной документацией») на стадии формирования закупки, когда проектной документации еще нет, поскольку ее подготовка также будет являться предметом закупки, создает условия для включения заказчиком в описание закупки того оборудования, которое исполнителем по подготовке проектной документации должно быть включено в проектную документацию. В свою очередь, поставка оборудования, предусмотренного проектной документацией, предусматривается предметом контракта. Если принять во внимание норму п.1 ч. 1 ст. 33 Федерального закона № 44-ФЗ, то норма ч. 57 ст. 112 Федерального закона № 44-ФЗ фактически создает условия для формирования перечня оборудования, так называемого как «необходимого для эксплуатации», еще до того, как оно будет предусмотрено проектной документацией, поскольку именно заказчик осуществляет описание предмета закупки.

Федеральный закон об ограничении конкуренции⁶⁷ запрещает включение в состав лотов товаров, работ, услуг, технологически и функционально не связанных с товарами, работами, услугами, поставки, выполнение, оказание которых являются предметом торгов, запроса котировок, запроса предложений, в целях недопущения ограничения конкуренции.

В числе принципов контрактной системы предусмотрен принцип обеспечения конкуренции. Описание закупок не должно влечь за собой ограничение количества участников закупки (ч. 1 ст. 8, п.1 ч.1 ст. 33 Федерального закона № 44-ФЗ).

Таким образом, усматривается конфликт норм ч. 57 ст. 112, ч. 1 ст. 8, п.1. ч. 1 ст. 33 Федерального закона № 44-ФЗ между собой, поскольку норма ч. 57 ст. 112 создает условия для ограничения конкуренции в рамках формирования заказчиком описания закупки.

Как показал анализ практики, нарушение в той части, где заказчиками в описание закупок (в технических заданиях к проектам контрактов в рамках конкурсной (аукционной) документации), затем в контрактах, включается оборудование, технологически и функционально не связанное со строительством, не являющееся необходимым для эксплуатации объектов капитального строительства, является распространенным.

Нарушения характерны для закупок комплекса работ: на выполнение работ по подготовке проектной документации, выполнению инженерных изысканий, выполнению работ по строительству объекта и поставке оборудования. Однако не исключены такие нарушения в контрактах только на строительство объектов (ФОКи).

Причем не всегда заказчиками поставка оборудования предусматривается в предмете контрактов при фактическом включении оборудования в описание предмета закупок в технических заданиях (приложениях к ним).

Включение заказчиками в описание закупок оборудования, технологически и функционально не связанного со строительством, кроме того, что нарушает нормы

⁶⁷ Наряду с установленными частями 1 и 2 настоящей статьи запретами при проведении торгов, запроса котировок, запроса предложений в случае закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд запрещается ограничение конкуренции между участниками торгов, участниками запроса котировок, участниками запроса предложений путем включения в состав лотов товаров, работ, услуг, технологически и функционально не связанных с товарами, работами, услугами, поставки, выполнение, оказание которых являются предметом торгов, запроса котировок, запроса предложений.

Федерального закона № 44-ФЗ (п. 1 ч. 2 ст. 42⁶⁸ во взаимосвязи с п.1.ч.1 ст. 33⁶⁹, ст. 8⁷⁰), а также нормы ч. 3 ст. 17 Федерального закона о защите конкуренции, как допускающее ограничение конкуренции, поскольку строительство объектов и оборудование, технологически и функционально не связаны, образуют разные товарные рынки, но и влечет неэффективное планирование и расходование бюджетных средств, риски недостижения запланированных результатов.

Предусмотренные ч.ч. 56, 57 ст. 112 Федерального закона № 44-ФЗ особенности осуществления закупок в части возможности заключения контрактов одновременно на подготовку проектной документации и (или) выполнение инженерных изысканий, выполнение работ по строительству объектов и поставку оборудования (так называемые «комплексные» контракты), введены Федеральным законом от 27.12.2019 № 449-ФЗ в целях реализации национальных проектов, вероятно, с целью ускорения строительства объектов путем сокращения сроков между подготовкой проектной документации и собственно строительством объектов.

Частью 57 ст. 112 Федерального закона № 44-ФЗ возможность поставки оборудования, необходимого для эксплуатации объекта, первоначально предусматривала только в отношении медицинского оборудования. Затем Федеральным законом от 01.04.2020 № 98-ФЗ норма распространена на все сферы, установлен срок заключения таких контрактов до 1 января 2024 года с последующим его продлением до 1 января 2025 года.

В Иркутской области закупки комплекса работ активно начали применяться с 2022 года.

Предметом большинства из исследованных контрактов (19 или 70,4%) является строительство объектов капитальных вложений на основании ранее подготовленной проектной документации.

Из 27 объектов предметом контрактов по 8 (29,6%) в соответствии с ч.ч. 56, 57 Федерального закона № 44-ФЗ является подготовка проектной документации, выполнение инженерных изысканий, строительство и поставка оборудования, необходимого для эксплуатации объекта («комплексные» контракты).

Такой механизм использован в 5 случаях при осуществлении закупок в сфере образования, в основном это крупные школы г. Иркутска, г. Братска, и в 3 случаях в сфере здравоохранения: детские поликлиники в п. Залари, п. Усть-Ордынский, поликлиника № 15 в г. Иркутске.

Анализ предметов контрактов в разрезе объектов, анализируемых в рамках экспертно-аналитического мероприятия, приведен **в приложении 8 к отчету**.

Как показали результаты ЭАМ, норма ч. 57 ст. 112 Федерального закона № 44-ФЗ не обеспечивает эффективное использование бюджетных средств. Анализ закупок в сфере

⁶⁸ Извещение об осуществлении закупки, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом, должно содержать следующие электронные документы: 1) описание объекта закупки в соответствии со статьей 33 настоящего Федерального закона.

⁶⁹ Заказчик в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом, при описании объекта закупки должен руководствоваться следующими правилами: 1) в описании объекта закупки указываются функциональные, технические и качественные характеристики, эксплуатационные характеристики объекта закупки (при необходимости). В описание объекта закупки не должны включаться требования или указания в отношении товарных знаков, знаков обслуживания, фирменных наименований, патентов, полезных моделей, промышленных образцов, наименование страны происхождения товара, требования к товарам, информации, работам, услугам при условии, что такие требования или указания влекут за собой ограничение количества участников закупки.

⁷⁰ Контрактная система в сфере закупок направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок.

образования⁷¹ показал, что предметом поставок предусматривалось не только оборудование, необходимое для эксплуатации объекта, но и средства обучения и воспитания, в числе которых предусмотрен инвентарь.

Анализ практики включения поставок оборудования в описание предметов закупок работ по строительству объектов капитального строительства представлен **в приложении 9 к отчету.**

Оборудование, необходимое для обеспечения эксплуатации объекта, и средства обучения и воспитания образуют разные товарные рынки, каждый из которых имеет свой круг хозяйствующих субъектов.

Следует отметить, что даже средства обучения и воспитания, включаемые в рамках «комплексных» контрактов в одну закупку в предмет поставки оборудования, такие как мебель, компьютерная техника, наглядные пособия, спортивный инвентарь, посуда и т.п., относятся к разным товарным рынкам, что исключало право заказчиков включать эти поставки в контракт с подрядчиком, содержанием деятельности которого является выполнение строительно-монтажных работ.

В отсутствие правовых оснований муниципальными заказчиками для определения перечня оборудования, необходимого для эксплуатации объектов, применялся перечень средств обучения и воспитания, утвержденный Приказом Минпросвещения России № 804⁷², целью которого является оснащение обеспечения образовательного процесса, функциональное оснащение в зависимости от реализуемых основных общеобразовательных программ, обеспечение успешного освоения обучающимися основных общеобразовательных программ, формирование различных компетентностей применения современных технологий.

Как ранее отмечено в совместном письме Минпросвещения и ФАС России⁷³, для поставки оборудования в целях комплексного оснащения учебным оборудованием образовательных учреждений от поставщика не требуется специальной правоспособности, в то время как для выполнения строительных работ подрядчик должен быть членом соответствующей саморегулируемой организации в соответствии с градостроительным законодательством.

При этом, при осуществлении закупок строительных работ заказчик вправе предусмотреть в документации о закупке необходимость поставки и монтажа оборудования, исключительно неразрывно связанного с объектом строительства. В качестве неразрывно связанного с объектом строительства оборудования следует рассматривать оборудование, поставка и установка которого невозможна впоследствии без изменения предусмотренных проектом конструктивных решений объекта строительства.

⁷¹ Муниципальные контракты на строительство объектов Детский сад на 150 мест в мкр. Нижняя Лисиха г. Иркутска, СОШ на 1 550 мест по ул. Ярославского, СОШ на 1 225 мест в мкр. Союз г. Иркутска, СОШ на 1275 мест г. Братск, ж.р. Центральный.

⁷² Приказ Минпросвещения России от 06.09.2022 № 804 «Об утверждении перечня средств обучения и воспитания, соответствующих современным условиям обучения, необходимых при оснащении общеобразовательных организаций в целях реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации «Развитие образования», направленных на содействие созданию (создание) в субъектах Российской Федерации новых (дополнительных) мест в общеобразовательных организациях, модернизацию инфраструктуры общего образования, школьных систем образования, критериев его формирования и требований к функциональному оснащению общеобразовательных организаций, а также определении норматива стоимости оснащения одного места обучающегося указанными средствами обучения и воспитания» (далее - Приказ Минпросвещения России № 804).

⁷³ Письмо Минпросвещения России от 10.04.2019 № АН-439/09, ФАС России от 09.04.2019 № МЕ/28771/19 «О позиции Министерства просвещения Российской Федерации и Федеральной антимонопольной службы по вопросу о необходимости осуществлять закупки работ по строительству объектов общеобразовательных организаций и комплексному оснащению учебным оборудованием указанных организаций различными процедурами».

Федеральный закон № 44-ФЗ регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок (ст. 1).

При этом оборудование, необходимое для обеспечения эксплуатации объекта, и средства обучения и воспитания образуют разные товарные рынки, каждый из которых имеет свой круг хозяйствующих субъектов

КСП области отмечает, что включение средств обучения и воспитания в «комплексные» контракты, предусматривающие строительство объектов, с учетом требований законодательства о бухгалтерском учете влечет риски необоснованного искажения данных бухгалтерского учета об объемах капитальных вложений (в части их завышения на стоимость средств обучения и воспитания), влечет невозможность обособления учета такого имущества как движимого (в том числе особо ценного имущества), что, в дальнейшем, может влечь утрату этого имущества, другим негативным последствиям.

Кроме того, КСП области усматривает риск недостижения такой цели РП «Современная школа», как оснащение школ современными средствами обучения и воспитания, поскольку имеется риск поставки строительной организацией, не обладающей специальными познаниями в сфере обеспечения образовательного процесса, средств обучения и воспитания более низкого качества, а также неактуальных и несовременных при стремительном совершенствовании компьютерной техники и технологий, учитывая, что при контрактных сроках строительства в 3-4 года они будут приобретаться к завершению строительства.

Изложенные обстоятельства указывают на риски неэффективного использования бюджетных средств на приобретение, особенно технических, средств обучения и воспитания, которые предусмотрены в «комплексных» контрактах.

Следует отметить, что нормы федерального законодательства не позволяют органам финансового контроля эффективно реагировать на такие факты нарушений. Так, в рамках последующего финансового контроля такие факты выявляются уже на стадии реализации заключенных контрактов, которые в силу ч. 1 ст. 34 Федерального закона № 44-ФЗ подлежат заключению на условиях, предусмотренных извещением об осуществлении закупки или приглашением, документацией о закупке, заявкой участника закупки, с которым заключается контракт.

В силу норм ч. 2 ст. 34, ст. 95, ч. ч. 62, 65.1, 65.2, 65.3 ст. 112 Федерального закона № 44-ФЗ изменение его существенных условий возможно только в случаях, предусмотренных Федеральным законом № 44-ФЗ.

По причине указанных норм Федерального закона № 44-ФЗ принимаемые КСП области по таким фактам меры реагирования не приводят к реальным результатам, выражающимся в исключении из контрактов на строительство объектов капитального строительства поставок оборудования, не связанного технологически и функционально со стройкой, снижении за счет этого цены контрактов и обеспечении в дальнейшем эффективного оснащения построенных зданий необходимым оборудованием для оказания соответствующих услуг.

Практика органов федеральной антимонопольной службы (ФАС России, УФАС по Иркутской области), в том числе по обращениям КСП области, сводится к признанию заказчиков нарушившими нормы Федерального закона № 44-ФЗ в части описания закупок. При этом меры по привлечению заказчиков к административной ответственности не

принимаются по причине истечения, как правило, годовых сроков давности привлечения к такой ответственности, предписания не выдаются по причине исполнения заключенных контрактов.

Таким образом, по мнению КСП области, с целью повышения эффективности планирования и расходования бюджетных средств усматривается необходимость корректировки Федерального закона № 44-ФЗ. Полагаем, что в числе оснований для внесения изменений в существенные условия контракта необходимо предусмотреть решение антимонопольного органа о нарушении требований Федерального закона № 44-ФЗ при описании заказчиком предмета закупки.

Принимая во внимание, что включение поставки оборудования в целях оснащения строящихся объектов в закупки работ по осуществлению капитальных вложений характерно для всей социальной сферы (здравоохранение, образование, спорт, культура), нарушения в этой части допускаются не только органами местного самоуправления, но и ОГКУ «Единый заказчик», КСП области полагает необходимым рекомендовать Правительству Иркутской области и Ассоциации муниципальных образований Иркутской области проработать эти вопросы и принять меры к организации оснащения строящихся зданий с соблюдением ч.3 ст. 17 Федерального закона о защите конкуренции.

Также здесь следует обратить внимание, что в рамках межбюджетных отношений в Иркутской области было принято Положение о предоставлении субсидий из областного бюджета местным бюджетам в целях софинансирования расходных обязательств муниципальных образований Иркутской области на приобретение средств обучения и воспитания, необходимых для оснащения муниципальных общеобразовательных организаций в Иркутской области, утвержденное постановлением Правительства Иркутской области от 22.06.2020 № 488-пп. Критерием отбора муниципальных образований для предоставления субсидий из областного бюджета предусмотрено строительство на территории муниципального образования объекта в сфере образования с привлечением средств федерального бюджета в рамках государственной программы РФ «Развитие образования», утвержденной постановлением Правительства РФ от 26.12.2017 № 1642. Правовой акт, конечно, вызывает замечания с точки зрения формулировок требований, однако он создавал правовое поле, в рамках которого предусмотрено решение вопроса об оснащении строящихся муниципальных школ современными средствами обучения и воспитания в соответствии с Перечнем средств обучения и воспитания, утвержденным Приказом Минпросвещения РФ № 804, что также позволяло исключить на муниципальном уровне нарушения в части закупочной деятельности.

Однако Положение о предоставлении субсидий практически не применялось. На это КСП области обращала внимание в рамках экспертиз проектов областного бюджета на 2023 год и на 2024 год⁷⁴.

Например, на оснащение строящихся в рамках регионального проекта «Современная школа» по направлению «Демография» начальных школ №№ 53, 57, 75 в г. Иркутске

⁷⁴ Извлечение из Заключения № 01/74-Э от 07.11.2023 по результатам экспертизы проекта закона Иркутской области «Об областном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» (№ ПЗ-1271): «Как показывают проведенные мероприятия, в рамках регионального проекта «Современная школа» муниципальным образованиям предоставляются субсидии только на строительство объектов. При наличии строящихся объектов, планируемых к завершению в 2023-2024 годах, ни в действующей ГП, ни в областном бюджете на 2023 год, ни в проекте ГП, ни в проекте областного бюджета на 2024 год средства на оснащение средствами обучения и воспитания не предусмотрены.

При этом есть инструмент решения вопроса в форме Положения № 488-пп, которое предусматривает предоставление из областного бюджета субсидий бюджетам муниципальных образований, имеющих на территории объект, строительство которого финансируется с привлечением средств федерального бюджета в рамках государственной программы РФ «Развитие образования», на приобретение средств обучения и воспитания, необходимых для оснащения в соответствии с Перечнем средств обучения и воспитания.».

муниципальному образованию субсидии не предоставлены. Направленная администрацией г. Иркутска в 2022 году с целью оснащения в 2023 году здания начальной школы МБОУ СОШ г. Иркутска № 57, строящейся в рамках РП, не удовлетворена.

Обращения администрации г. Иркутска в 2023 году в министерство образования, министерство строительства, в Правительство Иркутской области оставлены без удовлетворения.

В результате, оснащение здания начальной школы, введенной в эксплуатацию в сентябре 2023 г., осуществлялось за счет средств местного бюджета (83 818,4 тыс. р.).

На областном уровне не был решен вопрос о софинансировании расходов муниципального образования на оснащение завершающихся строительством в 2024 году начальных школ МБОУ г. Иркутска СОШ № 53, МБОУ г. Иркутска СОШ № 75.

Средства на оснащение средствами обучения и воспитания СОШ №53 предоставлены из местного бюджета в 2023 году в сумме 87 386,6 тыс. р., СОШ № 75 - планируется в 2024 году на сумму 32 829,2 тыс. р.

Принятые министерством строительства решения (как отмечено выше – в обход бюджетных процедур) о распределении субсидий из областного бюджета на софинансирование строительства «СОШ на 1550 мест по ул. Ярославского в г. Иркутске», «СОШ на 1225 мест в мкр. Союз г. Иркутска», «СОШ на 1275 мест в ж.р. Центральный г. Братска», детского сада в мкр. Лисиха в г. Иркутске не были согласованы с правовой возможностью предоставления из областного бюджета целевых субсидий на оснащение запланированных к строительству СОШ, что не позволило исключить нарушения в действиях муниципальных заказчиков, включивших оснащение средствами обучения и воспитания по перечню, предусмотренному Приказом Минпросвещения РФ № 804, строящихся школ в проектную документацию и предусмотрев его поставку в рамках «комплексных» контрактов.

В этой связи КСП вновь отмечает несогласованность действий и решений двух участников проектной деятельности – министерства образования и министерства строительства в решении вопроса оснащения строящихся объектов в сфере образования средствами обучения и воспитания.

2. Вопросы применения пп.а) п. 1 ч. 62, ч. 65.1 ст 112 Федерального закона № 44-ФЗ на примере «комплексного» контракта на строительство СОШ в ж.р. Центральный г. Братска.

В рамках контракта на строительство после завершения проектных работ сметная стоимость строительства увеличилась на 76,06% от первоначальной цены контракта, на что получено положительное заключение госэкспертизы.

Поскольку пп.а) п. 1 ч. 62, 112 Федерального закона № 44-ФЗ установлены ограничения увеличения цены 30%, заказчиком планируется осуществить увеличение цены контракта путем заключения дополнительного соглашения с подрядчиком на основании ч. 65.1 ст. 112 Федерального закона № 44-ФЗ по независящим от сторон контракта обстоятельствам, влекущим невозможность его исполнения. При этом, правовые основания для внесения изменений в контракт с учетом ч.65.1 ст. 112 Федерального закона № 44-ФЗ отсутствуют, поскольку независящих от сторон обстоятельств не возникло.

При этом, в случае соблюдения требований законодательства и увеличения цены контракта на возможные 30% недостаток средств на обеспечение сметной стоимости строительства составит 948 384,2 тыс. р., что повлечет невозможность исполнения контракта и ряд негативных последствий:

- в случае продолжения исполнения контракта с увеличением его стоимости на максимально возможные 30% (существенно ниже сметной стоимости строительства

объекта), не обеспеченные финансированием фактически понесенные расходы подрядчика приведут его к банкротству;

- в силу невозможности завершения строительства возникнет необходимость консервации объекта незавершенного строительством, соответственно, дополнительных затрат на разработку проекта консервации и выполнение комплекса мероприятий по консервации объекта без получения итогового результата по контракту.

С учетом изложенного, КСП области отмечает сложность применения пп.а) п.1 ч. 62 ст. 112 Федерального закона № 44-ФЗ и неопределенность применения ч. 65.1 ст. 112.

Норма пп.а) п.1 ч. 62 ст. 112 Федерального закона № 44-ФЗ не учитывает возможность увеличения стоимости строительства, подтвержденную госэкспертизой, выше, чем 30% с учетом продолжающегося непрогнозируемого роста цен на строительные материалы и оборудование, удорожание логистического сообщения (учитывая, например, что г. Братск расположен на севере Иркутской области).

2. Оценка соответствия деятельности государственных и муниципальных органов власти, а также государственных и муниципальных заказчиков по планированию субсидии субъекту РФ и/или муниципальному образованию и заключению соответствующего соглашения о предоставлении субсидии бюджетному законодательству Российской Федерации.

Анализ федеральных финансовых соглашений о предоставлении субсидий из ФБ (представлен в приложении 1 к отчету в разрезе РП) показал следующее.

1. Практика заключения и реализации соглашений с федеральными органами о предоставлении субсидий из федерального бюджета не единообразная. В сфере здравоохранения, физкультуры и спорта первоначально заключенные соглашения о предоставлении субсидий из ФБ не перезаключались, к ним в течение срока их действия заключались дополнительные соглашения.

Однако другая практика в сферах образования, ЖКХ. Здесь федеральные финансовые соглашения заключались ежегодно с заключением дополнительных соглашений в течение финансового года.

По мнению КСП области такая практика представляется громоздкой, создает трудности для анализа динамики изменений.

2. Распространенная практика заключения к федеральным финансовым соглашениям дополнительных соглашений имела целью, в основном, корректировку значений показателей и сроков их достижения (в том числе под «факт»), а также корректировку объемов субсидий (как в сторону увеличения, так и в сторону уменьшения).

Наличие такой практики свидетельствует об отсутствии стабильности достижения результатов, что обусловлено как объективными причинами, в том числе такими, как недобросовестность подрядчиков, так и недостаточной подготовкой объектов для реализации (что было характерно для сферы образования).

3. Согласно п. 5 Постановления Правительства РФ № 999, цели предоставления субсидий определяются правилами предоставления субсидий и соглашениями исходя из необходимости достижения результатов использования субсидии.

Предусмотренные федеральными финансовыми соглашениями цели предоставления субсидий из ФБ соответствовали правилам предоставления субсидий из федерального бюджета.

Причем из содержания соглашений в рамках региональных проектов «Модернизация здравоохранения», «Спорт-норма жизни», «Чистая вода», предусматривающих

софинансирование расходных обязательств субъекта РФ, возникающих при осуществлении капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной собственности субъекта РФ (муниципальной собственности), цель предоставления субсидий определялась однозначно и она согласовывалась с результатами использования субсидий, выражающимися в количестве объектов, завершаемых строительством (построенных и введенных в эксплуатацию).

В рамках региональных проектов «Современная школа», «Содействие занятости» предмет соглашений, направления расходования субсидий, вытекающие из правил предоставления субсидий, не давали ясного представления о цели предоставления субсидий. Наименования и значения результатов (создано новых мест в общеобразовательных организациях) не согласовывались с типом мероприятий («Строительство (реконструкция, техническое перевооружение, приобретение) объекта недвижимого имущества», ед. изм.-место).

4. Правилами предоставления субсидий из федерального бюджета, являющимися приложением 10 к ГП РФ «Развитие здравоохранения» предусмотрено, что критерием отбора субъекта РФ для предоставления субсидии является наличие в субъекте РФ утвержденной Региональной программы (с 24.12.2021 – утвержденного Регионального проекта и Региональной программы).

Пунктом 4.3.9.7 Федерального финансового соглашения с Минздравом России от 30.12.2021 о предоставлении субсидии⁷⁵ предусмотрена обязанность по обеспечению за счет средств бюджета субъекта РФ разработки проектной и (или) сметной документации на строительство (реконструкцию) объектов. В федеральных финансовых соглашениях с другими федеральными органами такая обязанность не предусмотрена.

В сфере здравоохранения доля софинансирования из федерального бюджета расходов на строительство объектов в стоимости строительства составляла 94,79%.

5. По итогам проведенного анализа отмечены случаи, когда, несмотря на высокий уровень софинансирования, предусмотренный федеральными финансовыми соглашениями о предоставлении субсидий (75%-96%), средства федерального бюджета в цене контракта занимали невысокую долю.

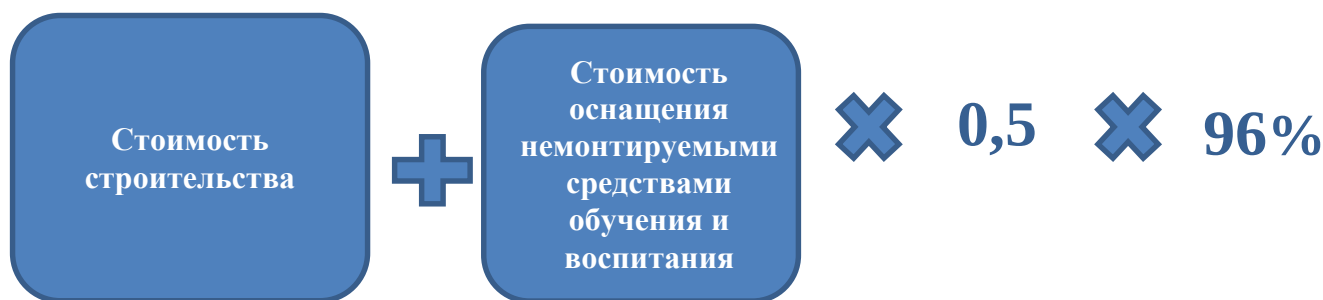
Так, федеральными финансовыми соглашениями о предоставлении субсидии на создание дополнительных мест в общеобразовательных организациях в связи с ростом числа обучающихся, вызванным демографическим фактором, уровень софинансирования из федерального бюджета предусмотрен в размере 96 % от объема расходных обязательств субъекта РФ, что являлось некорректным.

Например, фактически доля федеральных средств в цене «комплексных» контрактов на строительство СОШ на 1 225 мест в мкр. Союз г. Иркутска, СОШ на 1 275 мест в ж.р. Центральный г. Братска составила от 30% до 46%, в цене контрактов на строительство зданий начальных школ № 53, №57 г. Иркутска – первоначально от 50,1% до 58,7%, с учетом внесенных изменений в соглашения, в том числе в связи с предоставлением средств из Резервного фонда Правительства РФ, - от 55,2% до 61,3%.

Причиной такого «разрыва» в уровне софинансирования из федерального бюджета являются нормы Правил предоставления субсидий⁷⁶, которыми определение ее размера осуществляется с применением коэффициентов, установленных, исходя из уровня бюджетной обеспеченности субъекта РФ: для Иркутской области коэффициент равен 0,5.

⁷⁵ Соглашение о предоставлении субсидии из федерального бюджета бюджету субъекта РФ от 30.12.2021 № 056-09-2022-592, заключенное между Минздравом России и Правительством Иркутской области.

⁷⁶ Приложение 27 к ГП РФ «Развитие образования».



Таким образом, в рамках ФП «Современная школа» из федерального бюджета предусматривалось софинансирование только половины вложений на создание объектов, что, по мнению КСП области являлось не вполне верным, поскольку объекты в сфере образования достаточно затратные.

В рамках ФП «Современная школа» отмечены случаи предоставления субсидий ниже объема, отраженного в заявках, и недостатки формирования условий соглашения о предоставлении указанных субсидий, которые привели к неопределенности их применения, в том числе в части финансового обеспечения результата по созданию дополнительных (новых) мест в общеобразовательных организациях.

Сравнение расчета размеров субсидий, представленных с заявками, с объемами, предусмотренными федеральным финансовым соглашением, представлен в таблице:

Наименование объекта	Кол-во доп. создаваемых мест	Сметная ст-ть, млн.р.	Объем средств на оснащение, млн.р. (198 тыс.р. на 1 место обучающегося)	Всего ст-ть создания объекта, млн.р.	Планируемый размер субсидии к получению из ФБ, млн.р.	Объем средств, необходимый на создание объектов из ОБ и МБ, млн.р.	Размер субсидии из ФБ, предусмотренный в соглашении
1.МБОУ СОШ г. Иркутска №75	200	325,8	39,6	365,4	175,4	190,0	152,9
2.МБОУ СОШ г. Иркутска №53	500	495,9	99,0	594,9	285,5	309,4	262,3
3.МБОУ СОШ г. Иркутска №57	500	430,9	99,0	529,9	254,3	275,6	254,3
Всего	1200	1 252,6	237,6	1 490,2	715,2	775,0	669,5

Федеральным финансовым соглашением от 10.11.2021 между Минпросвещения РФ и Правительством Иркутской области предусмотрено предоставление в 2021-2023 годах субсидий из федерального бюджета в общей сумме 669,5 млн. р., что ниже расчетного объема субсидий на 45,7 млн. р.

За анализируемый период объем субсидий из федерального бюджета на эти цели был увеличен только в связи с удорожанием стоимости строительных материалов за счет ассигнований из Резервного фонда Правительства РФ.

Результатом использования субсидии из федерального бюджета, предусмотренным федеральным финансовым соглашением, является создание по итогам 2023 года 1200 новых мест в общеобразовательных организациях в связи с ростом числа обучающихся, вызванным демографическим фактором.

В соответствии с соглашением, субсидия из федерального бюджета предоставляется по коду вида расходов 523 «Консолидированные субсидии», по которому подлежат отражению

расходы⁷⁷ на предоставление бюджетам бюджетной системы РФ консолидированных субсидий на софинансирование расходных обязательств субъектов РФ (муниципальных образований), включающих софинансирование капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности и (или) софинансирование мероприятий, не относящихся к капитальным вложениям в объекты государственной (муниципальной) собственности.

Однако, ни в объеме финансового обеспечения расходного обязательства субъекта РФ, в целях софинансирования которого предоставлялась субсидия, ни в объеме субсидии, предусмотренном соглашением о предоставлении субсидии из федерального бюджета, ни в других положениях соглашения не выделен объем (доля) средств на оснащение немонтируемыми средствами обучения и воспитания.

Следует отметить, что формирование объемов субсидий из федерального бюджета с учетом расходов на оснащение средствами обучения и воспитания не привело к установлению в федеральных финансовых соглашениях обязательств субъекта РФ по осуществлению оснащения объектов немонтируемыми средствами обучения и воспитания.

Обязательство Правительства Иркутской области обеспечить создание дополнительных мест с учетом прогнозируемой потребности и соблюдения современных условий обучения, включая их оснащение средствами обучения и воспитания, в том числе, в соответствии с перечнем средств обучения и воспитания, соответствующих современным условиям обучения, необходимых при оснащении общеобразовательных организаций, отражено только в заявке на предоставление субсидии, которая не является документом, устанавливающим ответственность сторон при предоставлении и расходовании субсидии из федерального бюджета.

Положение о предоставлении субсидий № 265-пп не предусматривает в расчете субсидий муниципальным образованиям на строительство объектов в сфере образования расходы на оснащение средствами обучения и воспитания. В областном бюджете и соглашениями о предоставлении субсидий из ОБ предоставление субсидий предусмотрено по коду вида расходов 522 «Субсидии на софинансирование капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности».

При этом, в соглашениях о предоставлении субсидии из ОБ показатель результативности использования субсидии установлен аналогичный федеральному, как создание новых мест, с несоответствием нормам Положения о предоставлении субсидий № 265-пп, предусматривающего результатом использования субсидии достижение 100%-ной строительной готовности объекта.

Следствием изложенного стало предоставление и использование субсидий из областного бюджета, источником которых являлись средства федерального бюджета на создание новых мест в общеобразовательных организациях, только на строительство объектов.

Оснащение объектов средствами обучения и воспитания, соответствующими современным условиям обучения, как было отмечено выше, осуществлялось за счет средств местного бюджета.

По мнению КСП области, условия для изложенной ситуации созданы неточностью и неопределенностью порядка расчета субсидий из федерального бюджета в рамках ФП «Современная школа», положений федеральных финансовых соглашений о предоставлении субсидии из федерального бюджета

⁷⁷ Согласно Порядкам формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуру и принципы назначения, утвержденным Приказами Минфина РФ от 06.06.2019 №85н, от 24.05.2022 № 82н, пункт 53.5.2.3 раздела III Классификация расходов бюджетов.

Кроме того, по результатам проведенного анализа отмечено незначительное финансирование из федерального бюджета отдельных объектов дошкольного образования.

Так, при исключении из федерального финансового соглашения и РП «Содействие занятости» строительства детского сада в г. Слюдянка, средства федерального бюджета, предусмотренные на софинансирование его строительства, перераспределены на другие объекты, в том числе, по 5 000,0 тыс. р. на 4 детских сада: в мкр. Лисиха г. Иркутска, в д. Усть-Куда, в мкр. Березовый р.п. Маркова Иркутского района, г. Тулуне. В этой связи в объеме цены контракта субсидия из федерального бюджета занимает незначительную долю 1-2%, что не влияло на достижение результата по созданию дополнительных мест для детей в дошкольных образовательных организациях.

Анализ софинансирования из ФБ на реализацию контрактов (выборочно) в рамках региональных проектов представлен **в приложении 10 к отчету.**

В ходе проведения ЭАМ установлено, что главными распорядителями средств областного бюджета с органами местного самоуправления МО Иркутской области заключались соглашения о предоставлении субсидий в соответствии с порядками предоставления субсидий. В соглашения о предоставлении субсидий включаются перечни объектов капитального строительства (подпункт 2 пункта 9 Правил № 675-пп).

В межбюджетных отношениях между исполнительными органами государственной власти области и муниципальными образованиями имел место единичный случай заключения министерством строительства соглашения о предоставлении субсидии из областного бюджета на строительство объекта образования с несоблюдением норм ст. 139 БК РФ в объеме меньшем, чем доведенные уведомления объемы ЛБО, что повлекло продление срока выполнения работ по контракту в пределах срока достижения результата регионального проекта и не способствовало скорейшему завершению реализации мероприятия (г. Саянск).

КСП области отмечает, что отсутствует практика заключения министерством строительства соглашений о предоставлении субсидий местным бюджетам на плановый период при наличии доведенных бюджетных назначений, что могло бы ускорить процесс реализации мероприятий (СОШ на 1 225 мест в мкр. Союз г. Иркутска, СОШ на 1 275 мест в ж.р. Центральный г. Братска).

Основные выводы:

1. Иркутская область в 2022 - 2023 г.г. участвовала в реализации 12 национальных проектов и Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры, реализовывалось 47 региональных проектов.

Финансовое обеспечение в 2022 году осуществлено в отношении 43 РП, в 2023 году – в отношении 41 РП. Сводной бюджетной росписью областного бюджета на реализацию РП в 2022 году предусмотрено 42, 8 млрд. р., в 2023 году предусмотрено 37, 3 млрд. р. Средства освоены не в полном объеме.

2. В целях экспертно-аналитического мероприятия в рамках пяти региональных проектов осуществлена выборка контрактов и проанализирована реализация мероприятий по осуществлению капитальных вложений в создание 27 объектов капитального строительства:

- 9 объектов – РП «Современная школа» национального проекта «Образование» (Е1);
- 3 объекта – РП «Чистая вода» национального проекта «Жилье и городская среда» (F5);
- 6 объектов – РП «Модернизация первичного звена здравоохранения» национального проекта «Здравоохранение» (N9);

- 6 объектов – РП «Содействие занятости» национального проекта «Демография» (Р2);
- 3 объекта – РП «Спорт - норма жизни» национального проекта «Демография» Р5.

3. Из региональных проектов, отобранных для исследования, наибольшие объемы капитальных вложений отмечаются по РП «Современная школа», этот же проект лидирует по количеству объектов.

4. Экспертно-аналитическое мероприятие показало, что несмотря на то, что результаты федеральных и региональных проектов достигаются через планирование, распределение и использование бюджетных средств, в том числе в отношении муниципальных объектов в рамках межбюджетных отношений, усматривается несогласованность проектной деятельности с бюджетными процессами, правовая неопределенность процедур формирования перечня объектов капитальных вложений муниципальной собственности для включения их в региональные проекты с целью реализации в рамках федеральных проектов с привлечением средств федерального бюджета, недостаточное регулирование межведомственного взаимодействия.

Принятием Положения о проектной деятельности в новой редакции, устранившего имевшиеся ранее многие недостатки, они не исключены полностью.

Остаются неурегулированными критерии принятия решений о включении объектов капитальных вложений в перечень объектов, софинансирование которых осуществляется из федерального бюджета в рамках федеральных проектов (в федеральные нефинансовые и финансовые соглашения).

Порядок обоснования включения в региональные проекты объектов капитальных вложений не предусмотрен, что требуется, принимая во внимание, что региональные проекты направлены на достижение целей и результатов в условиях временных и ресурсных ограничений.

5. Положения о предоставлении субсидий № 265-пп, № 296-пп, соответственно в сфере образования, спорта, не являлись инструментом планирования объектов капитальных вложений для их реализации в рамках региональных проектов, поскольку не предусматривают процедур отбора объектов для включения их в региональные проекты, не единообразно регулируют цели предоставления субсидий.

Дополнение Положений о предоставлении субсидий нормами о согласовании мероприятий Штабом при Правительстве Иркутской области по вопросам осуществления капитальных вложений в объекты капитального строительства в Иркутской области не обеспечило полноту регулирования при отсутствии в Положении о Штабе при Правительстве области порядка внесения муниципальными образованиями и рассмотрения Штабом предложений. Такие нормы в Положениях о предоставлении субсидий являются избыточными, принимая во внимание, что решения Штаба носят рекомендательный характер. Нормы содержат коррупциогенный фактор, поскольку отбор муниципальных образований ставится в зависимость от субъективного решения Штаба, принятого вне бюджетных процедур.

6. КСП области полагает, что в целях повышения эффективности осуществления проектной деятельности в Положении о проектной деятельности следует предусмотреть нормы об определении муниципальных объектов капитальных вложений для включения их в перечень объектов, реализуемых в рамках федеральных проектов, по результатам отборов, осуществляемых участниками проектной деятельности в установленном порядке в соответствии с бюджетным законодательством, в порядке, предусмотренном Правилами № 675-пп.

7. В силу норм ст. 139 БК РФ, Положения № 675-пп, Положения о предоставлении субсидий № 265-пп не допускается произвольное принятие решений и осуществление

действий уполномоченными органами по распределению субсидий муниципальным образованиям, в том числе, если условие о наличии проектной документации, получившей положительное заключение госэкспертизы, не соблюдено.

Однако с несоблюдением требований законодательства в 2021-2023 г.г. доведены до муниципальных образований, затем распределены путем включения распределения в областной бюджет и предоставлены из областного бюджета субсидии, источником финансирования которых являлись средства федерального бюджета, выделенные в рамках ФП «Современная школа», «Содействие занятости» на объекты «СОШ на 1550 мест по ул. Ярославского в г. Иркутске», «СОШ на 1 225 мест в мкр. Союз г. Иркутска», «СОШ на 1 275 мест в ж.р. Центральный г. Братска», «Детский сад в мкр. Лисиха г. Иркутска», «Детский сад в мкр. Березовый, р.п. Маркова на 490 мест» с целью обеспечения заключения муниципальными образованиями «комплексных» муниципальных контрактов (на одновременное выполнение проектных работ и строительства объектов).

8. В рамках реализации мероприятий РП «Современная школа», «Содействие занятости» целевое назначение субсидий и результаты использования субсидий (достижение стопроцентной строительной готовности объектов), предусмотренные Положением о предоставлении субсидий № 265-пп, не согласовывались с целевым назначением субсидий из федерального бюджета и результатом их использования (количество созданных новых (дополнительных) мест в общеобразовательных организациях субъекта РФ, в дошкольных организациях для детей в возрасте от 1,5 до 3 лет).

9. Участие муниципальных образований в региональных проектах ни в Положении о проектной деятельности, ни в Положениях о предоставлении субсидий с установлением их ответственности за достижение показателя результативности субсидий, предусмотренных соглашениями о предоставлении субсидий из областного бюджета, не предусмотрено.

10. Исключение в 2024 г. из федерального проекта (добровольный отказ от федерального финансирования) таких крупных и дорогостоящих объектов как СОШ на 1 225 мест в мкр. Союз г. Иркутска, СОШ на 1 275 мест в ж.р. Центральный г. Братска стало следствием недостаточного правового регулирования и несогласованных действий участников проектной деятельности (министерства образования и министерства строительства) в части отбора проектов для включения их в перечень объектов РП «Современная школа», софинансируемых из федерального бюджета.

Федеральное финансирование, выделенное на строительство этих двух объектов на 2024 год в объеме 1 441 513,4 тыс. р. исключено, с постановкой также вопроса о возврате в федеральный бюджет субсидий, использованных в 2023 году, в объеме 247 145,6 тыс. р.

По мнению КСП области, по этому факту имеют место замечания и к Минпросвещения РФ, которым, во-первых, по результатам рассмотрения заявок Иркутской области, направленных в январе 2022 года, заявки приняты при наличии очевидной невозможности создания таких крупных объектов капитальных вложений в оставшееся до истечения срока действия ФП «Современная школа» (декабрь 2024 г.) в отсутствие проектной документации, создание которой занимает период не менее 12 месяцев.

Во-вторых, финансовое обеспечение из федерального бюджета было предусмотрено на плановый период 2023-2024 г.г. и было доведено в мае 2022 г., что заведомо влекло невозможность достижения результатов за 2 года.

В дальнейшем, ни органами государственной власти Иркутской области, ни Минпросвещения РФ меры к продолжению обеспечения софинансирования из федерального бюджета проектов, не приняты.

В настоящее время финансирование создания столь значимых для Иркутской области объектов, сметной стоимостью каждый более 3 млрд. р., и, в конечном счете, получение

результатов в виде создания новых мест в образовательных организациях, находится под угрозой.

Полагаем, что органам государственной власти Иркутской области следует проработать вопрос с Минпросвещения РФ о включении реализации этих объектов в новые федеральные проекты.

11. Экспертно-аналитическое мероприятие показало, что процедуры управления капитальными вложениями за пределами федеральных и региональных проектов были и продолжают оставаться несовершенными, в рамках (или для) реализации региональных проектов не урегулированы вообще.

Управление капитальными вложения на уровне области не имеет строгой системы и механизмов, порядок принятия решений о бюджетных инвестициях несовершенный, решения о бюджетных инвестициях не играют необходимую управленческую и организационную роль.

Положение о порядке осуществления бюджетных инвестиций № 374-пп регулирует отношения, связанные с принятием решений об осуществлении бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности формально, содержит несогласованность с бюджетным законодательством, не обеспечивает качественное управление капитальными вложениями путем принятия проработанных решений об осуществлении бюджетных инвестиций в форме капитальных вложений в объекты областной государственной собственности, в том числе в рамках проектной деятельности.

12. Решения о бюджетных инвестициях, принятые министерством здравоохранения, управленческую функцию не выполняли, правовым основанием для планирования бюджетных ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций не являлись.

По мнению КСП области, решения об осуществлении бюджетных инвестиций в форме капитальных вложений в объекты областной государственной собственности должно принимать Правительство Иркутской области на основании подготовленных министерством строительства по согласованию с отраслевыми исполнительными органами государственной власти области проектов таких решений.

13. Анализ принятых на муниципальном уровне решений об осуществлении бюджетных инвестиций также 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 этих процедур в муниципальных порядках за отсутствием общих требований к таким правовым актам.

Следует отметить, что на федеральном уровне отсутствуют единые методологические ориентиры в форме правового акта, устанавливающего общие требования к таким порядкам, модельного правового акта, или методологического документа, позволяющие обеспечивать принятие на областном и муниципальном уровнях качественные, концептуально единообразные организационные правовые акты, с учетом положений бюджетного законодательства.

14. Неосвоение в 2021 году средств федерального бюджета в объеме 68 900,0 тыс. р по причине позднего заключения федерального финансового соглашения о предоставлении субсидий, не оперативности органов государственной власти области по распределению субсидий муниципальному образованию, не привело к увеличению объемов субсидий в последующем финансовом периоде (2022-2023 годы), что свидетельствует о фактическом предоставлении субсидий из федерального бюджета в меньшем от расчетного объеме.

Субсидии муниципальному образованию г. Иркутск в последующем профинансированы за счет средств областного бюджета.

15. В рамках РП «Современная школа» контрольные точки и результаты не согласованы. Несогласованность комплексного результата этих региональных проектов, предусматривающего не только строительство объектов недвижимого имущества (осуществление капитальных вложений), но и оснащение их не монтируемыми средствами обучения и воспитания, соответствующими современным условиям, в соответствии с Перечнем, утвержденным Приказом Минпросвещения РФ № 804, с контрольными точками, является следствием нечетких правил предоставления субсидий из ФБ, что на практике создавало неопределенность в определении момента оснащения строящихся объектов в сфере образования средствами обучения и воспитания и создавало условий для нарушений в сфере закупок.

16. За исследуемый период из 27 объектов в запланированные сроки показатель результативности субсидий, выражавшийся во вводе объектов в эксплуатацию, создании дополнительных мест в образовательных организациях, достигнут по 4-м объектам (что составляет 15% в рамках выборки контрактов):

- в 2022 году: «МДОУ детский сад на 150 мест г. Саянска»,

- в 2023 году: «МБОУ г. Иркутска СОШ №57», «СОШ на 250 мест г. Тулун», «Детский сад на 145 мест в д. Усть-Куда».

Из исследуемых объектов установленные сроки достижения результата не наступили по 6 объектам (22%), из которых по 4 объектам результат необходимо достигнуть по итогам текущего (2024) года: поликлиника в п. Качуг, детская поликлиника в п. Залари, ФОК в г. Зиме, СОШ по ул. Ярославского в г. Иркутске; по 2 объектам – по итогам 2025 года: новое здание поликлиники № 15 г. Иркутска, детская поликлиника в п. Усть-Ордынский.

Сроки ввода в эксплуатацию были изменены по 13-и объектам.

Всего по итогам 2024 года необходимо ввести 10 объектов капитального строительства.

В связи с недостижением в установленный срок и с учетом высоких рисков недостижения результатов в установленный срок 4 объекта (15%) исключены из региональных проектов, направленных на достижение результатов федеральных проектов, их финансирование продолжается за счет средств областного и местного бюджетов:

-срок установлен до 31.12.2023 - Детский сад на 240 мест в г. Тулун, Детский сад на 490 мест в мкр. Березовый р.п. Маркова Иркутского района;

-срок установлен до 31.12.2024 - СОШ на 1 225 мест в мкр. Союз г. Иркутска, СОШ на 1 275 мест в ж. р. Центральный г. Братска.

17. За недостижение установленного на 2022 год (ФОКи) и на 2023 год (школа и участковая больница) результата Иркутская область по 4 объектам по требованию федеральных органов привлечена к ответственности в виде возврата в федеральный бюджет средств областного бюджета в общей сумме 103 628,5 тыс. р., в том числе по ФОКу в р.п. Жигалово – 6 274,9 тыс. р., ФОКу в д. Карлук Иркутского района – 6 234,5 тыс. р., зданию начальной школы СОШ № 53 г. Иркутска – 48 303,2 тыс. р., зданию Тангуйской участковой больницы в Братском районе - 42 815,9 тыс. р.

18. Одной из причин недостижения результатов использования субсидий в установленные сроки в Иркутской области являлись недобросовестность подрядчиков и не всегда оперативное реагирование заказчиков на риски.

Анализ причин изменения сроков достижения результатов мероприятий региональных проектов, недостижения результатов (вплоть до исключения из федеральных/региональных проектов) в разрезе региональных проектов не выделил каких-то особенностей,

свойственных проектам. Однако отклонение фактических сроков достижения результатов от плановых характерно и заметно для крупных, дорогостоящих объектов, где сроки подготовки проектной документации, прохождения государственной экспертизы и строительства длительные, что не всегда принимается во внимание при планировании мероприятий.

В остальном причины переноса сроков достижения результатов индивидуальны, обусловлены характером мероприятий, особенностями территорий и ответственностью заказчиков.

В целом отмечается слабое управление рисками как муниципальными заказчиками (администрация Жигаловского района), так и областным заказчиком (ОГКУ «Единый заказчик» в отношении объектов «Тангуйская участковая больница ОГБУЗ «Братская районная больница», «ОГБУЗ «Тайшетская районная больница» Шелеховская участковая больница»).

19. Для реализации РП «Современная школа» характерно наличие разного рода проблем, присутствуют факты исключения объектов капитальных вложений из региональных проектов.

20. Государственными и муниципальными заказчиками активно применялось федеральное законодательство, разрешающее изменение существенных условий контрактов.

По всем 27 объектам изменялись существенные условия контрактов, включая срок выполнения работ, цену контракта, иные условия (размер аванса, изменение графика выполнения работ по этапам, графика оплаты, др.). Количество внесенных изменений варьировалось от 1 до 20.

Сроки выполнения работ изменялись по 14 объектам, что составляет 51,8% от общего количества выборки, сроки продлялись от 1,5 до 16 месяцев (с учетом приостановки).

Изменение цены контрактов произведено по 19 объектам в диапазоне от 4,3% до 48,8%, что связано, в основном, с увеличением стоимости строительных ресурсов и осуществлялось при наличии положительного заключения госэкспертизы об оценке достоверности сметной стоимости в соответствии с требованиями законодательства.

Также, цена контракта корректировалась после получения положительного заключения госэкспертизы на проектную документацию с оценкой сметной стоимости строительства в рамках «комплексных» контрактов, заключенных в соответствии с ч.ч. 56, 57 ст. 112 Федерального закона № 44-ФЗ.

21. По ряду объектов увеличение сметной стоимости строительства после завершения подготовки проектной документации и получения положительного заключения госэкспертизы превышает возможность максимального увеличения цены контракта, которое в силу п. 1 ч. 62 ст. 112 Федерального закона № 44-ФЗ ограничено 30%.

- детский сад в мкр. Лисиха г. Иркутска на 42,2% от цены контракта;
- СОШ на 1 550 мест по ул. Ярославского г. Иркутска на 35,4%;
- СОШ в ж.р. Центральный г. Братска на 76,06%.

22. В рамках ранее проведенных контрольных мероприятий КСП области отмечены факты неправомерного внесения изменений в существенные условия контракта (ФОК в р.п. Жигалово).

23. Результаты экспертно-аналитического мероприятия свидетельствуют о наличии проблемных вопросов применения Федерального закона № 44-ФЗ в части включения закупок поставки оборудования в закупки работ по строительству, в части увеличения цены контрактов не более чем на 30%.

На основании обращения КСП области ФАС России, УФАС по Иркутской области по отдельным контрактам признали включение закупок оборудования, функционально и технологически не связанного со строительством, в описание закупок работ по строительству, нарушением Федерального закона № 44-ФЗ.

Принимая во внимание, что включение поставки оборудования в целях оснащения строящихся объектов в закупки работ по строительству характерно для всей социальной сферы (здравоохранение, образование, спорт, культура), нарушения в этой части допускаются не только органами местного самоуправления, но и ОГКУ «Единый заказчик», КСП области полагает необходимым рекомендовать Правительству Иркутской области и Ассоциации муниципальных образований Иркутской области проработать эти вопросы и принять меры к организации оснащения строящихся зданий с соблюдением ч.3 ст. 17 Федерального закона о защите конкуренции.

По мнению КСП области, допущению нарушений, в том числе, способствовали несовершенные нормы Федерального закона № 44-ФЗ. Так, при наличии в градостроительном законодательстве урегулированных отношений, связанных с технологическим и инженерным оборудованием, необходимым для эксплуатации таких объектов, норма ч. 57 ст. 112 Федерального закона № 44-ФЗ является избыточной.

Кроме этого, в силу своей неопределенности в части того, какое оборудование следует относить к необходимому для эксплуатации объекта, норма ч. 57 ст. 112 Федерального закона № 44-ФЗ создает условия для неправильного ее понимания и применения, для широты усмотрения заказчиков.

Усматривается конфликт норм ч. 57 ст. 112, ч. 1 ст. 8, п.1. ч. 1 ст. 33 Федерального закона № 44-ФЗ между собой, поскольку норма ч. 57 ст. 112 создает условия для ограничения конкуренции в рамках формирования заказчиком описания закупки.

Как показали результаты ЭАМ, норма ч. 57 ст. 112 Федерального закона № 44-ФЗ не обеспечивает эффективное использование бюджетных средств. Анализ закупок в сфере образования показал, что предметом поставок предусматривалось не только оборудование, необходимое для эксплуатации объекта, но и средства обучения и воспитания, в числе которых предусмотрен инвентарь.

Оборудование, необходимое для обеспечения эксплуатации объекта, и средства обучения и воспитания образуют разные товарные рынки, каждый из которых имеет свой круг хозяйствующих субъектов.

С целью повышения эффективности планирования и расходования бюджетных средств усматривается необходимость корректировки Федерального закона № 44-ФЗ. Полагаем, что в числе оснований для внесения изменений в существенные условия контракта необходимо предусмотреть решение антимонопольного органа о нарушении требований Федерального закона № 44-ФЗ при описании заказчиком предмета закупки.

Также отмечается, что норма пп.а) п.1 ч. 62 ст. 112 Федерального закона № 44-ФЗ не учитывает возможность увеличения стоимости строительства, подтвержденную госэкспертизой, выше, чем 30% с учетом продолжающегося непрогнозируемого роста цен на строительные материалы и оборудование, удорожание логистического сообщения (учитывая, например, что г. Братск расположен на севере Иркутской области).

24. В рамках РП «Современная школа», «Содействие занятости» предмет соглашений, направления расходования субсидий, вытекающие из правил предоставления субсидий из федерального бюджета, не давали ясного представления о цели предоставления субсидий. Наименования и значения результатов (создано новых мест в общеобразовательных организациях) не согласовывались с типом мероприятий («Строительство (реконструкция,

техническое перевооружение, приобретение) объекта недвижимого имущества», ед. изм.-место).

25. Более точно цели и условия предоставления субсидий регулировались в рамках ГП «Развитие здравоохранения». Уровень софинансирования из ФБ составил 94,75%.

26. В рамках ГП РФ «Развитие образования» правила и фактический расчет субсидий с применением понижающих коэффициентов не обеспечивал уровень софинансирования, предусмотренный в соглашениях, в размере 96%.

Федеральным финансовым соглашением от 10.11.2021 между Минпросвещения РФ и Правительством Иркутской области предусмотрено предоставление в 2021-2023 годах субсидий из федерального бюджета в общей сумме 669,5 млн. р., что ниже расчетного объема субсидий на 45,7 млн. р., отраженного в заявке (МБОУ СОШ г. Иркутска №75, МБОУ СОШ г. Иркутска №53, МБОУ СОШ г. Иркутска №57).

Отмечено незначительное финансирование из федерального бюджета отдельных объектов дошкольного образования (по 5 000,0 тыс. р. на 4 детских сада: в мкр. Лисиха г. Иркутска, в д. Усть-Куда, в мкр. Березовый р.п. Маркова Иркутского района, г. Тулуне).

Средства из федерального бюджета, размер которых в цене контрактов занимал незначительную долю (1-2%), не влияли на достижение результата по созданию дополнительных мест для детей в дошкольных образовательных организациях.

27. Формирование объемов субсидий из федерального бюджета с учетом расходов на оснащение средствами обучения и воспитания не привело к установлению в федеральных финансовых соглашениях обязательств субъекта РФ по осуществлению оснащения объектов немонтируемыми средствами обучения и воспитания.

Рекомендации:

1. Направить настоящий отчет в Законодательное Собрание Иркутской области и Правительство Иркутской области.
2. Направить копию отчета в Счетную палату Российской Федерации.
3. Направить информационные письма в Правительство Иркутской области, Ассоциацию муниципальных образований Иркутской области, мэру муниципального образования г. Иркутска, мэру муниципального образования г. Братска.

Приложения к отчету:

1. Анализ федеральных финансовых соглашений для обеспечения реализации федеральных проектов на территории Иркутской области (между руководителями федеральных проектов и руководителями региональных проектов) – на 9 л.

2. Перечень объектов капитальных вложений, выбранных для исследования в рамках экспертно-аналитического мероприятия – на 2 л.

3. Анализ целей предоставления и результатов использования субсидий в рамках ФП «Современная школа» – на 1 л.

4. Анализ недостатков планирования бюджетных ассигнований на осуществление капитальных вложений путем принятия решений о бюджетных инвестициях на примерах отдельных муниципальных образований – на 4 л.

5. Анализ достижения результатов региональных проектов (использования субсидий) и причин изменения сроков их достижения – на 4 л.

6. Анализ применения типовой проектной документации – на 4 л.

7. Анализ изменения существенных условий контрактов – на 6 л.

7.1. Анализ практики изменения сроков выполнения работ по строительству объектов – на 3 л.

8. Информация о предметах контрактов в разрезе объектов, анализируемых в рамках экспертно-аналитического мероприятия – на 2 л.

9. Анализ практики включения в описание предметов закупки работ по строительству объектов капитального строительства поставок оборудования – на 7 л.

10. Анализ уровня софинансирования из федерального бюджета мероприятий по строительству объектов в рамках региональных проектов (на реализацию контрактов выборочно) – на 3 л.

Аудитор Контрольно-счетной
палаты Иркутской области



Л.Н. Мулярова