

Информация об основных итогах 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)».

В исследуемом периоде объем бюджетных инвестиций в анализируемые объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности, составил в общей сумме - 8 581 339,4 тыс. рублей.

В ходе анализа деятельности исполнительных органов государственной власти Забайкальского края и заказчиков Забайкальского края, являющихся ответственными исполнителями региональных проектов, главными распорядителями средств бюджета при осуществлении капитальных вложений выявлены недостатки на всех этапах жизненного цикла проектов строительства (реконструкции), включая планирование, осуществление закупок товаров, работ и услуг, строительный контроль, исполнение контрактов.

1. Уполномоченным органом в области архитектурной и градостроительной деятельности и административно-территориального устройства длительное время не осуществляется актуализация нормативной правовой базы, регламентирующей осуществление бюджетных инвестиций. В настоящее время существующая нормативная база недостаточна и не актуальна.

2. Деятельность уполномоченного органа по формированию КАИП, предусмотренная Законом № 155-33К¹ и Постановлением №259², которая относится к документам планирования бюджетных ассигнований для осуществления бюджетных инвестиций, осуществляется формально, актуализация, содержащихся в КАИП сведений выполняется несвоевременно, утверждается за пределами сроков утверждения законов о бюджете на соответствующий период.

3. Проверка инвестиционных проектов, предусмотренная статьей 14 Закона № 39-ФЗ³ и Постановлением № 394⁴ уполномоченным органом не осуществляется, положительные заключения об эффективности использования средств краевого бюджета в отношении анализируемых объектов капитального строительства отсутствуют, реестр инвестиционных проектов не ведется.

4. Проектное управление участниками анализируемых региональных проектов в соответствии с функциональной структурой, утвержденной

¹ Закон Забайкальского края от 07.04.2009 № 155-33К «О бюджетном процессе в Забайкальском крае»

² Постановление Правительства Забайкальского края от 29.06.2010 № 259 «Об утверждении Положения о порядке формирования и реализации Краевой адресной инвестиционной программы»

³ Федеральный закон от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»

⁴ Постановление Правительства Забайкальского края от 05.10.2010 № 394 «Об утверждении Порядка проведения проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств бюджета Забайкальского края, направляемых на капитальные вложения»

Постановлением № 353⁵ осуществляется формально. Роль проектного управления в реализации региональных проектов утрачена и не обеспечивает социально-экономических эффектов в рамках единого и прозрачного процесса управления, контроля по обеспечению качества результатов, сроков и бюджета проектов.

Участниками региональных проектов должным образом не осуществляется актуализации сведений содержащихся в паспортах региональных проектов, Планах реализации региональных проектов, характеризующих ход, этапы, результаты реализации.

Планы реализации региональных проектов не содержательны, в отдельных случаях отраженные данные не корректны. Детализация планов не достаточна для отражения процесса, осуществляемого в целях достижения результатов (что сделано, что должно быть сделано в перспективе), что в результате приводит к искажению данных, отражаемых в формах мониторинга плана реализации, а также указывает на отсутствие должного межведомственного взаимодействия.

5. Наличие избыточных изменений соглашений, заключаемых с ФОИВ, приводящие к утрате механизмов контроля за реализацией и достижением результатов.

6. При сохранении плановых объемов софинансирования из федерального бюджета и цен заключенных контрактов, фактическая доля федерального бюджета в реализации отдельных объектов капитального строительства сложится ниже, чем установлена в соглашениях о предоставлении субсидии.

7. Закупочная деятельность осуществлялась с нарушением законодательства о контрактной системе в части неверного выбора способа определения подрядчика – осуществление закупки у единственного поставщика при отсутствии оснований на такую закупку.

8. Выявлены нарушения законодательства о контрактной системе и Методики № 336/пр при заключении государственных контрактов в отсутствие графиков выполнения строительно-монтажных работ. Указанная практика формирует риски неэффективного использования средств или недостижения результата их использования ввиду снижения возможностей по своевременному принятию мер, направленных на защиту имущественных интересов субъекта (контроля за ходом выполнения работ, применения мер ответственности к подрядчику при невыполнении им промежуточных сроков выполнения работ, расторжению контракта и др.).

9. В ходе исполнения контрактов неоднократно вносились изменения в условия контрактов, в том числе существенные: графики выполнения строительно-монтажных работ, изменение размеров аванса, сроков выполнения работ без наличия необходимых оснований.

По всем проанализированным контрактам установлен размер аванса 50 % от цены контракта, что не способствовало ускорению строительных работ либо

⁵ Постановление Правительства Забайкальского края от 05.09.2019 № 353 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Забайкальского края»

фиксированию цен контрактов. По отдельным анализируемым объектам капитального строительства существует дополнительная потребность в финансировании из краевого бюджета, обусловленная удорожанием строительно-монтажных работ.

Кроме того, завышение авансовых выплат и порядок их выплат (аванс оплачен в размере 50 % от цены контракта, а не от соответствующего этапа по факту выполнения работ в рамках каждого из этапов) могут являться причиной отсутствия стимула подрядчиков к своевременному завершению работ по заключенным контрактам. Фактическое исполнение бюджетных назначений в 2024 году характеризуется низким исполнением. Оплата за выполненные работы подрядчиком в 2024 году осуществлялась только по одному контракту из семи проанализированных – Строительство школы в г. Нерчинск, еще по одному контракту кассовое исполнение сложилось за счет предоставленного аванса подрядчику - ГУК «Забайкальский государственный театр кукол «Тридевятое царство», по остальным контрактам кассовое исполнение отсутствует.

Указанная практика направлена не на достижение результатов, а на возможность увеличения фактического значения показателя по использованию средств бюджета (кассовому исполнению), в том числе федеральных субсидий.

10. В ходе ЭАМ выявлены основные факторы, оказывающие негативное влияние на своевременное достижение результатов и целей региональных проектов, среди которых:

10.1 Длительная контрактация, оказывающая влияние на смещение сроков строительства. По отдельным анализируемым объектам осуществлялись многократные закупки, которые не завершались заключением государственных контрактов по причине отсутствия заявок, либо несоответствия поданных заявок аукционной документации:

- строительство школы на 250 мест в с. Александровский Завод – 9 закупок;
- строительство «Поликлиническое подразделение 1 ГУЗ «Детский клинический медицинский центр г. Чита», пос. Текстильщиков» - 5 закупок;
- строительство физкультурно-оздоровительных комплексов в г. Хилок и в г. Могоча - 7 и 5 закупок соответственно;
- реконструкция ГУК «Забайкальский государственный театр кукол «Тридевятое царство» - 2 закупки.

10.2 Расторжение государственных контрактов из-за несвоевременного выполнения обязательств подрядчиками, а также невыполнения, либо длительного невыполнения встречных обязательств сторонами контрактов, что приводит к необходимости определения новых подрядчиков:

- реконструкция ГУК «Забайкальский государственный театр кукол «Тридевятое царство» - 1 контракт расторгнут, заключен новый;
- строительство школы на 250 мест в с. Александровский Завод - 2 расторгнутых контракта, заключен новый с единственным поставщиком;

- строительство «Поликлиническое подразделение 1 ГУЗ «Детский клинический медицинский центр г. Чита», пос. Текстильщиков» - 1 контракт расторгнут, заключен новый с единственным поставщиком;

- строительство ФОК в г. Могоча - 1 контракт расторгнут, заключен новый с единственным поставщиком.

10.3 Необходимость корректировки проектно-сметной документации, обусловленная различными причинами:

- некачественно выполненные работы по проектированию: упущенные объемы, несогласованность проектной и сметной документации;

- недобросовестность подрядчиков, используемых некачественные строительные материалы, выполнение работ с отклонениями от проектной документации, повлекшие необходимость устранения нарушений;

- по независящим от сторон обстоятельствам (выявленные повреждения после удаления отделочного слоя в ходе реконструкции);

10.4 Установление сроков строительства объекта без учета норм продолжительности строительства⁶;

10.5 Отсутствие предпроектной подготовки и планирования строительства:

- должным образом не осуществляется подготовка исходно-разрешительной документации: подготовка, сбор технических условий, градостроительного плана земельных участков, определение технико-экономических показателей будущего объекта, определение вариантов посадки объектов на выделенных земельных участках, инженерно-технические изыскания;

- не соблюдается этапность организации строительства.

Обозначенные факторы образуют следующие риски:

- удорожание стоимости строительства;

- перенос сроков ввода объектов в эксплуатацию;

- консервации объектов;

- коррупционные проявления и согласованные действия (при заключении контракта с единственным поставщиком без должных оснований, заключение контрактов в отсутствие графиков выполнения строительно-монтажных работ);

- получение небезопасных для эксплуатации объектов;

- необходимость внесения изменений в проектно-сметную документацию и прохождение дополнительных экспертиз;

- низкая конкуренция;

- риски ущерба бюджету, связанные с отсутствием механизмов применения мер ответственности к подрядчикам в случае неисполнения (несвоевременного исполнения) им обязательств.

11. Рост дебиторской задолженности, обусловленный предоставлением авансов в повышенном размере, в том числе по расторгнутым контрактам в связи с

⁶ СНиП 1.04.03-85* "Нормы продолжительности строительства и задела в строительстве предприятий, зданий и сооружений"

несвоевременным возвратом выплаченных авансов, что влечет дополнительные расходы из бюджета, связанные с необходимостью продолжения строительства.

Предложения по результатам экспертно-аналитического мероприятия

1. Направить материалы экспертно-аналитического мероприятия для рассмотрения и принятия мер с учетом настоящего заключения в:

- Законодательное Собрание Забайкальского края;
- Губернатору Забайкальского края;
- Прокуратуру Забайкальского края;
- Министерство строительства, дорожного хозяйства и транспорта Забайкальского края;
- ГКУ «Управления капитального строительства Забайкальского края»;

2. Направить карту рекомендаций, сформированную по результатам экспертно-аналитического мероприятия для принятия мер:

- в Министерство строительства, дорожного хозяйства и транспорта Забайкальского края;
- ГКУ «Управления капитального строительства Забайкальского края»;

3. Направить информационное письмо в Министерство финансов Забайкальского края.