

Красноярский экономический форум КЭФ 2023

(01-03.03.2023, г. Красноярск)

Секция: семинар-совещание

«Актуальные вопросы деятельности органов внешнего финансового контроля в условиях бюджетных рисков: открытая повестка»

Выступление на тему

«Актуальные вопросы централизации закупок, работ по капитальному ремонту объектов капитального строительства: проблемы и решения».

Мулярова Лариса Николаевна,
аудитор Контрольно-счетной палаты
Иркутской области

Уважаемые коллеги!

Механизмы централизации закупок в Федеральном законе о закупках предусмотрены статьей 26. Нельзя сказать, что нормы этой статьи понятные, однозначные и согласованные с другими нормами этого же закона, например со статьей 94 (исполнение контракта).

Тема централизации закупок товаров работ и услуг является сложной, недостаточно проработанной, вызывает много вопросов и споров.

На практике чаще применяются две схемы (механизма) централизации закупок: 1 - предусмотренный частью 1, это когда орган/учреждение уполномочен только на выбор подрядчика; и предусмотренный частью 5 статьи 26 Закона, как его условно называют «ведомственная централизация». Внутри какого-нибудь ведомства, которое имеет подведомственных распорядителей и получателей, бюджетные учреждения. Здесь тоже возникали проблемы и недопонимание норм закона.

Например, в Иркутской области в сфере образования ранее была такая практика, когда мебель для муниципальных школ закупало министерство образования области и передавало ее непосредственно в школы, минуя даже органы управления муниципальным имуществом. При этом вопросы такой централизации не были урегулированы ни одним правовым актом (ни право и правила такой закупки министерством, ни порядок распоряжения областным имуществом, потому что приобретенное за областные бюджетные средства имущество является областным, ни порядок его учета). После вмешательства КСП области такая практика прекращена.

В последний год актуальным в рамках централизации закупок стал вопрос о централизации закупок работ по капитальному ремонту зданий общеобразовательных организаций - школ.

Капитальный ремонт зданий в сфере образования, культуры, здравоохранения, то есть объектов социального назначения, всегда был предметом внимания, решений и действий органов власти всех уровней. В Иркутской области капитальный ремонт муниципальных школ, а им не много- ни мало, более 800, осуществлялся за счет областного бюджета путем

предоставления субсидий местным бюджетам. Конечно же проблема широкая и бюджетных средств на все объекты, требующие ремонта, было недостаточно. Как, наверно и везде, по остаточному принципу финансировался капремонт областных государственных общеобразовательных учреждений (коррекционные школы - 38, специальные - 5).

Актуальность темы капитального ремонта зданий школ связана с проектом «Модернизация школьных систем образования», целью которого является приведение в нормативное техническое состояние общеобразовательных организаций, участвующих в мероприятиях программы «Модернизация школьных систем образования».

Пунктом 2 постановления Правительства РФ от 24.12.2021 № 2463 «О внесении изменений в государственную программу РФ «Развитие образования», Министерству просвещения РФ совместно с Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ поручено разработать и утвердить программу модернизации школьных систем образования в рамках государственной программы РФ «Развитие образования».

Приказом Министерства просвещения РФ и Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 19.01.2022 № 15/25пр утверждена программа «Модернизация школьных систем образования», Министерством просвещения РФ принят приказ от 31.01.2022 № 43 «О реализации мероприятий программы «Модернизация школьных систем образования». Письмом Министерства просвещения РФ от 20.05.2022 № ФБ-1367/02 направлены методические рекомендации «Модернизация школьных систем образования».

Модернизация школьных систем образования предполагает осуществление работы по шести направлениям:

Первым из них является проведение капитального ремонта зданий региональных (муниципальных) общеобразовательных организаций.

Вторым направлением, непосредственно и неразрывно связанным с первым, является оснащение участвующих в программе образовательных организаций средствами обучения и воспитания.

И другие это:

Обеспечение в отношении образовательных организаций, участвующих в программе, требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) Министерства просвещения Российской Федерации и объектов (территорий), относящихся к сфере деятельности Министерства просвещения Российской Федерации, и формы паспорта безопасности этих объектов (территорий), утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 02.08.2019 № 1006.

Обеспечение дополнительного профессионального образования педагогических работников, осуществляющих образовательный процесс в общеобразовательных организациях, участвующих в программе, сверх минимальных требований о дополнительном профессиональном образовании по профилю педагогической деятельности не реже чем один раз в три года в соответствии с пунктом 2 части 5 статьи 47 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» и (или) обучения управленческих команд, состоящих из представителей администраций и педагогических работников указанных общеобразовательных организаций.

Обновление в общеобразовательных организациях, участвующих в программе, 100% учебников и учебных пособий, не позволяющих их дальнейшее использование в образовательном процессе по причине их ветхости и дефектности.

Привлечение обучающихся, их родителей (законных представителей), педагогических работников к обсуждению дизайнерских и иных решений в рамках подготовки и проведения капитального ремонта общеобразовательных организаций, участвующих в программе.

Направления 3 - 6 реализуются в рамках встречных обязательств субъектов РФ в отношении общеобразовательных организаций, участвующих в программе, и не предусматривают софинансирования из федерального бюджета.

И вот в этой связи, поскольку в процесс модернизации школ включается всю большее количество объектов, встал вопрос об обеспечении результативности и эффективности расходования бюджетных средств, качества проведения капитального ремонта, что по мнению многих организаторов и реализаторов этого проекта, не могут обеспечить руководители образовательных учреждений- директора школ.

Обоснование – недостаточная компетентность руководителей общеобразовательных организаций в вопросах проведения, контроля и приемки работ по капитальному ремонту.

Спорное утверждение – руководитель учреждения, он же организатор и хозяйственник. Но! Не берусь спорить, каждая ситуация индивидуальная.

Заговорили о централизации закупок работ по капремонту школ.

Хотя они были затронуты немногим ранее утверждения программы модернизации систем образования.

Подпунктом «б» пункта 6 Перечня поручений Президента РФ по итогам заседания Президиума Государственного Совета от 24.09.2021 № ПР-1808гс органам государственной власти субъектов РФ рекомендовано предусмотреть в рамках региональных программ капитальных ремонтов зданий общеобразовательных организаций:

возможность централизации конкурсных процедур на уровне субъектов РФ на разработку сметной документации и на выполнение работ по капитальному ремонту зданий в соответствии с ней;

а также реализацию мероприятий по оснащению образовательных организаций современными средствами обучения и воспитания и дополнительному профессиональному образованию педагогических кадров.

Из буквального прочтения этой рекомендации следует, что предложено рассмотреть вопрос централизации закупок на уровень уполномоченного органа субъекта РФ только отбора поставщиков/исполнителей.

Частью 4 статьи 26 Федерального закона о закупках предусмотрено, что Уполномоченные органы, уполномоченные учреждения, на которые возложены полномочия на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для обеспечения нужд субъектов РФ, вправе осуществлять полномочия уполномоченных органов, уполномоченных учреждений муниципальных образований на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) на основании соглашений между субъектами Российской Федерации и находящимися на их территориях муниципальными образованиями.

Следует отметить, что в названных мной документах, связанных с проектом «Модернизация школьных систем образования», рекомендаций, связанных с централизацией закупок работ по капитальному ремонту объектов, не дано.

В Иркутской области пошли дальше.

Органам местного самоуправления была дана установка на централизацию закупок работ по капремонту школ на администрации и специализированные учреждения (полного цикла).

Но как представляется - произвольно принимать решения о централизации закупок нельзя.

Нормы Федерального закона о закупках не отменяют нормы другого законодательства, которые при осуществлении закупок должны применяться безусловно, например Федеральный закон о бухгалтерском учете и все вытекающие из него правовые акты.

Примечание: Статья 3: закупка товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд (далее - закупка) - совокупность действий, осуществляемых в установленном настоящим Федеральным законом порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд. Закупка начинается с определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершается исполнением обязательств сторонами контракта. В случае, если в соответствии с настоящим Федеральным законом не предусмотрено размещение извещения об осуществлении закупки или направление приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), закупка начинается с заключения контракта и завершается исполнением обязательств сторонами контракта;

Обязанность централизовать закупки у органов местного самоуправления нет. Вопрос о возможности и необходимости централизации закупок должен решаться с учетом анализа совокупности факторов и обстоятельств.

По мнению министерства по регулированию контрактной системы в сфере закупок Иркутской области целесообразно централизовать полный цикл закупок на разработку сметной документации и на выполнение работ по капитальному ремонту зданий, освободив общеобразовательные учреждения от планирования таких закупок, определения подрядчика, заключения контрактов, их исполнения, в том числе приемки выполненных работ (из результатов), обеспечения их оплаты, передав такие функции уполномоченному муниципальному органу (3 учреждению).

Централизация закупок – статья 26 Федерального закона о закупках:

Условно схемы централизации государственных, муниципальных закупок, предусмотренные статьей 26, можно разделить на три:

- общая: наличие отдельного органа власти или казенного учреждения, наделенного полномочиями уполномоченного органа или уполномоченного учреждения, например, министерство контрактной системы субъекта РФ; только выбор поставщика. Ни обоснование закупок, ни заключение контракта.

- предметная или частичная: специальный уполномоченный орган не создается, а соответствующими функциями наделяется уже существующий орган власти. При этом функции уполномоченного органа не являются основными для такого органа власти,

например, во Владимирской области - Департамент имущественных и земельных отношений администрации Владимирской области; в Волгоградской области - министерство экономики, внешнеэкономических связей и инвестиций Волгоградской области;

- ведомственная централизация: централизация в пределах ведомства. Ведомственная централизация предусмотрена ч. 5 ст. 26 Закона № 44-ФЗ, в которой предусматривается возможность конкретного ведомства централизовать закупки своих территориальных органов и подведомственных учреждений

Статья 3, часть 1 пункт 10) уполномоченный орган, уполномоченное учреждение - государственный орган, муниципальный орган, казенное учреждение, на которые возложены полномочия, предусмотренные статьей 26 Федерального закона.

Статья 26 часть 3

Высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией полномочия на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для нескольких органов исполнительной власти субъекта РФ, казенных, бюджетных учреждений и государственных унитарных предприятий субъекта РФ, муниципальных органов, муниципальных казенных, бюджетных учреждений и муниципальных унитарных предприятий, а также полномочия на планирование закупок, определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей), заключение контрактов, их исполнение, в том числе на приемку поставленных товаров, выполненных работ (их результатов), оказанных услуг, обеспечение их оплаты для нескольких органов исполнительной власти субъекта РФ, казенных, бюджетных учреждений и государственных унитарных предприятий субъекта РФ, органов местного самоуправления, муниципальных казенных, бюджетных учреждений и муниципальных унитарных предприятий могут быть возложены соответственно на орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, казенное учреждение субъекта РФ, муниципальный орган, муниципальное казенное учреждение или несколько указанных органов, учреждений. (в ред. Федеральных законов от 03.07.2016 № 321-ФЗ, от 02.07.2021 № 360-ФЗ)

Этому должен предшествовать подготовительный этап.

Определить:

- удаленность от центрального аппарата органа местного самоуправления;

- наличие подведомственных казенных и бюджетных учреждений, их количество и территориальное расположение, в том числе удаленность от центрального аппарата органа местного самоуправления,

- объем и структура закупаемых подведомственными заказчиками товаров, работ, услуг, а также периодичность осуществления соответствующих закупок (может оцениваться на основании планов закупок и планов графиков закупок подведомственных заказчиков, документов, составляемых в ходе бюджетного планирования, и иных документов);

- специфика сферы деятельности подведомственных учреждений (например, медицина, образование, наука и т.д.), обуславливающая особенности осуществления закупок такими учреждениями;

- управленческий потенциал подведомственных заказчиков, т.е. способность административно-управленческого персонала подведомственных органов и учреждений эффективно осуществлять организационно-управленческую и финансово-хозяйственную деятельность (может оцениваться с помощью метода экспертных оценок, социологических методов и (или) иных методов).

Когда встает вопрос о централизации закупок отдельных товаров, например горюче-смазочных материалов, оргтехники, компьютерной техники, общесистемного программного обеспечения, пищевых продуктов, канцелярских товаров, бумаги офисной, изделий медицинского назначения, медицинских расходных материалов, расходных материалов для оргтехники, технического обслуживания оргтехники, дезинфицирующих средств, и подобного, то здесь проблемы отсутствуют. Вопрос только о целесообразности. Нормы о бухгалтерском учете позволяют единому заказчику (уполномоченному органу/учреждению) приобретать эти товары, ставить на учет на забаланс и затем соответствующими бухгалтерскими уведомлениями и проводками передавать товар подведомственным получателям.

Например, Постановление Правительства РФ от 19.06.2020 № 892 «О наделении ФКУ «Центр по обеспечению деятельности казначейства России полномочиями на планирование и осуществление централизованных закупок отдельных товаров для отдельных федеральных органов исполнительной власти». В соответствии с ч. 2 ст. 26 предусмотрена полная централизация от планирования до оплаты отдельных товаров – канцелярских принадлежностей и бумаги для отдельных федеральных ОИВ (территориальных органов) в соответствии с перечнем к этому постановлению. Определен порядок взаимодействия уполномоченного учреждения с федеральными органами.

Но какие проблемы с централизацией закупок работ по капитальному ремонту зданий школ. Они связаны с тем, что здание школы это объект недвижимости, объект капитального строительства.

Согласно п. 10 и 10.1 ст.1 ГК РФ к объектам капитального строительства относятся здания, строения, сооружения, объекты, строительство которых не завершено,

Капитальный ремонт – это выполнение масштабных строительно-монтажных работ, направленных на полное устранение неисправностей изношенных элементов общего имущества объекта в целях повышения его эксплуатационных характеристик.

В соответствии с гражданским законодательством объект недвижимого имущества здание закрепляется за учреждением на праве оперативного управления.

Учреждение наделяется недвижимым и иным имуществом для выполнения возложенных функций (устав).

Федеральный закон об образовании обязывает наделять образовательное учреждение зданием. То есть школа не может существовать без здания. Финансовое обеспечение деятельности учреждения включает затраты на содержание имущества. Затраты учреждения на капитальный ремонт, это затраты на содержание имущества: принятые обязательства - контракт - финансовый результат - инвентарная карточка.

(Справочно, нормы НПА: ГК РФ, Федеральные законы: 7-ФЗ, 172-ФЗ, 403-ФЗ; БК РФ- бюджетная смета, 78.1; Учет – операции, факта хозяйственной жизни. Стандарт

«Концептуальные основы бухгалтерского учета и отчетности организаций государственного сектора»: ведение бухгалтерского учета, формирование и публичное раскрытие показателей бухгалтерской (финансовой) отчетности осуществляется исходя из того, что субъект учета контролирует активы в форме имущества, закрепленного за субъектом учета собственником (учредителем) в целях выполнения государственных (муниципальных) полномочий (функций), осуществления деятельности по оказанию государственных (муниципальных) услуг либо для управленческих нужд учреждения).

При таких обстоятельствах произвольное принятие решений приводит к ряду нарушений.

Иногда приходится слышать такие мнения: имущество учреждений – это муниципальная собственность. Все финансируется из одного бюджета – местного. Какая разница, кто будет осуществлять капитальный ремонт школы: сама школа или администрация, или комитет, или другое учреждение.

По моему мнению, это глубокое заблуждение, ошибочное мнение, реализация которого ведет к ряду ошибок. Законодательством о бухгалтерском учете, стандартами и инструкциями бухгалтерского учета урегулировано так, что никто, кроме учреждения, за которым здание закреплено на праве оперативного управления, не может нести затраты на его содержание. Нужно принимать разумные, эффективные, проработанные решения. Следует отметить, что часть 3 статьи 26 предусматривает возможность централизации закупок для нескольких учреждений. Для одного учреждения централизация закупки не предусмотрена. По правилам статьи 94 Закона о закупках оплату производит Заказчик.

В Иркутской области в 2022 году с переходом в 2023 год в модернизации систем образования участвовало 45 муниципальных школ. На 2023 год в рамках годичного цикла участвует 14 муниципальных школ. В основном это по одной школе в муниципальном образовании. Только несколько МО, где участвовало 2-3 школы.

- Учреждение самостоятельно осуществляет закупки. До него доводятся соответствующие ассигнования. Здание или его часть ставится на капитальный ремонт правовым актом администрации (Ведомственные строительные нормы ВСН 58-88(р), приказ 312); определяется заказчик – школа; назначается комиссия или должностное лицо, ответственное за осуществление контроля и участие в приемке выполненных работ, это может быть подведомственное администрации специализированное казенное учреждение. Есть практика, когда школа заключает соглашение о взаимодействии со специализированным учреждением об оказании содействия в контроле и приемке выполненных работ. Учреждение планирует, размещает заказ, заключает и исполняет контракт.

- Централизация закупок, когда в МО несколько школ в модернизации школьных систем, имеется либо специализированное учреждение, либо специализированный орган: заказчиком остается школа; до учреждения доводятся ассигнования на кап ремонт; специализированное учреждение или орган определяются уполномоченным на весь цикл закупочных действий, до оплаты. Оплату производит заказчик. Опыт Новосибирской области. Заказчик действует в лице уполномоченного казенного учреждения.

- Если иначе, то только изъятие здания из оперативного управления школы. Но здесь свои минусы. Поместить его можно только в казну или за таким учреждением, функционал которого позволяет иметь такое здание. В отношении объектов казны полномочия у органа по управлению муниципальным имуществом, который по своему функционалу не всегда специалист в области строительства и капитального ремонта.

Таким образом, по нашему мнению, ч. 3 ст. 26, предусматривающая возможность централизации полного цикла закупки в отношении нескольких заказчиков, может применяться к движимому имуществу. К недвижимому имуществу эту норму применить сложно, но можно по опыту Новосибирской области. Ситуация остается спорной, существуют доводы в пользу любого утверждения.

Спасибо за внимание!