

Мониторинг эффективности использования бюджетных средств, направляемых на закупку товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд, закупку товаров, работ и услуг отдельными видами юридических лиц

1. Исходные данные о экспертно-аналитическом мероприятии.

1.1. Наименование экспертно-аналитического мероприятия: «Мониторинг эффективности использования бюджетных средств, направляемых на закупку товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд, закупку товаров, работ и услуг отдельными видами юридических лиц».

1.2. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия: пункт 1.2.3 плана работы Счетной палаты Красноярского края на 2019 год, пункт 1.2.1 плана работы Счетной палаты Красноярского края на 2020 год, предложение Законодательного Собрания Красноярского края от 12.07.2018 № 2175-и-ЗС.

1.3. Объекты экспертно-аналитического мероприятия: Правительство Красноярского края, органы исполнительной власти Красноярского края, государственные органы Красноярского края, краевые государственные казенные учреждения, краевые государственные бюджетные учреждения, краевые государственные автономные учреждения, краевые государственные унитарные предприятия, хозяйствующие общества, в уставном капитале которых доля участия Красноярского края в совокупности превышает пятьдесят процентов.

1.4. Период проведения экспертно-аналитического мероприятия: с 31.01.2019 по 28.02.2020.

1.5. Исследуемый период: 2019 год.

2. Основные выводы по результатам экспертно-аналитического мероприятия.

2.1. В Красноярском крае приняты все обязательные нормативные правовые акты в сфере осуществления закупок для обеспечения государственных нужд, отнесенные к полномочиям субъектов РФ.

При этом не используется право субъекта РФ на урегулирование отдельных вопросов, установленное федеральным законодательством, что не позволяет оптимизировать процессы системы управления закупками в крае, негативно сказывается на эффективности их осуществления и сокращении нарушений действующего законодательства.

Наделение Агентства полномочиями по нормативному правовому регулированию и разработке проектов нормативных правовых актов края противоречит требованиям федерального законодательства в сфере закупок и нормам Закона края от 10.07.2008 № 6-1930 «О Правительстве Красноярского края и иных органах исполнительной власти Красноярского края».

В крае не определен орган исполнительной власти, осуществляющий функции по разработке государственной политики в сфере закупок.

Сформированная на краевом уровне система управления закупками нуждается в актуализации.

2.2. Автоматизированная система управления закупками Красноярского края не позволяет всем участникам контрактной системы в полной мере реализовать полномочия, установленные действующим законодательством.

Требуется дальнейшая доработка и модернизация АСУЗКК в целях повышения эффективности ее функционирования, соответствия законодательно установленным требованиям, расширения функциональных возможностей в части осуществления контроля и мониторинга, обеспечения большего охвата муниципальных заказчиков и интеграции процесса закупок в рамках Федерального закона № 223-ФЗ.

2.3. В 2019 году по сравнению с 2018 годом объем закупок в крае в целом вырос на 6,2 млрд рублей и составил 98,8 млрд рублей. Структура закупок существенно не изменилась.

Несмотря на увеличение доли централизованных закупок на 14,1%, доля закупок у единственного поставщика не снижается и составляет более 60% у заказчиков, осуществляющих закупки в соответствии с требованиями Федерального закона № 223-ФЗ, и треть закупок для государственных и муниципальных нужд в рамках Закона о контрактной системе.

Экономия в результате применения конкурентных способов определения поставщиков составила 6,4 млрд рублей, что на 12,3% больше, чем в 2018 году.

2.4. Выявляемый ежегодно объем нарушений законодательства в сфере закупок не снижается.

Нарушения, выявляемые по результатам аудита и контроля в сфере закупок, охватывают все этапы закупочного цикла, начиная с организации и планирования закупочной деятельности и заканчивая исполнением контрактов. Присутствуют факторы, создающие возможности совершения коррупционных действий и (или) принятия коррупционных решений, а также коррупционные риски.

Основными причинами установленных нарушений являются ненадлежащая квалификация должностных лиц, недостатки в организации процесса закупок, недостаточный и несвоевременный ведомственный контроль, а также сложное и часто изменяющееся законодательство.

3. Основные нарушения, выявленные в ходе экспертно-аналитического мероприятия.

3.1. Результаты анализа нормативного правового регулирования в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц края показали следующее.

Федеральный закон № 223-ФЗ не является четким регламентом действий заказчиков при размещении заказа, передавая им право самостоятельно разрабатывать и утверждать Положение о закупках.

В свою очередь Положение о закупках регламентирует закупочную деятельность заказчика и содержит требования к закупке, в том числе порядок подготовки и проведения процедур закупки (включая способы закупки), условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, а также иные связанные с обеспечением закупки положения.

Законодательством в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц не предусмотрены случаи обязательной разработки и принятия нормативных правовых актов на уровне субъектов, за исключением порядка осуществления ведомственного контроля органами исполнительной власти субъектов РФ в отношении краевых государственных учреждений и краевых государственных унитарных предприятий.

Вышеуказанная обязанность возникла у субъектов РФ в результате вступления в силу изменений Федерального закона № 223-ФЗ от 31.12.2017.

Предусмотренные статьей 6.1 Федерального закона № 223-ФЗ на уровне субъектов РФ и муниципальном уровне общие правила осуществления ведомственного контроля в крае не определены. Порядок осуществления контроля устанавливается в актах высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. В Красноярском крае указанный порядок не принят.

Таким образом, вопросы осуществления ведомственного контроля органами исполнительной власти края в отношении краевых государственных учреждений и краевых государственных унитарных предприятий нормативно не урегулированы, периодичность и порядок осуществления контроля не регламентированы.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено, что ввиду отсутствия НПА, регламентирующего ведомственный контроль на уровне края, фактически данный вид контроля за деятельностью учреждений в части соблюдения требований Федерального закона № 223-ФЗ осуществляется лишь 1 органом исполнительной власти края (Агентство

печати и массовых коммуникаций края) и органами местного самоуправления в 5 муниципальных районах и городских округах края (г. Норильск, г. Шарыпово, Балахтинский, Рыбинский, Шарыповский муниципальные районы).

На федеральном уровне в отношении федеральных государственных учреждений и унитарных предприятий такой порядок утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 08.11.2018 № 1335.

Для устранения пробела в нормативном правовом регулировании Агентством разработан проект постановления Правительства, который в марте 2019 года направлен на согласование в органы исполнительной власти края, проект НПА возвращен Правовым управлением Губернатора края в связи с необходимостью его доработки.

Откорректированный проект нормативного правового акта в декабре 2019 года повторно направлен на согласование в органы исполнительной власти края, однако срок утверждения правил ведомственного контроля не определен.

Отсутствие ведомственного контроля со стороны государственного или муниципального органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя за соблюдением норм Федерального закона № 223-ФЗ способствует многочисленным нарушениям действующего законодательства в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц при осуществлении закупочной деятельности, выявляемым органами внешнего государственного финансового контроля в рамках своих полномочий.

3.2. В ходе анализа действующей системы управления государственными закупками в крае установлено противоречие норм НПА, оказывающее негативное влияние на результативность деятельности ее участников.

Так, в соответствии со статьей 22 Закона края от 10.07.2008 № 6-1930 «О Правительстве Красноярского края и иных органах исполнительной власти Красноярского края» (далее – Закон края № 6-1930) органом исполнительной власти края, осуществляющим функции по разработке государственной политики в определенной области (сфере) государственного управления, может являться только министерство.

В крае ни одно из министерств не наделено соответствующими полномочиями в сфере закупок, таким образом, в крае отсутствует орган, ответственный за разработку государственной политики в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Согласно статье 24 Закона края № 6-1930 агентства могут осуществлять нормативное правовое регулирование в определенной области государственного управления только в случаях, установленных федеральным законодательством.

Агентство, в соответствии с Положением № 65-п, наделено полномочиями по нормативному правовому регулированию и разработке проектов нормативных правовых актов края в сфере закупок.

При этом федеральным законодательством в сфере закупок право принимать нормативные правовые акты, дополняющие или уточняющие федеральные нормы, дано исключительно высшему исполнительному органу государственной власти субъекта РФ. Таким образом, отдельные нормы Положения об Агентстве не соответствуют требованиям федерального законодательства в сфере закупок и противоречат нормам Законом края № 6-1930, что не позволяет Агентству в полном объеме реализовывать возложенные на него функции.

Разработанные Агентством типовые контракты на поставку товаров, оказание услуг и выполнение работ при проведении закупок носят рекомендательный характер и не являются обязательными для применения краевыми заказчиками при осуществлении закупок, так как не утверждены в установленном порядке правовыми актами края, что существенно затрудняет выполнение задачи по повышению прозрачности и конкурентности закупок путем унификации закупочных документов.

Правительством края не реализуется право, установленное частями 6, 7, 8 статьи 112 Федерального закона № 44-ФЗ, на утверждение порядка разработки типовых контрактов,

типовых условий контрактов для обеспечения государственных нужд, на определение случаев и условий их применения.

Соответственно, Агентство, приняв функции по нормативно-правовому регулированию в сфере закупок, не обладает достаточными полномочиями для их реализации.

Противоречие между компетенцией и правовым статусом Агентства негативно отражается на результатах его деятельности и сфере закупок.

4. Требования по устранению выявленных нарушений и недостатков, предотвращению нанесения материального ущерба субъекту РФ или возмещению причиненного вреда, по привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в допущенных нарушениях, а также мер по пресечению, устранению и предупреждению нарушений (согласно внесенным представлениям и предписаниям).

По результатам экспертно-аналитического мероприятия не внесены представления и предписания.

5. Информация о предложениях Счетной палаты Красноярского края.

По результатам экспертно-аналитического мероприятия внесены предложения.

5.1. Правительству Красноярского края:

устранить нарушения действующего законодательства и наделить органы исполнительной власти края полномочиями в сфере закупок в соответствии с компетенцией, установленной федеральным законодательством в сфере закупок и Законом края № 6-1930;

определить орган исполнительной власти края, ответственный за разработку государственной политики в сфере закупок;

принять нормативный правовой акт об утверждении правил осуществления органами исполнительной власти края, осуществляющими функции и полномочия учредителя в отношении краевых государственных учреждений, права собственника имущества краевых государственных унитарных предприятий, ведомственного контроля за соблюдением требований Федерального закона № 223-ФЗ и иных принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов;

принять нормативные правовые акты, право на принятие которых установлено действующим законодательством в сфере закупок, в целях уточнения или дополнения федеральных норм, в том числе:

- порядок разработки типовых контрактов, типовых условий контрактов для обеспечения государственных нужд края, случаев и условий их применения;

- порядок осуществления закупок малого объема для обеспечения государственных нужд края;

осуществлять контроль за соблюдением положений пункта 3.1. Постановления Правительства Красноярского края от 29.08.2008 № 65-п «Об утверждении Положения об агентстве государственного заказа Красноярского края» при определении заказчиками поставщиков (подрядчиков, исполнителей) товаров, работ, услуг, включенных в План закупок;

рассмотреть вопрос о расширении функциональных возможностей и модернизации АСУЗКК в целях:

- интеграции системы со всеми операторами электронных площадок, которые соответствуют установленным законодательством требованиям и могут в равной степени использоваться участниками закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

- использования системы при осуществлении контроля, аудита и мониторинга закупочной деятельности;

- осуществления государственными и муниципальными заказчиками закупок в рамках Федерального закона № 223-ФЗ;

рассмотреть вопрос о разработке и принятии нормативного правового акта,

регламентирующего процесс модернизации АСУЗКК в целях систематизации и упорядочивания действий всех участников.

органам исполнительной власти края:

повысить качество и эффективность осуществления ведомственного контроля за соблюдением требований Закона о контрактной системе и иных принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов;

обеспечить осуществление ведомственного контроля за соблюдением требований Федерального закона № 223-ФЗ и иных принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов;

5.2. Краевым и муниципальным заказчикам:

провести анализ выявленных в ходе контрольных и экспертно-аналитических мероприятий нарушений (недостатков), принять меры по их недопущению.

Заключение о результатах экспертно-аналитического мероприятия направлено в Законодательное Собрание Красноярского края, Правительство Красноярского края, министерство финансов Красноярского края.

Прокурору Красноярского края направлено письмо для применения мер прокурорского реагирования в целях устранения пробела нормативного правового регулирования и устранения нарушения требований статьи 6.1 Федерального закона № 223-ФЗ в связи с непринятием Правительством края порядка осуществления уполномоченными органами исполнительной власти края ведомственного контроля за соблюдением требований вышеуказанного Федерального закона и иных принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов.

6. Принятые решения и меры по устранению выявленных нарушений и реализации предложений Счетной палаты Красноярского края.

Реализация предложений находится на контроле Счетной палаты Красноярского края.