

Отчет

по итогам проверок использования бюджетных средств, направленных в 2012-2013 годах на проведение работ по ремонту и капитальному ремонту автомобильных дорог общего пользования местного значения муниципального образования «Город Томск».

Основание проверки: пункты 1.1, 1.1.¹ и 1.14 Плана работы Счетной палаты Города Томска на 2014 год, утвержденного приказом председателя Счетной палаты Города Томска от 23.12.2013 № 241/1 (с последующими изменениями).

Цель проверок:

1. Проверка соблюдения условий, целей и порядка предоставления департаментом городского хозяйства администрации Города Томска субсидий в целях возмещения затрат, связанных с ремонтом автомобильных дорог, достоверности сведений о затратах на проведение работ по ремонту автомобильных дорог, предоставленных для расчета размера и получения субсидии.

2. Проверка целевого и эффективного использования бюджетных средств, направленных департаментом городского хозяйства администрации Города Томска в 2013 году на проведение работ по капитальному ремонту автомобильной дороги по пер.Буяновскому от Московского тракта до ул.Эуштинской и пер.Западного в г.Томске, проверка фактического объема и качества выполненных работ (выборочно).

3. Целевое и эффективное использование бюджетных средств, направленных департаментом капитального строительства администрации Города Томска в 2012-2013 годах на выполнение работ по капитальному ремонту автомобильных дорог местного значения муниципального образования «Город Томск» за 2012-2013 годы (совместно с Прокуратурой города Томска)», проверка объемов и стоимости фактически выполненных работ, а также соблюдения условий заключенных муниципальных контрактов.

Объекты проверки:

1. Департамент капитального строительства администрации Города Томска (далее по тексту – департамент капитального строительства, Департамент).

2. Департамент городского хозяйства администрации Города Томска (далее по тексту – департамент городского хозяйства, Департамент).

Отчет сформирован на основе:

1. Акта проверки целевого и эффективного использования бюджетных средств, направленных на выполнение работ по капитальному ремонту автомобильных дорог местного значения муниципального образования «Город Томск» за 2012-2013 годы (совместно с Прокуратурой города Томска)», подписанного и.о. начальника департамента капитального строительства администрации Города Томска с учетом представленных пояснений и возражений.

2. Акта проверки использования бюджетных средств по благоустройству и ремонту автомобильных дорог местного значения муниципального образования «Город Томск» (пер.Буяновский от Московского тракта до ул.Эуштинской и пер.Западного) в 2013 – 1 кв. 2014 гг. (совместно с УМВД России по Томской области), подписанного начальником Управления дорожной деятельности, благоустройства и транспорта администрации Города Томска (акт проверки подписан без возражений).

3. Акта проверки соблюдения условий и порядка предоставления в 2013 году субсидий юридическим лицам в целях компенсации затрат, связанных с ремонтом автомобильных дорог местного значения, находящихся на территории муниципального образования «Город Томск» и инженерных сооружений на них (включая проверку достоверности предоставления отчетности), в рамках контрольного мероприятия «Проверка соблюдения получателями субсидий, предоставленных им в соответствии со статьями 78 и 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, условий, целей и порядка их предоставления», подписанного начальником Управления дорожной деятельности, благоустройства и транспорта администрации Города Томска с учетом представленных пояснений и возражений.

В ходе проведения проверки были рассмотрены вопросы:

1. Финансирование строительных работ.
2. Соблюдение законодательства по размещению заказа на выполнение работ.
3. Соблюдение порядка предоставления субсидий для компенсации затрат, связанных с ремонтом дорог.
4. Соблюдение условий муниципальных контрактов в части сроков выполнения работ.
5. Анализ проектно-сметной документации, порядка формирования сметной стоимости работ.
6. Соответствие объемов строительных работ, выполненных на объекте, утвержденной проектно-сметной документации, актам о приемке выполненных работ, исполнительной документации.
7. Анализ факторов, оказывающих влияние на качество производства работ, соответственно, на эффективность бюджетных расходов.

Основные итоги проверки:

Счетной палатой Города Томска в истекшем периоде 2014 года проведены 3 проверки использования бюджетных средств, направленных в 2012-2013 гг. на проведение работ по ремонту и капитальному ремонту автомобильных дорог муниципального образования «Город Томск». Проанализировав нарушения и замечания, выявленные в ходе данных проверок можно сделать вывод о том, что практически все допускаемые при проведении данных работ нарушения и недостатки носят системный характер и их можно распределить на несколько основных групп, а именно:

1. Нарушения бюджетного законодательства и законодательства о закупках для государственных (муниципальных) нужд, в частности:

1.1. Значительная часть работ по ремонту автомобильных дорог в 2013 году (как и в предыдущие периоды) финансировалась путем предоставления субсидий юридическим лицам.

1.2. Проведение в 2013 году капитального ремонта пер. Буяновского и пер. Западного проводилось вообще без заключения муниципального контракта (договора).

Как неоднократно указывалось Счетной палатой Города Томска согласно п. 5 ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа и обеспечение безопасности дорожного движения на них относится к вопросам местного значения городского округа. Соответственно, финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов. В соответствии с п. 2 ст. 3 Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов потребности муниципальных

образований в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения, относятся к муниципальным нуждам.

В соответствии с требованиями ст. 72 Бюджетного кодекса РФ размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд производится в соответствии с законодательством Российской Федерации о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд. Помимо этого, удовлетворение потребностей муниципального образования посредством выделения бюджетных средств без осуществления процедуры размещения заказов путем проведения торгов для муниципальных нужд может быть расценено как нарушение положений Закона о защите конкуренции.

Помимо нарушения бюджетного законодательства и законодательства, регулирующего порядок закупок для государственных и муниципальных нужд, подобная практика приводит к ущемлению прав и интересов муниципального образования «Город Томск» и созданию рисков неэффективного использования средств городского бюджета, т.к. заключение муниципальных контрактов (договоров) на производство работ, значительно расширило бы круг ответственности организаций, производивших ремонтные работы и прав органов администрации, выступающих заказчиками работ. В частности, статьей 715 Гражданского кодекса РФ (часть 2) предусмотрены права заказчика на проверку хода и качества работ в процессе их выполнения; отказа от исполнения договора в случае рисков несоблюдения срока выполнения работ с возмещением причиненных убытков и т.д.

2. Недостаточный контроль за выполнением работ, выражающийся в следующем:

2.1. Несоблюдение сроков выполнения работ, предусмотренных муниципальными контрактами. К примеру, срок выполнения работ, предусмотренный муниципальным контрактом, заключенным департаментом капитального строительства с ООО «Дорожник» на выполнение работ по капитальному ремонту ул.Загорной, был установлен не позднее 25.12.2012. Согласно представленной исполнительной документации датой окончания капитального ремонта объекта капитального строительства считается 26.07.2013.

При этом, департаментом капитального строительства не были приняты меры по взысканию с ООО «Дорожник» неустойки за неисполнение условий муниципального контракта в части срока окончания работ. Минимальная сумма неустойки по расчету Счетной палаты составляет 895 818,0 руб.

2.2. Не выполнение всего объема работ, предусмотренного муниципальными контрактами. К примеру, вышеупомянутый муниципальный контракт, заключенный департаментом капитального строительства с ООО «Дорожник» на выполнение работ по капитальному ремонту ул. Загорной в г. Томске, был расторгнут 05.09.2013 в связи с неисполнением Подрядчиком своих обязательств. На дату подписания соглашения о расторжении муниципального контракта фактически приняты и оплачены работы на сумму 20 590 925,56 руб. Стоимость не выполненных работ составила 6 794 568,89 руб. В частности, при проведении визуального осмотра и контрольных обмеров фактически выполненных работ установлено, что предусмотренные локальными сметными расчетами и частично включенные в акты формы КС-2 работы по устройству обочин на участках от ул. Лермонтова до ПК9+87,70 и от ПК9+87,70 до ПК10+35, фактически не выполнены.

Стоимость не выполненных работ составила 49 122,96 руб., из них оплачены работы на сумму 8 472,40 руб., что привело к неправомерному использованию бюджетных средств.

3. Несоблюдение требований Градостроительного кодекса, в частности:

3.1. В нарушение ч. 3 ст. 49 гл. 6 Градостроительного кодекса РФ на проектную документацию, подготовленную для проведения капитального ремонта ул. Загорной и ул. Угрюмова, не было получено положительное заключение государственной экспертизы (данная документация на экспертизу департаментом капитального строительства не направлялась).

Вместе с тем, положительное заключение государственной экспертизы проектной документации в соответствии со ст. 49 Градостроительного кодекса РФ подтверждает соответствие проектной документации требованиям технических регламентов, в том числе санитарно-эпидемиологическим, экологическим требованиям, требованиям государственной охраны объектов культурного наследия, требованиям пожарной, промышленной, ядерной, радиационной и иной безопасности, а также результатам инженерных изысканий.

3.2. Проектная документация на капитальный ремонт пер. Буяновского и пер. Западного, а также на часть объектов, работы по ремонту которых производились за счет бюджетных субсидий, вообще не разрабатывалась, что является нарушением порядка, установленного п.12.2 ст.48, п.15 ст.48, п.3 ст.49 Градостроительного кодекса РФ.

4. Несоблюдение органами администрации города Томска, выступающими заказчиками работ, либо осуществляющими компенсацию затрат, сложившихся при их проведении посредством предоставления бюджетных субсидий, принципа эффективности расходования бюджетных средств, определенного ст. 34 Бюджетного кодекса РФ:

Несмотря на наличие положительных заключений о проверке достоверности сметной стоимости практически в ходе всех проверок выявлены факты завышения сметной стоимости работ на объектах. К примеру, завышение сметной стоимости работ по капитальному ремонту ул. Загорная и ул. Угрюмова составило 1 099 438,14 руб.

Завышение сметной стоимости работ по локальным сметным расчетам, представленным в 2013 году в департамент городского хозяйства для получения субсидии в целях возмещения затрат, связанных с ремонтом автомобильных дорог, составило 23 690 391,65 руб.

Оплата работ по завышенной сметной стоимости влечет за собой несоблюдение принципа результативности и эффективности использования бюджетных средств, закрепленного статьей 34 Бюджетного кодекса РФ.

Указанные факты свидетельствуют, кроме того, о недостаточно высоком качестве разрабатываемой проектно-сметной документации.

5. Отсутствие системы в планировании работ:

В ходе проведенных проверок проведен анализ, показывающий, что при выборе того или иного вида ремонта улично-дорожной сети практически не учитывается соотношение площадей разрушенных участков к общей площади проезжей части. К примеру, в ходе проверки проанализирована информация о видах ремонта автомобильных дорог, применяемых в различных регионах РФ, показывающая, что при серьезных повреждениях и дефектах поверхности покрытия, достигших 12–15%, от общей площади участка автомобильной дороги, целесообразней выполнять 100% ремонт всей площади асфальтобетонного покрытия, в связи со снижением прочности дорожной одежды и неспособностью сопротивляться процессу развития остаточных деформаций и разрушений.

Это подтверждено проведенными в ходе проверки визуальными осмотрами участков дорог, на которых в 2013 году проводился ямочный ремонт. Осмотры показали, что всего через год после проведения ямочного ремонта дорог, поверхность которых была разрушена более, чем на 15% от общей площади, отремонтированным, и прилегающим к ним участкам вновь требовалось проведение ремонта. Т.е. выполнение ямочного ремонта дорог при серьезных повреждениях и дефектах поверхности асфальтобетонного покрытия менее эффективно, чем капитальный ремонт.

Общий объем выявленных проверками финансовых нарушений составил 28 529,3 тыс. руб.

По итогам проведенных проверок Счетной палатой Города Томска предлагается осуществить ряд мероприятий, направленных на повышение эффективности бюджетных расходов:

1. Для повышения эффективности использования средств бюджета муниципального образования «Город Томск» рассмотреть возможность разработки и утверждения порядка по выбору наиболее рационального метода выполнения ремонтных работ автомобильных дорог, для чего:

- рассмотреть возможность разработки и утверждения порядка, определяющего максимально допустимый процент разрушений асфальтобетонного покрытия автомобильной дороги для выполнения ремонтных работ дорог ямочным способом;

- рассмотреть возможность разработки порядка выполнения работ по диагностике и оценке состояния автомобильных дорог на территории муниципального образования «Город Томск» с целью рационального планирования и оценки эффективности дорожно-ремонтных работ;

- обеспечить ведение журнала по износу дорожных покрытий автомобильных дорог муниципального образования «Город Томск»;

2. Рассмотреть возможность при планировании бюджетных расходов муниципального образования «Город Томск» на строительство, реконструкцию и капитальный ремонт автомобильных дорог муниципального образования «Город Томск» учитывать затраты на обустройство их надежными ливневыми канализационными системами, отсутствие которых, за счет скопления сточных вод на асфальтированном покрытии автомобильных дорог, является одной из причин его разрушения.

3. В связи с низким качеством проверки сметной документации на ремонтные работы и ведения строительного контроля рассмотреть возможность передачи функций по проведению проверки проектно-сметной документации, объекты которой не попадают под экспертизу, и осуществлению строительного контроля при выполнении ремонтных работ на объектах муниципальной собственности единой службе технического надзора.