

УТВЕРЖДАЮ
Председатель Счетной
палаты Города Томска

В.И. Вакс

«___» _____ 2016 года

Отчет

по итогам контрольного мероприятия «Аудит эффективности использования бюджетных средств, направленных на реализацию подпрограммы «Обеспечение безопасности дорожного движения» на 2015-2017 годы» муниципальной программы «Безопасный город» на 2015-2017 годы» в 2015 году»

Основание проверки: пункт 1.6 Плана работы Счетной палаты Города Томска на 2015 год, утвержденного приказом председателя Счетной палаты Города Томска от 24.12.2015 № 185.

Цель проверки:

Проведение анализа планирования и организации работ по ремонту улично-дорожной сети муниципального образования «Город Томск» (далее по тексту – УДС), проверка фактически выполненных объемов работ и их качества.

Объекты проверки:

1. Управление дорожной деятельности, благоустройства и транспорта администрации Города Томска (далее по тексту – УДДБиТ, Управление).

Отчет сформирован на основе: Акта контрольного мероприятия, подписанного заместителем Мэра Города Томска – начальником управления дорожной деятельности, благоустройства и транспорта администрации Города Томска В.П. Ханом, с учетом представленных возражений и пояснений.

В ходе проведения проверки были рассмотрены вопросы:

1. Анализ планирования и организации работ по ремонту улично-дорожной сети муниципального образования «Город Томск», а также определения их стоимости, в т. ч. анализ формирования нормативов финансовых затрат на ремонт улично-дорожной сети муниципального образования «Город Томск».

2. Проверка исполнения муниципального контракта, проверка объемов и стоимости работ, включенных в акты формы № КС-2, проведение выборочных визуальных осмотров.

3. Строительный контроль (технический надзор) за выполнением работ.

Основные итоги контрольного мероприятия:

1. Размер ассигнований, утвержденных на реализацию в 2015 году мероприятий подпрограммы «Обеспечение безопасности дорожного движения» на 2015-2017 годы муниципальной программы «Безопасный город» составил 328 840,9 тыс. руб. Утвержденные ассигнования исполнены в размере 320 789,8 тыс. руб. или на 97,6% от запланированных.

Согласно отчету о выполнении муниципальной программы «Безопасный город», за 2015 год, все запланированные подпрограммой «Обеспечение безопасности дорожного движения», мероприятия исполнены в полном объеме, в том числе проведение ремонта автомобильных дорог местного значения муниципального образования «Город Томск», в условиях поддержания бесперебойного движения транспортных средств и организации безопасных условий такого движения, площадь ремонтируемой поверхности 4 173 300,31 м².

Однако, как указывалось в заключении, составленном Счетной палатой Города Томска по итогам внешней проверки Отчета об исполнении бюджета Города Томска за 2015 год, дать объективную оценку исполнения мероприятия «Проведение ремонта автомобильных дорог

местного значения муниципального образования «Город Томск» в условиях поддержания бесперебойного движения транспортных средств и организации безопасных условий такого движения» невозможно, т. к. перечень объектов улично-дорожной сети муниципального образования «Город Томск», на которых планируется выполнение ремонта дорожного покрытия в 2015 году (приложение № 4) включен в подпрограмму только 07.12.2015, т. е. по факту проведения ремонтных работ.

Детальной проверкой охвачены бюджетные средства в размере 293 708,9 тыс. руб., направленные в 2015 году на выполнение мероприятий по ремонту улично-дорожной сети муниципального образования «Город Томск» в рамках муниципального контракта от 10.03.2015 № 2015.62510, заключенного Управлением с УМП «Спецавтохозяйство г. Томска» по результатам электронного аукциона.

2. Предметом муниципального контракта являлись работы по ремонту улично-дорожной сети муниципального образования «Город Томск». Цена контракта определена в соответствии с расчетом стоимости работ по ремонту УДС с учетом коэффициента снижения стоимости по итогам электронного аукциона. Расчет стоимости произведен на основании нормативов финансовых затрат на ремонт УДС муниципального образования «Город Томск» на 2015 год, утвержденных постановлением администрации Города Томска от 07.11.2014 № 1147.

При этом, следует обратить внимание на то, что, как и в предыдущие годы, муниципальный контракт не содержал поадресный перечень объектов с указанием видов работ, подлежащих выполнению на каждом конкретном объекте. Дефектная ведомость, содержащая виды работ и поадресный перечень объектов, подлежащих ремонту, составлена по факту выполнения работ и подписана сторонами 25.12.2015 (дополнительное соглашение от 25.12.2015 № 4 к муниципальному контракту). Данный факт указывает на:

- отсутствие системы как долгосрочного (3-5 лет), так и краткосрочного (1 год) планирования работ (т. е. на необходимость определения поадресных объектов и видов проводимых работ до размещения муниципального заказа);

- отсутствие порядка и методики 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.

3. Анализ планирования, организации работ по ремонту улично-дорожной сети муниципального образования «Город Томск», а также формирования их стоимости (нормативов финансовых затрат) показал следующее:

3.1. Расчет стоимости работ в локальных сметных расчетах, на основании которых были определены нормативы финансовых затрат, применяемые для расчета начальной максимальной цены муниципального контракта, был произведен в ценах II квартала 2014 года с применением индекса-дефлятор перехода в цены 2015 года $k=1,046$, утвержденного приказом Департамента архитектуры и строительства Томской области от 15.05.2014 № 5-п для применения к стоимости строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов, осуществляемых за счет средств бюджета Томской области на 2014 - 2016 г. г. Следует также обратить внимание, что Министерством экономического развития РФ индекс-дефлятор в размере 1,046 установлен для инвестиций в основной капитал.

В связи с применением данного индекса-дефлятора для работ по текущему ремонту допущено удорожание работ на 10 834 478,60 руб., что не отвечает принципам эффективности использования бюджетных средств, определенному ст. 34 Бюджетного кодекса РФ. Итоги проведенного анализа формирования нормативов финансовых затрат на ремонт улично-дорожной сети муниципального образования «Город Томск» свидетельствуют о необходимости разработки экономически обоснованных нормативов либо о целесообразности применения проектно-сметного метода формирования начальной максимальной цены муниципальных контрактов на данные работы.

3.2. Согласно приложению № 3 «Расчет стоимости работ по ремонту улично-дорожной сети муниципального образования «Город Томск», к муниципальному контракту № 2015.62510 в цену контракта включена стоимость работ по восстановлению изношенного

покрытия проезжей части дорог (однослойного) общей площадью 12 000,00 м² с применением автокомпрессора. Общая стоимость данных работ была рассчитана в размере 17 764 440,00 руб.

В ходе проверки по предоставленной исполнительной документации проведен сравнительный анализ эффективности расходов при выполнении работ по восстановлению дорожного покрытия толщиной 8 см с использованием автокомпрессора и методом холодного фрезерования, который показал, что помимо неоправданного удорожания работ, а также увеличения времени их производства, в результате выполнения значительной части работ с применением автокомпрессора в 2015 году не получен возвратный материал (асфальтобетонная крошка), пригодный для использования при проведении ремонтных работ (отсыпка обочин, устройство основания дорог и т. д.). Подобная практика планирования и проведения работ не отвечает принципу эффективности использования бюджетных средств, определенному ст. 34 Бюджетного кодекса РФ. Общая сумма неэффективных расходов по подсчетам Счетной палаты составила 6 268 292,91 руб.

3.3. Согласно предоставленным к проверке исполнительной документации и актам выполненных работ формы № КС-2 в 2015 году при исполнении муниципального контракта № 2015.62510 имели место факты выполнения УМП «Спецавтохозяйство г. Томска» ремонтных работ дорожного покрытия одних и тех же участков улично-дорожной сети в разные интервалы времени с привлечением разных субподрядных организаций. А именно, на участках улиц Яковлева, Гагарина, Нахимова, Московский тракт, 79 Гвардейской Дивизии, пр. Кирова изначально проводился ямочный ремонт, а позже (с временной разницей от 2-х недель до 3 месяцев) проводилось полное восстановление дорожного полотна, включая участки, на которых был проведен ямочный ремонт. Таким образом, результатом ненадлежащего планирования и организации работ явилось неэффективное использование бюджетных средств в размере 864 956,35 руб.

3.4. Согласно предоставленной исполнительной документации (общий журнал работ № 1) УМП «Спецавтохозяйство г. Томска» с привлечением субподрядной организации ООО «Индор-Линия» в период с 05.10.2015 по 01.12.2015 выполнялись дополнительно включенные в муниципальный контракт ремонтные работы по восстановлению улично-дорожной сети в объеме 273,78 м² с использованием автокомпрессора и с применением дорогостоящей всепогодной смеси на общую сумму 1 003 613,08 руб. Работы выполнялись на улицах, на которых в период с апреля по сентябрь 2015 годы в рамках этого же муниципального контракта выполнялись плановые ремонтные работы с привлечением субподрядных организаций, использующих при ремонте горячие асфальтобетонные смеси. Счетной палатой проведен сравнительный анализ, который показал, что всего в 2015 году была возможность на бюджетные средства в размере 1 003 613,08 руб., израсходованные на устранение аварийных участков дорожного покрытия в объеме 273,78 м² с использованием всепогодной смеси, отремонтировать дорожное покрытие с использованием горячей асфальтобетонной смеси и применением метода холодного фрезерования в зависимости от толщины ремонтируемого слоя в объеме от 939 м² до 1 113 м².

Выборочным осмотром отдельных участков, на которых в 2015 году проводились данные работы, установлено ненадлежащее их состояние (по ул. Иркутский тракт, д. 85б (карман) и кольцо ул. Иркутский тракт - ул. Беринга). Таким образом, ненадлежащий уровень планирования ремонтных работ приводит к увеличению бюджетных расходов. При этом, как видно из приведенных примеров, несмотря на высокую затратность выполненных работ, положительный результат в части приведения части участков УДС в нормативное состояние, так и не был достигнут. Подобная практика приводит к несоблюдению принципа эффективности использования бюджетных средств, определенного ст. 34 Бюджетного кодекса РФ. В рассмотренных в ходе контрольного мероприятия случаях размер неэффективных бюджетных расходов составил 1 003 613,08 руб.

3.5. В ходе проверки установлено, что в 2015 и в 2016 годах УМП «Спецавтохозяйство г. Томска» а рамках муниципальных контрактов, заключенных с УДДБиТ (№ 2015.62510 и № Ф.2016.62629), выполнялись ремонтные работы на пр. Комсомольском от моста до пер.

Мариинского. При этом, восстановление разрушенного асфальтобетонного покрытия на данном участке попадает под гарантийные обязательства, принятые на себя ОАО «Сибмост» в рамках заключенного с департаментом капитального строительства администрации Города Томска муниципального контракта от 15.12.2010 № 160, предметом которого являлось выполнение работ по строительству транспортной развязки в двух уровнях на пересечении проспекта Комсомольского с улицей Пушкина в г. Томске. 2 этап и реконструкции участков улично-дорожной сети муниципального образования «Город Томск».

Во избежание неэффективного расходования бюджетных средств документы, подтверждающие расходы УДДБиТ по ремонту дорожного полотна, необходимо направить в департамент капитального строительства администрации Города Томска для принятия мер по их взысканию с ОАО «Сибмост».

3.6. В ходе проверки проведен анализ количества работающих на одной улице (участке) субподрядных организаций, привлеченных УМП «Спецавтохозяйство г. Томска» в рамках муниципального контракта № 2015.62510. По результатам анализа установлено, что на одних и тех же улицах производились ремонтные работы разными субподрядчиками в количестве от 2 до 5 организаций.

Следует учесть, что большое количество субподрядных организаций, осуществляющих ремонт на одном участке дороги приводит:

- к дроблению ремонтируемых карт на более мелкие, что способствует большей вероятности их разрушения и выведению дорожного полотна из нормативного состояния;
- снижению (либо отсутствию) ответственности за отремонтированные участки, в виду того, что все участки расположены вблизи друг от друга. Как установлено проверкой, налицо низкое качество исполнительных схем, на которых в большинстве случаев указанные места отремонтированных карт не соответствуют действительности. Данный факт не дает возможность точно установить ответственную за некачественно произведенные работы субподрядную организацию, соответственно, привлечение ее к исполнению гарантийных обязательств.

Существующая практика организации работ (выполнение ямочного ремонта на одном участке дороги с привлечением нескольких субподрядных организаций) «размывает» ответственность исполнителей за качество выполняемых работ.

3.7. Практикуется применение струйно-инъекционного метода при недостаточно невысокой его эффективности: проведенные осмотры показали, что отремонтированные в 2015 году данным способом участки не соответствуют нормативным требованиям, что ведет к неэффективным расходам в размере 905 003,59 руб.

4. Проверка исполнения муниципального контракта, проверка объемов и стоимости работ, включенных в акты формы № КС-2, показала:

4.1. Выборочной проверкой затрат, включенных в акты о приемке выполненных работ формы № КС-2, были установлены факты завышения стоимости работ, допущенные в результате неправильного определения объемной массы материалов при перевозке; неправомерного применения повышающего коэффициента, учитывающего особые условия производства работ (стесненность); определения стоимости работ в федеральной сметно-нормативной базе устаревшей редакции и т. д., повлекшие за собой завышение стоимости работ, соответственно неправомерную их оплату в общей сумме 1 694 978,15 руб.

4.2. Итогом проведенных визуальных осмотров и контрольных обмеров явились следующие основные замечания и нарушения:

- осмотрами выявлены факты несоответствия нанесенных на исполнительные схемы участков УДС, на которых в 2015 году проводились ремонтные работы, их фактическому расположению, что свидетельствует о ненадлежащем качестве исполнительной документации. Отражение фактического местоположения отремонтированных карт проезжей части также необходимо для установления конкретного исполнителя ремонтных работ (субподрядчика) при возникновении гарантийного обязательства по восстановлению асфальтобетонного покрытия;
- завышение фактических размеров карт в исполнительной документации, а также фактическое отсутствие карт, указанных на исполнительных схемах как отремонтированные

участки подрядной организацией, а также завышение объема, использованного при производстве работ материала, привело к завышению объемов работ, включенных в акты формы № КС-2, соответственно, неправомерному использованию бюджетных средств в размере 128 557,12 руб.:

- осмотрами выявлены факты проведения повторного ремонта отдельных участков, отремонтированных в 2014-2015 годах (по ул. Московский тракт, ул. Иркутский тракт - ул. Высоцкого; ул. Розы Люксембург), что вызвано ненадлежащим их состоянием. Данное обстоятельство повлекло за собой неэффективное использование бюджетных средств в общей сумме 15 525,08 руб.:

- большинство проведенных осмотров показало неудовлетворительное состояние отремонтированных в 2015 году участков УДС, что является следствием выбора неправильного вида ремонта (ямочный ремонт при большом износе дорожного полотна по всей его протяженности); несоблюдения технологии выполнения работ; несоблюдения предъявляемых требований к используемым материалам.

4.3. В ходе проверки Счетной палатой Города Томска для проведения работ по строительно-техническому исследованию толщины отремонтированного дорожного покрытия привлечена специализированная организация – ООО «Судебная экспертиза». По итогам проведенного исследования выявлены факты несоответствия фактической толщины асфальтобетонного покрытия заявленным в актах формы № КС-2 данным, следствием которых явилась неправомерная оплата завышенного объема работ в размере 1 465 494,87 руб.

5. При проверке актов формы № КС-2 выявлен факт нецелевого использования бюджетных средств в размере 79 788,17 руб. А именно, за счет утвержденных в бюджете Города Томска на 2015 год средств на реализацию мероприятий подпрограммы «Обеспечение безопасности дорожного движения» на 2015 — 2017 годы муниципальной программы «Безопасный город» был произведен ремонт внутриквартальных проездов и объектов рекреации Ленинского района Города Томска, подлежащих содержанию и ремонту в рамках программы «Благоустройство территорий в 2015-2020 годах» муниципальной программы «Благоустройство Города Томска» на 2015-2017 годы».

6. Для осуществления строительного контроля за выполнением работ по ремонту УДС в 2015 году УДДБиТ был заключен договор от 13.04.2015 № 15-11 ТН с МБУ «Центр технического надзора». Данная организация уполномочена осуществлять технический надзор за строительством, капитальным ремонтом объектов внешнего благоустройства, ремонтом проезжей части улично-дорожной сети г. Томска и ямочным ремонтом улично-дорожной сети г. Томска» в соответствии с постановлением Мэра города Томска от 15.07.2004 № 351 «Об осуществлении технического надзора за строительством, капитальным ремонтом объектов внешнего благоустройства, ремонтом проезжей части улично-дорожной сети г. Томска и ямочным ремонтом улично-дорожной сети г. Томска».

Тем не менее, проверкой установлено, что при проведении ремонтных работ на общую сумму 40 073 174,04 руб. строительный контроль осуществлялся другими организациями, на основании договоров, заключенных с УМП «Спецавтохозяйство г. Томска» либо с субподрядными организациями, что является грубым нарушением условий муниципального контракта. Помимо этого, отсутствие технического надзора за выполнением работ со стороны Заказчика (УДДБиТ) создает риски приемки и оплаты работ ненадлежащего качества либо в объемах, не соответствующих фактически выполненным.

7. В ходе проверки исполнения условий муниципального контракта в части осуществления технического надзора за выполнением работ установлено следующее:

7.1. Выводы о качестве используемых материалов при производстве ремонтных работ были сделаны на основании протоколов и паспортов, предоставленных УМП «Спецавтохозяйство г. Томска» и субподрядными организациями. Собственные лабораторные испытания на предмет проверки качества используемых материалов МБУ «Центр технического надзора» не проводились. Данный факт приводит к риску приемки некачественной асфальтобетонной смеси, повлекшей за собой уменьшение срока службы асфальтобетонного покрытия проезжей части.

Отсутствие независимых лабораторных испытаний со стороны Заказчика привело к ущемлению интересов муниципального образования Город Томск и неэффективному расходованию бюджетных средств в размере 1 256 223,64 руб.

7.2. Установлен факт приемки МБУ «Центр технического надзора» работ на участках, имеющих признаки разрушения асфальтобетонного покрытия. Так, согласно письменным пояснениям представителя МБУ «Центр технического надзора» при приемке работ по пр. Ленина (акт формы № КС-2 от 17.11.2015 № 150) в районе остановки «ЦУМ» и здания по пр. Ленина, д. 82а установлены первоначальные признаки разрушения асфальтобетонного покрытия вокруг двух колодцев в виде трещин. Кроме того, в процессе эксплуатации объекта до момента приемки установлено скопление поверхностных вод на участках в районе Центрального рынка, перекрестка с ул. Пролетарской, перекрестка с ул. Бердской, въездов-выездов в отдельные дворовые территории, остановочных карманах и т. д. При этом акт приемки выполненных работ формы № КС-2 представителем технического надзора 17.11.2015 был подписан.

7.3. Следует отметить, что определение площади выполненных работ на всех ремонтируемых участках, в том числе имеющих сложную конфигурацию осуществляется с использованием мерных линейных приборов (рулетки), что не исключает погрешности и, как следствие, риски завышения объемов выполненных работ.

7.4. Установлен факт отказа в подписи актов о приемке выполненных работ формы № КС-2 от 23.11.2015 № 221 и от 28.10.2015 № 113 на общую сумму 8 428 538,11 руб. представителем МБУ «Центр технического надзора» на основании установленных отклонений толщины асфальтобетонного покрытия, а также не соответствия требованиям СНиП 3.06.03-85 по улицам Гагарина и Мокрушина. Несмотря на это, работы приняты УДДБиТ в объеме, отраженном в актах формы № КС-2 без учета замечаний МБУ «Центр технического надзора» и оплачены в полном объеме. Данное обстоятельство повлекло за собой неправомерную оплату не выполненных работ в размере 735 809,01 руб.

Таким образом, как показали результаты контрольного мероприятия, несмотря на неблагоприятные финансовые условия, сложившиеся в настоящее время, УДДБиТ не предпринимается никаких мер по оптимизации расходов при производстве работ по ремонту УДС. Напротив, в результате отсутствия долгосрочного планирования, а также ненадлежащей организации работ наблюдается значительное их удорожание, приводящее к неэффективным бюджетным расходам.

По результатам проведенного контрольного мероприятия Счетной палатой Города Томска предложено:

1. Принять меры по возмещению с УМП «Спецавтохозяйство г. Томска» неправомерно полученной за завышенные объемы работ оплаты в общей сумме 4 024 839,15 руб.

2. Во избежание неэффективного расходования бюджетных средств передать в департамент капитального строительства администрации Города Томска документы, подтверждающие расходы УДДБиТ по ремонту дорожного полотна на пр. Комсомольском от моста до пер. Мариинского, произведенных в 2015 году и в 2016 году для предъявления к возмещению их ОАО «Сибмост» в рамках гарантийных обязательств по муниципальному контракту от 15.12.2010 № 160, предметом которого являлось выполнение работ по строительству транспортной развязки в двух уровнях на пересечении проспекта Комсомольского с улицей Пушкина в г. Томске. 2 этап и реконструкции участков улично-дорожной сети муниципального образования «Город Томск».

3. С целью исключения фактов неэффективных бюджетных расходов организовать систему долгосрочного планирования работ по ремонту улично-дорожной сети Города Томска в рамках подпрограммы «Обеспечение безопасности дорожного движения» на 2015 — 2017 годы муниципальной программы «Безопасный город» с указанием конкретных объектов, подлежащих ремонту и видов планируемых работ.

4. Для создания реальной конкурентной среды и повышения заинтересованности подрядных организаций в качестве производимых работ и повышения их ответственности

предлагаем рассмотреть возможность заключения нескольких, более мелких муниципальных контрактов на ремонт улично-дорожной сети (к примеру, с привязкой к районам города). Рассмотреть возможность заключения долгосрочных муниципальных контрактов на время действия подпрограммы «Обеспечение безопасности дорожного движения» на 2015-2020 годы».

5. С целью исключения рисков завышения при приемке объемов выполненных работ по восстановлению изношенного асфальтобетонного покрытия на участках сложной конфигурации, с использованием мерных линейных приборов (рулетки, курвиметра) следует определить площади таких участков осуществлять с помощью GPS.

6. С целью обеспечения эффективности расходования бюджетных средств необходимо:

- повысить качество исполнительной документации, в части недопущения приемки выполненных работ с последующей оплатой по исполнительным схемам, не отражающим фактическое место расположения отремонтированных участков;

- обеспечить наличие независимой лаборатории со стороны Заказчика;

- обеспечить обязательное проведение проверки достоверности сметной стоимости работ единой уполномоченной организацией на стадии определения начальной максимальной цены муниципального контракта;

- рассмотреть целесообразность выполнения ремонтных работ с использованием автокомпрессора на участках дорог, позволяющих выполнить эти работы с использованием фрезы;

- усилить контроль за качеством выполняемых работ, обеспечить соблюдение гарантийных обязательств в полном объеме.

7. Для более объективного определения стоимости работ по ремонту улично-дорожной сети предлагаем рассмотреть возможность определения начальной максимальной цены муниципальных контрактов, используя проектно-сметный метод с привязкой к конкретным объектам.

Аудитор Счетной палаты
Города Томска

И.И. Яншина