Информация о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ эффективности использования бюджетных средств, направленных на финансовое обеспечение дорожной деятельности в рамках реализации национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги»

Экспертно-аналитическое мероприятие проведено в соответствии со статьями 157, 268[1] Бюджетного кодекса РФ, статьей 98 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», статьей 9 закона Тверской области от 29.09.2011 № 51-ЗО «О Контрольно-счетной палате Тверской области», пунктом 10 Плана деятельности Контрольно-счетной палаты Тверской области на 2019 год, утвержденного приказом Контрольно-счетной палаты Тверской области от 19.12.2018 № 77 (с изм. от 04.09.2019 № 47), приказом Контрольно-счетной палаты Тверской области от 10.09.2019 № 49.

Период проведения экспертно-аналитического мероприятия: с 01.10.2019 по 16.12.2019 (с перерывом с 05.11.2019 по 06.12.2019).

Проверяемый период: 01.01.2019 по 01.11.2019.

Законом Тверской области от 28.12.2018 № 71-ЗО «Об областном бюджете Тверской области на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» на реализацию мероприятий национального проекта «Безопасные и качественные дороги» в рамках государственной программы Тверской области «Развитие транспортного комплекса и дорожного хозяйства Тверской области» на 2016–2021 годы (далее – Госпрограмма) утверждены бюджетные ассигнования на 2019 год в сумме 2 889 545,1 тыс. руб.:

- на выполнение работ на объектах госсобственности – 2 091 545,1 тыс. руб., из них 1 250 826,5 тыс. руб. – средства федерального бюджета;
- на выполнение работ в городских агломерациях – 798 000 тыс. руб., из них 672 000 тыс. руб. – средства федерального бюджета.

Паспорт регионального проекта Тверской области «Программа дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования, объектов улично-дорожной сети на 2019–2024 годы» (далее – Региональный проект) включает в себя показатели реализации 2 федеральных проектов – «Дорожная сеть» и «Общесистемные меры развития дорожного хозяйства», однако цели, показатели, задачи и результаты приведены без конкретизации, на достижение результатов какого из двух федеральных проектов они направлены.

Показатель реализации федерального проекта «Дорожная сеть» – «Доля автомобильных дорог регионального значения, соответствующих нормативным требованиям» по Тверской области к концу 2024 года (в последний год реализации проекта) должен составить 33,7%, что не соответствует п. 8 Указа Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития РФ на период до 2024 года».

При реализации Регионального проекта:

1. не все результаты Регионального проекта, установленные в соответствии с соглашением о реализации регионального проекта «Дорожная сеть (Тверская область)» на 2019 год, достигнуты в установленный срок:

- при установленном сроке 01.03.2019 соглашение о предоставлении межбюджетного трансферта из федерального бюджета заключено 29.03.2019;

- программы дорожной деятельности сформированы на 2019 год с несоблюдением установленных сроков (согласно Региональному проекту – 14.12.2018, по соглашению – 01.02.2019). Детализированные программы с учетом периода 2020–2021 годов и укрупненные на период 2022–2024 годов отсутствуют;

- не соблюден срок выполнения ремонтных работ на автомобильных дорогах – 01.12.2019;

2. не соблюдены сроки, установленные Региональным проектом в части мероприятия по выполнению работ в городских агломерациях:

- соглашение между Министерством транспорта Тверской области и администрацией города Твери о предоставлении бюджету города Твери межбюджетных трансфертов заключено 05.04.2019 при установленном сроке 17.03.2019;

- контракты на выполнение мероприятий, необходимых для реализации и достижения целевых показателей регионального проекта, заключались в период с 04.06.2019 по 30.08.2019 при установленном сроке до 31.05.2019.

Показатели реализации мероприятий федерального проекта «Дорожная сеть», установленные в Госпрограмме, не характеризуют конечный результат выполнения мероприятия, что не в полной мере отвечает критериям адекватности и однозначности, установленным пп. «а», «д» п. 14 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности реализации государственных программ Тверской области, утвержденного постановлением Правительства Тверской области от 24.09.2012 № 545-пп.

Кроме того, в Госпрограмме отсутствуют показатели, характеризующие выполнение мероприятий, реализация которых предусмотрена Региональным проектом, утвержденным 14.12.2018: выполнение работ по устройству (установке) светофорных объектов, выполнение комплекса работ по установке и содержанию направляющих ограждений.

Порядок предоставления иных межбюджетных трансфертов из областного бюджета Тверской области на выполнение работ в городских агломерациях, утвержденный постановлением Правительства Тверской области от 05.04.2019 № 103-пп (далее – Постановление № 103-пп), не содержит цели (направления расходов) представления межбюджетного трансферта, что позволило включить в пообъектное распределение иных межбюджетных трансфертов из областного бюджета Тверской области на выполнение работ в городских агломерациях в качестве объекта «Комплекс работ по приобретению и установке системы автоматической фотовидеофиксации нарушений правил дорожного движения на улично-дорожной сети города Твери» на сумму 44 460,5 тыс. руб., выполнение аналогичных работ предусматривается в рамках содержания автомобильных дорог на региональном уровне и мероприятий федерального проекта «Общесистемные меры развития дорожного хозяйства на федеральном уровне.

Сравнительный анализ объектов, на которых предусмотрено проведение работ в г. Твери в 2019 году в рамках реализации национального проекта, проведенный на основании данных Регионального проекта (от 14.12.2018), Программы дорожных работ на территориях муниципальных образований Тверской области в 2019 году, утвержденной распоряжением Правительства Тверской области от 01.03.2019 № 131-рп (далее – Программа 131-рп), Постановления № 103-пп, проектной документации на ремонт автомобильных дорог, показал несогласованность информации в приведенных документах в части:

- включения объектов, выполнение работ на которых не предусмотрено Региональным проектом;

- наличия в Региональном проекте объектов, которые не включены в Программу № 131-рп, Постановление № 103-пп;

- наличия расхождений по мощности объектов с проектной документацией по ремонту автомобильных дорог;

- протяженности участков ремонта автомобильных дорог.

В нарушение Постановления № 103-пп и п. 3.2 Соглашения, заключенного с администрацией города Твери, Департаментом дорожного хозяйства благоустройства и транспорта администрации города Твери (далее – Департамент ДХБиТ) заключены:

- 4 муниципальных контракта на выполнение работ по ремонту автомобильных дорог, превышающим размер иного межбюджетного трансферта в разрезе объектов, утвержденный Постановлением № 103-пп;

- 5 муниципальных контрактов на выполнение работ на объектах, не предусмотренных Постановлением № 103-пп.

Вышеуказанные несоответствия устранены постановлением Правительства Тверской области от 23.10.2019 № 396-пп, вступившим в силу с 25.10.2019, то есть после заключения муниципальных контрактов.

В рамках реализации регионального проекта «Дорожная сеть» в 2019 году заключены 17 контрактов:

- 4 госконтракта на выполнение ремонтных работ на автомобильных дорогах регионального значения на общую сумму 3 258 862,9 тыс. руб. (2019 год – 1 989 347,6 тыс. руб., 2020 год – 1 269 515,3 тыс. руб.);

- на выполнение ремонтных работ в городских агломерациях г. Тверь – 13 контрактов на общую сумму 837 456,3 тыс. рублей.

Для исполнения обязательств по заключенным контрактам привлекались субподрядные организации из числа субъектов малого предпринимательства:

- в рамках 4 государственных контрактов на выполнение комплекса ремонтных работ на автомобильных дорогах общего пользования регионального значения по 2 государственным контрактам передан на выполнение субподрядным организациям объем работ в размере 21,1% от объема годового задания по контракту на 2019 год по каждому договору;

- в рамках 9 муниципальных контрактов на выполнение работ по ремонту автомобильных дорог общего пользования на территории города Твери по 7 муниципальным контрактам привлечены субподрядные организации.

По состоянию на 16.12.2019, согласно информации размещенной в ЕИС в сфере закупок и информации, предоставленной Министерством транспорта Тверской области, ремонтные работы выполнены и оплачены:

- на автомобильных дорогах регионального значения – на общую сумму 1 859 065,8 тыс. руб., что составляет 93,4% от предусмотренного контрактами объема (1 989 347,6 тыс. руб.). Исполнение обязательств подрядчиком завершено только по государственному контракту от 27.05.2019 № 26/2019-ИС – отремонтирован участок автодороги Тверь – Бежецк – Весьегонск – Устюжна протяженностью 25,04 км;

- в городских агломерациях – исполнены на сумму 481 713,9 тыс. руб., или 57,5% от суммы заключенных муниципальных контрактов (837 456,3 тыс. руб.).

На территории города Твери отремонтировано и принято в эксплуатацию 23,331 км дорог из 35,35 км (14 объектов из 24), что составляет 66% от общей протяженности дорог,

подлежащих ремонту в 2019 году в соответствии с Постановлением № 103-пп (в ред. от 23.10.2019), а также установлено 2 светофорных объекта.

Проведенным мероприятием установлены нарушения положений Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ), в том числе:

1. нарушения, допущенные ГКУ «Дирекция ТДФ»:

- в нарушение требований ст. 18, 22 Закона № 44-ФЗ, требований пп. 2 п. 8 Классификации работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог, утвержденной приказом Минтранса России от 16.11.2012 № 402, п. 11 Порядка ремонта автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения Тверской области, утвержденного постановлением Правительства Тверской области от 08.02.2018 № 50-пп, начальная (максимальная) цена контракта на ремонт автомобильных работ регионального значения завышена на общую сумму 33 279,4 тыс. руб. по причине включения в НМЦК работ по расчистке от растительности, выполнение которых осуществляется в рамках работ по содержанию автомобильных дорог;

- в нарушение требований ч. 1 ст. 34 Закона № 44-ФЗ в раздел 7 «Гарантии» госконтракта от 07.05.2019 № 26/2019-ИС не включен установленный техническим заданием гарантийный срок на автопавильоны;

- в нарушение требований ч. 2 ст. 34, ч. 1 ст. 95 Закона № 44-ФЗ после предусмотренного госконтрактами срока окончания работ (31.10.2019) заключались дополнительные соглашения, изменяющие состав и объемы работ, запланированные к выполнению на 1 этапе в 2019 году, более чем на 10% от их первоначального объема, предусмотренного в техническом задании к государственным контрактам (стоимость выполнения работ изменена пропорционально изменениям объемов), кроме того, включены новые виды работ, не предусмотренные техническим заданием;

- информация о госконтракте от 27.05.2019 № 26/2019-ИС в реестре контрактов, размещенном в ЕИС в сфере закупок, не содержит данных о применении к подрядчику штрафных санкций за просрочку исполнения обязательств на 8 дней по выполнению годового задания на 2019 год, что не отвечает требованиям пп. 10 п. 2 ст. 103 Закона № 44-ФЗ;

2. нарушения, допущенные Департаментом ДХБиТ:

- в нарушение требований ст. 18, 22 Закона № 44-ФЗ допущено завышение НМЦК по 7 муниципальным контрактам на общую сумму 17 379,9 тыс. руб. по причине включения в НМЦК завышенного объема работ по разборке трамвайных путей, завышенной стоимости утилизации отходов, в том числе из-за неправильного применения тарифа на утилизацию;

- в нарушение требований ч. 3 ст. 1, ст. 432 ГК РФ, ст. 34, ч. 2 ст. 37, ст. 95 Закона № 44-ФЗ заказчиком допущено изменение условий контракта в части неверного указания размера обеспечения;

- в нарушение требований ч. 2 ст. 34, ч. 1 ст. 95 Закона № 44-ФЗ заключались дополнительные соглашения, изменяющие установленные контрактами сроки выполнения работ на участках автомобильных дорог, в том числе после предусмотренного муниципальными контрактами срока действия контракта;

- не обеспечено размещение в ЕИС в сфере закупок информации о заключенных договорах с соисполнителями, субподрядчиками, являющимися субъектами малого предпринимательства, социально ориентированными некоммерческими организациями по состоянию на 16.12.2019, что является не соблюдением требований п. 15 ч. 2 ст. 103

Закона № 44-ФЗ, подпункта «и(1)» пункта 2 Правил ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками, утвержденного постановлением Правительства РФ от 28.11.2013 № 1084;

- установлены факты некачественного оформления документов по приемке выполненных работ, что свидетельствует о нарушении требований ч. 7 ст. 94 Закона № 44-ФЗ;

- информация о муниципальном контракте от 10.06.2019 № 0136200003619001877 в реестре контрактов, размещенном в ЕИС в сфере закупок, не содержит данных о применении к подрядчику штрафных санкций за просрочку исполнения обязательств, что не отвечает требованиям пп. 10 п. 2 ст. 103 Закона № 44-ФЗ;

- в нарушение требований п. 10, 13, ч. 2, ч. 3 статьи 103 Закона № 44-ФЗ не обеспечено своевременное размещение (размещение) в ЕИС в сфере закупок сведений об исполнении обязательств по контракту (приемке оказанных услуг) и документов о приемке выполненных работ:

по объектам в рамках 2 исполненных контрактов (№ 0136200003619001877, № 0136200003619001880) сведения размещены с нарушением установленного срока;

по объектам в рамках 4 муниципальных контрактов (№ 0136200003619001878, № 0136200003619001881, № 0136200003619001882, № 0136200003619002041) сведения не размещены.

Условиями муниципальных контрактов не предусмотрено представление подрядчиком подтверждающих документов о фактическом объеме и стоимости сбора и вывоза строительного мусора на полигон ТБО, что создает риск включения в акты приемки выполненных работ объема отходов, фактически не утилизированного, а также свидетельствует о формальном подходе к приемке выполненных работ.

Положения заключенных ГКУ «Дирекция ТДФ», Департаментом ДХБиТ контрактов на выполнение ремонтных работ на автодорогах не содержат условий об источнике финансирования контрактов, что не согласуется с требованиями п. 2.5 Приложения № 1 к приказу Министерства транспорта РФ от 05.02.2019 № 37 «Об утверждении типовых условий контрактов на выполнение работ по строительству (реконструкции), капитальному ремонту, ремонту автомобильных дорог, искусственных дорожных сооружений и информационной карты типовых условий контракта».

Неоднократное заключение дополнительных соглашений к контрактам, изменяющих сроки, объемы, виды работ, установленные нарушения требований Закона № 44-ФЗ, свидетельствуют о недостатках планирования при реализации заказчиками (ГКУ «Дирекция ТДФ», Департаментом ДХБиТ) своих функций, несоблюдении принципов профессионализма, а также ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок, установленные статьями 9, 12 Закона № 44-ФЗ.

По причине допущенного завышения НМЦК на выполнение ремонтных работ на автомобильных дорогах, допущены избыточные расходы бюджетных средств, предусмотренных на реализацию Регионального проекта, на общую сумму 29 043,9 тыс. руб., что не соответствует требованиям ст. 34, пп. 3 п. 1 ст. 162 Бюджетного кодекса РФ, из них фактически оплаченные расходы:

- на выполнение ремонтных работ на автомобильных дорогах регионального значения в сумме 24 079,4 тыс. руб. (работы по расчистке от растительности);

- на выполнение работ в городских агломерациях в сумме 4 964,5 тыс. руб. (работы по разборке трамвайных путей).

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия утвержден Коллегией Контрольно-счетной палаты Тверской области (протокол № 36 (230) от 30.12.2019) и направлен в адрес Губернатора Тверской области, в Законодательное Собрание Тверской области и прокуратуру Тверской области.