|  |  |
| --- | --- |
|  | Утверждён  постановлением коллегии контрольно-счетной палаты Волгоградской области  от 20 декабря 2019 г. № 23/1 |

**ОТЧЕТ**

**о результатах проверки законности, эффективности (экономности и результативности) использования средств областного бюджета, направленных на строительство и реконструкцию автомобильных дорог общего пользования в Волгоградской области в 2018 году**

**Основание для проведения контрольного мероприятия:** пункт 2.13 плана работы контрольно-счетной палаты Волгоградской области (далее - КСП) на 2019 год, утвержденного постановлением коллегии КСП от 17.12.2018 № 23/2.

**Срок проведения контрольного мероприятия:** с 17.09.2019 по 15.11.2019.

**Цели контрольного мероприятия:**

1. Определить законность и результативность использования бюджетных средств, направленных на строительство и реконструкцию автомобильных дорог общего пользования в Волгоградской области в 2018 году в рамках мероприятия 7 «Строительство и реконструкция автомобильных дорог общего пользования (за исключением автомобильных дорог федерального значения)» подпрограммы «Совершенствование и развитие сети автомобильных дорог общего пользования Волгоградской области» государственной программы Волгоградской области «Развитие транспортной системы и обеспечение безопасности дорожного движения в Волгоградской области», утвержденной постановлением Администрации Волгоградской области от 23.01.2017 № 16-п (далее – ГП «Транспорт»).
2. Определить соблюдение установленных требований при учёте затрат по строительству объектов капитального строительства и реконструкции.
3. Определить соответствие направлений деятельности по строительству и реконструкции автомобильных дорог общего пользования в Волгоградской области в 2018 году, в том числе проектирование, документам стратегического планирования Волгоградской области и Российской Федерации.

**Проверяемый период деятельности:**2018 год.

**Объекты контрольного мероприятия:**

-комитет транспорта и дорожного хозяйства Волгоградской области (далее - Облкомдортранс);

-филиал акционерного общества «Волгомост» Мостоотряд № 57 (далее – АО «Волгомост»).

Запрошена информация у:

-комитета финансов Волгоградской области (далее – Облфин) об объёмах бюджетных средств, направленных на исполнение судебных актов;

-государственного автономного учреждения Волгоградской области «Управление государственной экспертизы проектов» о государственной экспертизе проектной документации на реконструкцию 32 дорог Волгограда;

-администрации Волгограда о востребованности и возможности применения проектной документации на реконструкцию 32 дорог Волгограда.

**Перечень оформленных актов контрольных мероприятий:** два акта проверки объектов контроля. Акт проверки Облкомдортранса от 20.11.2019 № 230 подписан с пояснениями и замечаниями, на которые подготовлено заключение КСП от 13.12.2019 № 01КСП-04-05/43.

**Характеристика объектов контроля:**

Облкомдортранс является органом исполнительной власти Волгоградской области, уполномоченным в сфере осуществления единой государственной политики развития сети автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения (далее - автомобильные дороги), государственного управления автомобильными дорогами и сооружениями на них.

В Волгоградской области инструментом финансирования строительства и реконструкции автомобильных дорог является ГП «Транспорт». Облкомдортранс являлся ответственным исполнителем программы, главным распорядителем средств областного бюджета и выступал государственным заказчиком, осуществлявшим закупки.

Функции заказчика-застройщика при осуществлении дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог в части ведения строительного контроля и (или) технического надзора за производимыми работами на объектах строительства и в части приёмки выполненных работ осуществляло подведомственное Облкомдортрансу государственное казённое учреждение Волгоградской области «Дирекция автомобильных дорог» (далее – Дирекция).

Расходы на строительство и реконструкцию автомобильных дорог (за исключением автомобильных дорог федерального значения) на 2018 год утверждены Облкомдортрансу Законом Волгоградской области от 15.12.2017 № 124-ОД «Об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» (далее – Закон о бюджете на 2018 год) по подразделу 0409 «Дорожное хозяйство (дорожные фонды)» в рамках одноимённого основного мероприятия подпрограммы «Совершенствование и развитие сети автомобильных дорог общего пользования Волгоградской области» ГП «Транспорт» по целевой статье 830 0409 46 2 03 400 с направлением расходов «Капитальные вложения в объекты государственной (муниципальной) собственности» в сумме 1 810 137,6 тыс. рублей.

В 2018 году общий объём финансирования мероприятия составил 1 578 932,9 тыс. рублей.

тыс. руб.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| № мероп. | Наименование мероприятия | План  (ГП Транспорт) | Исполнено | Отклонение | |
| тыс.руб. | % |
| **7** | **Строительство и реконструкция а/д общего пользования (за исключением а/д федерального значения)** | **1 850 223,2** | **1 578 932,9** | **-271 290,3** | **-14,7** |
| **7.1**. | **Строительство и реконструкция а/д общего пользования регионального или межмуниципального значения** | **1 773 198,6** | **1 504 171,8** | **-269026,8** | **-15,2** |
| 7.1.1 | А/д «Обход города Волгограда». Южная часть | 96,0 | 96.0 | 0 | 0 |
| 7.1.2 | Строительство второго, третьего и четвертого пусковых комплексов мостового перехода через реку Волга в городе Волгограде. Второй пусковой комплекс | 1 227 239,4 | 1 000 539,6 | -226 699,80 | -18,5 |
| 7.1.5 | Строительство а/д "Верхний Еруслан – Салтово" км 0+000 – км 10+000 в Старополтавском м. р. | 170 535,3 | 158 731,1 | -11 804,2 | -6,9 |
| 7.1.6 | Реконструкция а/д "Урюпинск – Дубовский – Алексеевская" в Алексеевском м.р. | 65 670,3 | 65 670,3 | 0 | 0 |
| 7.1.7 | Реконструкция а/д "Подъезд от а/д "Иловля-Ольховка – Камышин" к с. Рыбинка" в Ольховском м.р. | 35 353,2 | 35 353,2 | 0 | 0 |
| 7.1.14 | Строительство а/д "Урюпинск – Дубовский – Алексеевская" на участке х.Дубовский – х.Пимкинский в Урюпинском и Алексеевском м. р. | 150 810,4 | 150 000,0 | -810,4 | -0,5 |
| 7.1.15 | Строительство а/д "Обход х.Шарашенский" в Алексеевском м.р. | 48 895,1 | 48 856,0 | -39,1 | -0,1 |
| 7.1.16 | Строительство а/д путепроводов на а/добщего пользования для областных государственных нужд | 30 000,0 | 0 | -30 000,0 | -100 |
|  | Кадастровые работы по объекту «А/д к жилому массиву на правом склоне балки "Дубовая" в Дзержинском районе г.Волгограда» | 0 | 131,0 | 131,0 |  |
|  | Оплата исполнительного листа за работы по приемочной диагностике (а/д "Подъезд от а/д "Самара-Пугачев-Энгельс-Волгоград" к х.Новый Быт в Николаевском м.р. | 0 | 95,7 | 95,7 |  |
| 7.1.29 | Проектно – изыскательские работы | 44 598,9 | 44 698,9 | 100 | 0,2 |
| **7.2.** | **Строительство а/д, обеспечивающих связь сельских населенных пунктов с а/д общего пользования** ("Поклоновский – Исакиевский" на участке "Гореловский – Исакиевский" в Алексеевском м.р.) | **22 832,1** | **22 832,1** | **0** | **0** |
| **7.3.** | **Строительство (реконструкция) объектов дорожного хозяйства в рамках подготовки к проведению чемпионата мира по футболу 2018 года** (Шоссе Авиаторов, 0-я Продольная) | **54 192,5** | **51 929,0** | **-2 263,5** | **-4,2** |

В 2018 году непосредственно строительные работы производились на четырёх объектах:

-строительство второго, третьего и четвертого пусковых комплексов мостового перехода через р. Волга в г. Волгограде. Второй пусковой комплекс (далее – Второй пусковой комплекс) (мероприятие 7.1.2);

-строительство автомобильной дороги «Верхний Еруслан – Салтово» км 0+000 – км 10+000 в Старополтавском муниципальном районе (далее – дорога к с. Салтово) (7.1.5);

-строительство автомобильной дороги «Урюпинск – Дубовский – Алексеевская» на участке х.Дубовский – х.Пимкинский в Урюпинском и Алексеевском муниципальных районах (далее – дорога к х. Пимкинский) (7.1.14);

-строительство автомобильной дороги «Обход х.Шарашенский» в Алексеевском муниципальном районе (далее – дорога у х. Шарашенский) (7.1.15).

По остальным объектам осуществлялась, в основном, оплата кредиторской задолженности и (или) исполнение судебных актов.

Фактические расходы по мероприятию 7.3 «Строительство (реконструкция) объектов дорожного хозяйства в рамках подготовки к проведению чемпионата мира по футболу 2018 года» на 2 263,5 тыс. руб. меньше планового объёма финансирования в связи с тем, что в Законе о бюджете на 2018 год и в ГП «Транспорт» расходы на мероприятие 7.3.1 «Реконструкция автомобильной дороги «Шоссе Авиаторов» от международного аэропорта Волгоград до ул. Историческая («Самарский разъезд»)» запланированы в завышенном объёме. Потребность на оплату кредиторской задолженности по данному объекту составляла 28 229,3 тыс. руб. вместо запланированных 30 492,8 тыс. рублей.

Несоответствие потребности в расходах плановому объёму ассигнований указывает на ненадлежащее исполнение Облкомдортрансом бюджетных полномочий главного распорядителя бюджетных средств, определённых п. 4 ч. 1 ст. 158 БК РФ в части планирования соответствующих расходов бюджета и составления обоснования бюджетных ассигнований.

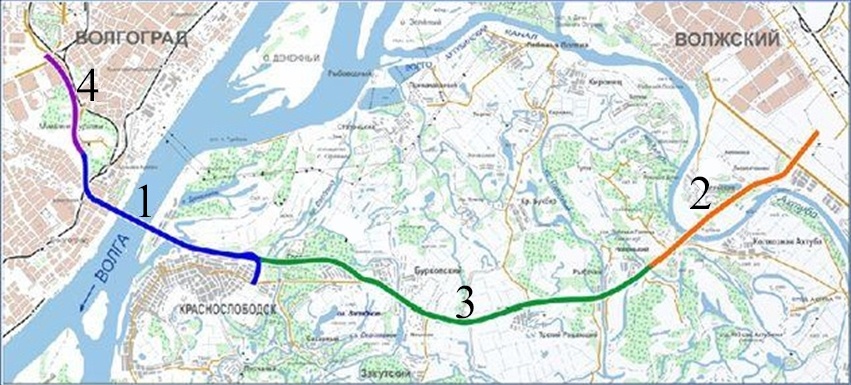
**Результаты контрольного мероприятия:**

***Второй пусковой комплекс***

Строительство Второго пускового комплекса согласно Стратегии развития транспортно-дорожного комплекса Волгоградской области на период до 2025 года, утверждённой постановлением Администрации Волгоградской области от 26.10.2009 № 394-п, является одним из приоритетных проектов со сроком реализации - до 2015 года.

В целом мостовой переход через реку Волга в г. Волгограде представляет собой комплекс инженерных сооружений общей длиной 29,9 км, на котором предполагается расположить 18 искусственных сооружений длиной 8 475 п.м. и 10 транспортных развязок в разных уровнях. Большая протяженность мостового перехода послужила одним из факторов для его разделения на 4 пусковых комплекса.

**Мостовой переход через реку Волга в г. Волгограде**



** Второй пусковой комплекс**

Второй пусковой комплекс запланирован как сооружение строительной длиной 6500 м в составе двух транспортных развязок, левобережной эстакады, левобережного подхода, путепровода тоннельного типа, левобережной эстакадной части моста, моста, правобережной эстакады, моста и правобережной эстакады.

Генеральным подрядчиком строительства Второго пускового комплекса по государственному контракту от 03.07.2009 № 215-09 (далее – Контракт № 215-09) выступает АО «Волгомост». Первоначальный срок окончания выполнения работ установлен 19.04.2011.

Первоначальная стоимость работ определена в сумме 14 280 538,6 тыс. руб., в том числе по годам:

2009 год – 1 471 948,3 тыс. руб.;

2010 год – 7 755 795,7 тыс. руб.;

2011 год – 5 052 794,6 тыс. рублей

В связи с недостаточностью объемов финансирования срок окончания выполнения работ на основании постановлений Администрации Волгоградской области ежегодно продлевался и по состоянию на дату проверки установлен 31.12.2019.

Контрактная стоимость работ также изменялась - в 2009 году уменьшена на 6 751,1 тыс. руб., в 2019 году – на 627 173,2 тыс. руб. и на дату проверки установлена в сумме 13 646 614,3 тыс. рублей. Расчет и обоснование уменьшения стоимости контракта на последнюю указанную сумму Облкомдортрансом не представлены со ссылкой на их отсутствие.

За период с 2009 года по 2018 год включительно предъявлены генеральным подрядчиком и оплачены Облкомдортрансом строительно-монтажные работы на сумму 12 662 581,7 тыс. руб., в том числе за 2018 год - на 1 000 440,1 тыс. рублей.

*Производство и оформление строительных работ*

В соответствии с условиями Контракта № 215-09 в 2018 году приёмка работ осуществлялась Дирекцией с составлением Актов о приемке выполненных работ по унифицированной форме № КС-2 (390 ед.) (далее – Акт КС-2) и Справок о стоимости выполненных работ и затрат по унифицированной форме № КС-3 (27 ед.) (далее – Справка КС-3).

Проверкой АО «Волгомост» установлено, что сводный учет выполненных работ по Второму пусковому комплексу ведется в стоимостном выражении. Обобщённые данные об объёмах выполненных работ в количественном выражении не формируются. Сформировать такие данные в ходе проверки АО «Волгомост» отказался со ссылкой на большую трудоёмкость и отсутствие в Контракте № 215-09 требований о необходимости наличия таких данных.

Исполнительная документация, подтверждающая выполнение работ, ведется на бумажных носителях рукописным способом и её объём за 2018 год составляет десятки тысяч страниц формата А4. Журнал учета выполненных работ [(форма № КС-6а)](consultantplus://offline/ref=851CC3E80DB407FCED23AD78706AF1C59B1928F20E342B93650E2A633BF4EB99A99533F94C478674ED2AF3518277E3C8019170D350CE5AM0QDF), применяемый для учета выполненных работ и являющийся накопительным документом, на основании которого составляются Акты КС-2 и Справки КС-3, также ведётся рукописным способом по каждому конструктивному элементу и виду работ, количество которых исчисляется сотнями и тысячами соответственно. АО «Волгомост» утверждает, что не использует информационные системы для автоматизации процесса составления исполнительной документации и учёта выполненных работ.

Данными об объёмах фактически выполненных работ в количественном выражении не располагают также Облкомдортранс и Дирекция. Информационные системы для автоматизации процесса учёта выполненных работ ими не используются.

Отсутствие учета выполненных работ в количественном выражении не позволяет определить степень готовности объекта капитального строительства Второй пусковой комплекс на даты начала и окончания проверяемого периода.

В связи с изложенным необходимо отметить, что п. 3.32 Методики определения стоимости строительной продукции на территории Российской Федерации, утверждённой постановлением Госстроя России от 05.03.2004 № 15/1 (далее - МДС 81-35.2004), рекомендовано при выпуске и обработке сметной документации максимально использовать вычислительную технику и программные средства. Применение указанных средств позволяет, в том числе автоматизировать оформление первичной учетной документации, применяемой в строительстве для расчетов за выполненные работы, обеспечивать контроль за расходованием денежных средств и списанием материальных ресурсов и др.

Выборочной проверкой исполнительной документации АО «Волгомост» на выполнение работ по строительству Второго пускового комплекса, принятых и оплаченных в 2018 году, установлены нарушения требований законодательства РФ при осуществлении строительства, нормативных документов, определяющих порядок применения и заполнения документации по учету работ в капитальном строительстве.

1. В нарушение ст. 49, 52 ГрК РФ (в ред. от 03.07.2016 [№ 372-ФЗ](consultantplus://offline/ref=ABBF4593F3CAD6545A65A63BA18B3CE6489B9D34F8BC30FB8A89475260B5A6228B71690861D123DB4317728171D3495D281194C08B8E8569rEL3L)) в 2018 году строительство Второго пускового комплекса осуществлялось на основании изменённой проектной документации в отсутствие положительного заключения экспертизы измененной проектной документации и (или) заключения органа исполнительной власти или организации, проводивших экспертизу проектной документации, о том, что внесённые изменения не затрагивают конструктивные и другие характеристики безопасности объекта капитального строительства.

В целях устранения допущенных нарушений и приведения проектной документации в соответствие с объемами выполненных работ Облкомдортрансом заключен государственный контракт от 26.03.2019 № 098-19 с АО «Институт «Стройпроект» на внесение изменений в проектную и рабочую документацию по объекту с получением всех требуемых заключений экспертиз и иных разрешительных документов. Заданием на проектирование установлен перечень из 137 пунктов необходимых изменений.

Так, например, предусмотрено исключение из объемов работ устройство поста ГАИ и базы эксплуатации объекта. Стоимость этих работ в ценах контракта с учётом различных индексов удорожания и НДС составляла 286 928,4 тыс. рублей.

Срок окончания выполнения работ установлен контрактом 01.07.2019. На дату проверки работы не выполнены. По пояснениям Облкомдортранса в связи с нарушением сроков исполнения контракта ведется претензионная работа.

1. В нарушение Указаний по применению и заполнению форм по учету работ в капитальном строительстве и ремонтно-строительных работ, утвержденных постановлением Госкомстата России от 11.11.1999 № 100 (далее – Указания № 100), отчётный период производства работ, указанный в двух Актах КС-2 на устройство дорожной одежды левобережного подхода к мосту через р. Ахтуба ПК0…ПК20 и съездов транспортной развязки на ПК11 и на устройство очистных сооружений №№ 1, 3, 6 на 30 136,4 тыс. руб., не соответствует фактическому периоду производства работ, указанному в исполнительной документации. Согласно общему журналу работ, журналу укладки асфальтобетонной смеси и актам освидетельствования скрытых работ работы выполнены в иные периоды.

В части несоответствия фактических и отчётных периодов выполнения работ начальник филиала АО «Волгомост» пояснил, что в 2018 году предъявлялись к приёмке и оплате работы, выполненные как в 2018 году, так и в 2016 - 2017 годах, так как документы формировались под имеющиеся объёмы финансирования соответствующего года по устным указаниям заказчика.

1. В нарушение п. 10.38 Строительных норм и правил «Автомобильные дороги» (СНиП 3.06.03-85 Автомобильные дороги), утвержденных постановлением Госстроя СССР от 20.08.1985 № 133 (далее - СНиП 3.06.03-85), журнал укладки асфальтобетонной смеси велся ненадлежащим образом - не указан расход асфальтобетонной смеси при производстве работ по устройству дорожной одежды левобережного подхода к мосту через р.Ахтуба ПК0…ПК20 и съездов транспортной развязки на ПК11. Отсутствие такой информации исключает возможность оценки работ на предмет соответствия нормативным требованиям.
2. В нарушение Указаний № 100 Общий журнал работ [(форма № КС-6), являющийся основным первичным документом, отражающим технологическую последовательность, сроки, качество выполнения и условия производства строительно-монтажных работ,](consultantplus://offline/ref=341CF6DBC04391C4352A9292D2D7A256865D9ABF29F04B7556D9FF32AF7922CACCD6A2B62020136FAE1A06F94997B5D57638CA24DB988Bg6g7H) не содержит описание работ по конструктивным элементам сооружения с указанием конкретных пикетов (ПК), что исключает возможность идентифицировать конкретное место и дату выполнения работ. Так, в Общем журнале работ [(форма № КС-6)](consultantplus://offline/ref=341CF6DBC04391C4352A9292D2D7A256865D9ABF29F04B7556D9FF32AF7922CACCD6A2B62020136FAE1A06F94997B5D57638CA24DB988Bg6g7H) субподрядной организации ООО «Аверс» на протяжении 2017-2018 годов содержится запись с формулировкой «Выполнение работ по укладке верхнего слоя покрытия на ПК0…ПК20». Запись говорит о том, что в течение двух лет работы выполнялись на участке протяжённостью 2 км без указания конкретного места.

Таким образом, отсутствие автоматизированного учёта количественных объёмов выполненных работ, нарушение порядка осуществления строительства и изменения проектной документации, нарушение установленного порядка ведения исполнительной документации не позволяют подтвердить соблюдение в 2018 году АО «Волгомост» условий Контракта № 215-09, а также обобщить и сопоставить сведения об объемах выполненных в 2018 году работ в количественном и суммовом выражении.

На дату проверки по одной части строящегося Второго пускового комплекса осуществлялось движение автомобильного транспорта, в связи с чем необходимо отметить, что согласно положениям ч. 2 ст. 55.24 ГрК РФ эксплуатация построенного сооружения допускается после получения застройщиком разрешения на ввод объекта в эксплуатацию.

Межгосударственным стандартом «Дороги автомобильные общего пользования. Требования к проведению приемки в эксплуатацию выполненных работ» (ГОСТ 32755-2014) также установлено, что эксплуатация объектов строительства, не принятых приемочными комиссиями в установленном порядке, не допускается (п.3.6), открытие движения по непринятым в эксплуатацию автомобильным дорогам (очередям, пусковым комплексам) не допускается (п. 4.12).

В 2018 году за эксплуатацию Второго пускового комплекса без разрешения на ввод его в эксплуатацию Облкомдортранс и его руководитель привлечены Нижне-Волжским управлением Ростехнадзора к административной ответственности, предусмотренной ч. 5 ст. 9.5 КоАП РФ.

*Расчёты за выполненные работы*

Начальная (максимальная) цена контракта (далее – НМЦК) на строительство объекта капитального строительства, в том числе Контракта № 215-09 на строительство Второго пускового комплекса, определяется проектно-сметным [метод](consultantplus://offline/ref=E53274A4000D3500FB2BF8DEEF1EFD3E5F4D24783E3B6965DD08933791B7603BC71447982E5CB1BF6222246FB825CA4C8A650BD913F19847LEoBJ)ом в соответствии с МДС 81-35.2004.

Сметная стоимость строительства Второго пускового комплекса определена с применением базисно-индексного метода в базисном уровне цен на 01.01.2000 на основе Федеральных единичных расценок на строительные работы ФЕР-2001.

В соответствии с п. 3.24. МДС 81-35.2004 в целях пересчёта стоимости работ в текущий уровень цен IV квартала 2008 года применены базисный поправочный коэффициент 0,98 к ФЕР-2001 для Волгоградской области и соответствующий индекс изменения стоимости строительно-монтажных работ, устанавливаемый к базовому уровню цен (далее – индекс Минстроя), в размере 6,45к ТЕР-2001.

Значения индексов Минстроя разрабатываются Минстроем России (ранее иными органами власти в соответствии с закреплёнными полномочиями) на каждый квартал в рамках реализуемых полномочий в сфере ценообразования и сметного нормирования в сфере градостроительной деятельности. Индексы Минстроя определяются с использованием данных федеральных и региональных органов по ценообразованию в строительстве и с учётом прогнозных показателей инфляции.

Согласно МДС 81-35.2004 положения, приведенные в МДС 81-35.2004, в том числе порядок применения индексов Минстроя, распространяются на все предприятия строительного комплекса РФ при определении стоимости строительства вне зависимости от источников финансирования, а также при формировании цен на строительную продукцию и расчетах за выполненные работы.

Вместе с тем, необходимо отметить, что индексы Минстроя устанавливаются на текущий квартал и не охватывают будущие периоды. Фактически в РФ сложился обычай делового оборота, при котором расчёт НМЦК на строительные работы осуществляется с использованием индексов-дефляторов по видам экономической деятельности, определяемых Министерством экономического развития Российской Федерации в рамках разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, призванных учесть прогнозную инфляцию будущих периодов (далее – индексы-дефляторы СЭР).

Законодательство РФ и Волгоградской области не содержит требований и не определяет порядка использования индексов-дефляторов СЭР при определении стоимости строительной продукции, определении НМЦК и расчётах за выполненные работы.

При определении НМЦК на строительство Второго пускового комплекса стоимость работ в ценах IV квартала 2008 года увеличена по годам производства работ (2009-2011) на индексы-дефляторы инвестиций в основной капитал (2009 год – 1,08, 2010 год – 1,08, 2011 год – 1,076), сообщённые письмом Министерства экономического развития и торговли РФ от 21.08.2007 № 12529-ГГ/Д03 «Об индексах-дефляторах до 2015 года» в адрес министра транспорта РФ (далее – Письмо «Об индексах-дефляторах»).

Как упоминалось ранее, требование о применение индексов-дефляторов СЭР при расчетах за выполненные работы, порядок такого применения нормативно не закреплены.

Модель применения индексов-дефляторов СЭР при расчётах за выполненные работы противоречит требованиям МДС 81-35.2004 и приводит к необоснованному значительному увеличению стоимости строительства и неэффективному использованию бюджетных средств.

При расчетах с АО «Волгомост» в период с 2009 года по 2011 год к стоимости выполненных строительно-монтажных работ применялись индексы-дефляторы СЭР, использованные при определении НМЦК.

При расчетах с подрядчиком в период с 2012 года по 2018 год, то есть после установленного Контрактом № 215-09 срока окончания работ, к стоимости выполненных строительно-монтажных работ в дополнение к индексам за 2009-2011 годы применялись индексы-дефляторы СЭР, предписанные к применению распоряжением Губернатора Волгоградской области от 29.05.2013 № 779-р (далее – Распоряжении ГВО № 779-р).

Распоряжением ГВО № 779-р за подписью Боженова С.А. Облкомдортрансу указаны значения индексов-дефляторов инвестиций в основной капитал, учитывающие переход в цены 2012-2014 годов на основании Письма «Об индексах-дефляторах». Инициатором издания Распоряжения ГВО № 779-р выступило министерство транспорта и дорожного хозяйства Волгоградской областью в лице министра Киреева А.А. Согласно пояснительной записки к проекту Распоряжения ГВО № 779-р основная мотивировка применения именно этих индексов состоит в том, что Письмо «Об индексах-дефляторах» использовалось при определении НМЦК Контракта № 215-09 в 2008 году.

Таким образом, в середине 2013 года, то есть через полтора года после установленного Контрактом № 215-09 срока завершения строительства, для индексации стоимости работ при расчётах за работы, выполненные в прошедшем (2012 году) и будущих периодах (2013 - 2018 годы) применены индексы-дефляторы СЭР Прогноза СЭР, разработанного в 2005 -2006 годах, то есть до 2008 года, когда в мире начался финансово-экономический кризис, который проявился в виде сильного снижения основных экономических показателей в большинстве стран с развитой экономикой, впоследствии переросшего в глобальную рецессию (замедление) экономики.

В условиях наличия положений МДС 81-35.2004, предписывающих использовать при расчетах за выполненные работы индексы Минстроя, определённые на текущий период с учётом реальной инфляции и характеризующие реальную стоимость строительных работ, Распоряжение ГВО № 779-р создало определённую правовую базу для расчётов с использованием индексов-дефляторов СЭР, разработанных в иных макроэкономических условиях, не отражающих реалии вопросов ценообразования в строительстве и приводящих к геометрическому росту стоимости работ.

С 2015 по 2019 годы расчеты с подрядчиком осуществляются в ценах 2014 года без применения к стоимости выполненных работ индексов-дефляторов СЭР.

Но, распоряжение ГВО № 779-р фактически сформировало своеобразный обычай делового оборота, выразившийся в том, что именно Распоряжение ГВО № 779-р стало основой для обоснования решений судов о взыскании с Волгоградской области индексации стоимости работ по строительству Второго пускового комплекса в 2015 - 2018 годах в размере 738 240,6 тыс. руб., в том числе государственная пошлина в размере 800,0 тыс. рублей.

Неприменение индексов-дефляторов СЭР за 2015 и последующее годы при расчетах с 2015 года являлось предметом судебных разбирательств между Облкомдортрансом и АО «Волгомост».

В своих исковых заявлениях АО «Волгомост» указывал на неоплаченную задолженность заказчиком, состоящую из сумм удорожания работ путем перевода цен 2014 года в цены 2015-2018 годов с применением индексов-дефляторов СЭР. Для определения значений индексов-дефляторов АО «Волгомост» использовал публикуемые Минэкономразвития России прогнозные индексы-дефляторы и индексы цен производителей по видам экономической деятельности на продукцию, произведенную для внутреннего рынка и на экспорт в отрасли «инвестиции в основной капитал (капитальные вложения)».

Согласно позициям судов, ввиду изменения потребительских цен на товары, работы, услуги сметная стоимость строительства подлежит корректировке на коэффициент-дефлятор. Для этого сметная стоимость строительства в текущих ценах (с учетом непредвиденных расходов) умножается на установленное значение коэффициента-дефлятора. Распоряжение ГВО № 779-р как ненормативный правовой акт в установленном законом порядке никем не оспаривалось. В отсутствие в материалах дела доказательств отсутствия задолженности Облкомдортранса перед ОАО «Волгомост» суды признали исковые требования о взыскании задолженности за 2015-2018 годы в общей сумме 737 440 тыс. руб. обоснованными и подлежащими удовлетворению. Обжалование судебных решений во всех инстанциях вплоть до Верховного Суда РФ результатов не принесло.

Исполнение судебных актов о взыскании денежных средств в размере 738 240,6 тыс. руб. в пользу АО «Волгомост» произведено (будет произведено в части задолженности за 2018 год, которое по состоянию на дату проверки не исполнено) Облфином за счет средств казны Волгоградской области.

Обобщая изложенное, приходится констатировать, что в совокупности стоимость условной единицы (одинакового) объёма работы в 2018 году, рассчитанная с использованием индексов-дефляторов СЭР, больше стоимости того же объёма работ, рассчитанной с использованием индексов Минстроя в 1,9 раза.

Такое отличие в стоимости обусловлено различными, иногда разнонаправленными темпами изменения индексов, приведёнными к сопоставимым значениям.

Темпы изменения индексов

Оценочный упрощённый расчет стоимости строительно-монтажных работ по строительству Второго пускового комплекса с применением индексов Минстроя, предписанных к использованию МДС 81-35.2004, определённых на текущий период с учётом реальной инфляции и характеризующих реальную стоимость строительных работ, показал, что стоимость фактически выполненных работ за период с 2009 года по 2018 год составила 8 958,0 млн. руб., что меньше объёма бюджетных средств, направленных на оплату работ Облкомдортрансом (12 662,6 млн. руб.) на 3 704,6 млн. руб., или на 29,3 процента.

млн. руб.

| Показатель | Цена контракта | Оплачено фактически | | Стоимость работ по индексам Минстроя | | Отклонение |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Инд. дефл. | Сумма | Индекс | Сумма | Сумма |
| **в ценах ФЕР-2001** | **1 614,0** |  | **1 243,1** |  |  |  |
| **в ценах ТЕР-2001 (К=0,98)** | **1 581,7** |  | **1 218,2** |  |  |  |
| **в ценах 4 кв. 2008 г. (индекс = 6,45)** | **10 201,9** |  | **7 857,4** |  |  |  |
| 2009 год | 1 247,4 | 1,080 | 1 278,3 | 6,19 | 1 135,9 | -142,4 |
| 2010 год | 6 572,7 | 1,080 | 213,8 | 6,36 | 180,7 | -33,1 |
| 2011 год | 4 282,0 | 1,076 | 1 022,7 | 5,51 | 696,1 | -326,6 |
| 2012 год |  | 1,073 | 3 132,2 | 6,02 | 2 167,2 | -965,0 |
| 2013 год |  | 1,069 | 794,8 | 6,05 | 517,9 | -276,9 |
| 2014 год |  | 1,065 | 1 232,8 | 6,17 | 769,2 | -463,6 |
| 2015 год |  |  | 800,9 | 6,53 | 528,9 | -272,1 |
| 2016 год |  |  | 702,7 | 6,77 | 481,1 | -221,6 |
| 2017 год |  |  | 705,1 | 7,06 | 503,4 | -201,7 |
| 2018 год |  |  | 847,8 | 7,13 | 611,3 | -236,5 |
| Всего без НДС: | **12 102,2** |  | **10 731,0** |  | **7 591,6** | **-3 139,4** |
| **Всего с НДС:** | **14 280,5** |  | **12 662,6** |  | **8 958,0** | **-3 704,6** |

С учётом присужденной судами индексации стоимости работ за 2015 - 2018 годы в размере 738,2 млн. руб. на оплату работ направлено 13 400,8 млн. руб., что больше реальной стоимости строительства на 4 442,8 млн. руб., или в 1,5 раза.

Возможность расчётов за выполненные работы практически с экспоненциальным ростом стоимости единицы работы без увеличения законтрактованной стоимости работ стала возможна за счёт того, что фактический объём работ по строительству Второго пускового комплекса в количественном выражении значительно меньше запроектированного, в том числе по причине исключения отдельных видов работ (устройство поста ГАИ, базы эксплуатации объекта, поверхностная обработка дорожного покрытия на подходах к искусственным сооружениям и пр.).

По оценке, основанной на обратном пересчёте стоимости оплаченных работ в цены 4 кв. 2008 года, и с учётом полной цены Контракта № 215-09 на дату проверки (13 646,6 млн. руб.) объём фактически выполненных работ по строительству Второго пускового комплекса в количественном выражении от объёма работ, предусмотренных первоначальной проектно-сметной документацией, будет составлять 81,2 процента.

Таким образом, в целом (с учётом объёмов 2019 года, но без индексации по суду за 2019 год), даже с применением системы расчётов за выполненные работы на основе индексов-дефляторов СЭР в трёхлетнем периоде строительства, первоначально предусмотренном контрактом, увеличение срока строительств Второго пускового комплекса с 3 до 11 лет с меньшим объёмом фактически выполненных работ привело к дополнительным расходам бюджетных средств в сумме 2 789,0 млн. руб. ((12 662,6+738,2+984,0)-14 280,5\*81,2%).

Таким образом, увеличение периода строительства Второго пускового комплекса с 3 до 11 лет, использование при расчётах за выполненные работы индексов-дефляторов социально-экономического развития, не отражающих в долгосрочном периоде на фоне макроэкономической нестабильности реальное удорожание стоимости строительно-монтажных работ, закрепление ненормативным правовым актом регионального уровня обязанности использования при расчётах таких индексов-дефляторов, а также осуществление строительно-монтажных работ в объёмах около 80% от запроектированных не позволило реализовать при строительстве Второго пускового комплекса принцип эффективности использования бюджетных средств, закреплённый ст. 34 БК РФ. По различным оценкам объём бюджетных средств, направленный на оплату строительства Второго пускового комплекса, больше стоимости строительства, рассчитанной исходя из фактического удорожания строительно-монтажных работ, на 2 789,0 - 4 442,8 млн. рублей.

В качестве примера использования при определении НМЦК индексов-дефляторов СЭР, а при расчётах за выполненные работы расценок и индексов, действующих на момент приёмки работ, можно привести условия и фактические расчёты по государственному контракту на выполнение подрядных работ по объекту: «Строительство комплекса зданий в составе административных зданий Верховного Суда Российской Федерации и Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, инженерно-технического блока, жилого комплекса на 600 квартир (с паркингом) для судей и сотрудников аппарата Верховного Суда Российской Федерации и Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации и Дворца танцев Б.Эйфмана, по адресу: г. Санкт-Петербург, пр. Добролюбова, д.14» ценой 35 734,9 млн. руб. и периодом исполнения 2016-2019 годы, продлённым до 2023 года (закупка № 0173100011516000245). Заказчик - Управление делами Президента Российской Федерации.

Согласно п. 3.6 указанного контракта для расчёта цены контракта стоимость работ, выполняемых в 2017 году и последующие годы, определяется на основании пересчёта базовых цен 2001 года в текущие цены с учётом применения индекса-дефлятора на текущий год, утверждённого Министерством экономического развития РФ. Согласно п. 5.3 контракта для оплаты стоимость работ определяется на основе региональных аналогов индексам Минстроя (акты приёмки выполненных работ составляются по расценкам и индексам по видам работ, разрабатываемым региональным органом по ценообразованию в строительстве и утверждённым органом исполнительной власти субъектов РФ, и согласно действующих на момент подписания актов ценообразующих нормативов при бюджетном финансировании).

В 2019 году происходит процесс нормативного урегулирования вопросов закупок работ по капитальному строительству, в том числе дорог. Изданы приказ Минтранса России 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», приказ Минстроя России от 05.06.2018 N 336/пр «Об утверждении Методики составления графика выполнения строительно-монтажных работ и графика оплаты выполненных по контракту (договору), предметом которого являются строительство, реконструкция объектов капитального строительства, работ» (вступил в силу с 01.01.2019). В стадии подготовки находится приказ Минстроя России «Об утверждении Порядка ‎определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), при осуществлении закупок в сфере градостроительной деятельности (за исключением территориального планирования)».

Проектом последнего приказа предусмотрено при определении НМЦК использовать индексы фактической и прогнозной инфляции.

Однако вопрос определения стоимости фактически выполненных работ для оплаты в настоящее время остается нормативно чётко не урегулированным.

***Дорога к с. Салтово***

Дорога к с. Салтово протяжённостью 10 км построена в Старополтавском районе Волгоградской области и проходит от трассы «Иловатка (км 10) – Старая Полтавка – Гмелинка – Палласовка – Николаевск» по окраине с. Верхний Еруслан в сторону с. Салтово.

Государственный контракт на строительство дороги заключен 28.07.2017. Подрядчик ООО «Сардорстрой». Цена контракта - 270 535,2 тыс. руб., что составляет 100% от НМЦК. Окончание выполнения работ установлено 31.07.2018.

Стоимость фактически выполненных работ по строительству дороги составила 258 502,6 тыс. руб., что на 12 032,6 тыс. руб., или на 4,4%, меньше, чем предусмотрено контрактом, в основном, по причине отсутствия расходов на временные здания и сооружения (10 135,9 тыс. руб.) и на непредвиденные работы и затраты (1 896,7 тыс. руб.).

Согласно Актам КС-2 на общую сумму 5 339,8 тыс. руб. работы по строительству дороги завершены 17.10.2018, т.е. просрочка исполнения ООО «Сардорстрой» обязательств составляет 78 дней.

В нарушение ч. 6 ст. 34 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) Облкомдортранс не направил подрядчику требование об уплате пеней за просрочку исполнения обязательств в размере 291,6 тыс. рублей.

Вместе с тем, проверкой установлено, что работы произведены подрядчиком и приняты Дирекцией в сроки, установленные контрактом. Документы, подтверждающие приёмку работ, не приняты Облкомдортрансом по причине недостаточности лимитов бюджетных обязательств, образовавшейся в результате погашения кредиторской задолженности 2017 года за счет лимитов бюджетных обязательств 2018 года. Официальная приёмка работ к оплате при недостаточности лимитов привела бы к нарушению сроков оплаты выполненных работ, что является административным правонарушением, предусмотренным ст. 7.32.5 КоАП РФ «Нарушение срока и порядка оплаты товаров (работ, услуг) при осуществлении закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Указанные обстоятельства свидетельствуют о том, что ненадлежащее исполнение обязательства, предусмотренного контрактом, произошло по вине Облкомдортранса, что согласно ч. 9 ст. 34 Закона № 44-ФЗ является основанием для освобождения подрядчика от уплаты пеней и делает бесперспективной попытку взыскать пени в судебном порядке.

Тем не менее, сложившаяся ситуация не является основанием для неисполнения положений ч. 6 ст. 34 Закона № 44-ФЗ о направлении подрядчику требования об уплате пеней за просрочку исполнения обязательств и, при наличии оснований, принятия легитимного решения об освобождении подрядчика от уплаты пеней.

Более того, изложенные обстоятельства свидетельствует о том, что Облкомдортранс в нарушение ч. 1 ст. 94 Закона № 44-ФЗ не обеспечил надлежащее взаимодействие заказчика с подрядчиком в соответствии с действующим законодательством при исполнении контракта. Облкомдортранс имел возможность инициировать изменение существенных условий контракта в части изменения сроков выполнения работ в соответствии с п. 6 ч. 1 ст. 95 Закона № 44-ФЗ - при уменьшении ранее доведенных до государственного заказчика как получателя бюджетных средств лимитов бюджетных обязательств.

Осмотром дороги к с. Салтово, проведенным 08.10.2019, выявлено пять участков верхнего асфальтобетонного слоя со следами ремонта. По пояснениям сотрудников Дирекции, осуществлявших строительный контроль за производством работ на объекте, часть асфальтобетонного слоя отремонтирована на этапе строительства автодороги как устранение выявленных недостатков.

Однако в нарушение п. 8.4 и п. 8.5 Порядка ведения общего и (или) специального журнала учета выполнения работ при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства (РД-11-05-2007), утвержденного приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 12.01.2007 № 7 (далее – Порядок РД-11-5-2007), в разделы 4, 5 общего журнала работ не включены данные о выявленных строительным контролем недостатках при выполнении работ по строительству, а также сведения об устранении указанных недостатков. Пунктом 8.2. контракта на строительство предусмотрено, что запись в общем журнале работ имеет статус предписания и обязательна для исполнения генеральным подрядчиком и является основанием для применения мер ответственности, предусмотренных контрактом за неисполнение и/или ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных контрактом.

Другие документы, подтверждающие ремонт асфальтобетонного слоя на этапе строительства, приёмки или гарантийного срока, не представлены. Достоверно установить даты и причины ремонта не представляется возможным.

Таким образом, Дирекция не выполнила надлежащим образом переданные функции заказчика-застройщика и в нарушение п. 3.4, 3.5 Соглашения от 28.04.2012 № 204-12 при обнаружении отступлений от проекта, использования материалов, качество которых не отвечает требованиям ТУ, ГОСТ, СНиП, не выдала предписание о приостановке работ и исправлении обнаруженных дефектов, не предъявила виновной стороне предусмотренные контрактом санкции, не осуществила проверку наличия и правильности ведения исполнительной производственно-технической документации.

***Дорога у х. Шарашенский***

Дорога у х. Шарашенский протяжённостью 3,171 км находится в Алексеевском муниципальном районе Волгоградской области и проходит от 25+401 км автодороги «Панфилово – Алимово - Любимовский - Шарашенский - Алексеевская» до примыкания на 28+377 км к автодороге «Панфилово - Алимово - Любимовский - Шарашенский - Алексеевская». Подрядчик ООО «Стройгарант». Контрактная цена объекта составляет 106 320,65 тыс. руб., что соответствует НМЦК. Срок окончания выполнения работ установлен 30.08.2018.

Фактическая стоимость строительства составила 97 789,8 тыс. рублей. Уменьшение стоимости работ связано с объективным уменьшением объёмов отдельных видов работ.

Строительные работы фактически завершены 12.10.2018, приняты - 19.12.2018. Просрочка исполнения обязательств составила 110 дней и произошла в связи с тем, что Облкомдортранс не принял своевременных мер для организации работ по переустройству линий электропередач. Подрядчик, начиная с 18.10.2017 неоднократно обращался в Облкомдотранс (4 раза) с просьбой о решении вопроса на снятие ограничений на использование земельного участка для переустройства линий электропередач. Облкомдотранс обратился в ПАО «МРСК Юга» только 05.06.2018, т.е. спустя 7 месяцев после первого обращения подрядчика.

Приведённые обстоятельства свидетельствуют о том, что ненадлежащее исполнение обязательства, предусмотренного контрактом, произошло по вине Облкомдортранса и согласно ч. 9 ст. 34 Закона № 44-ФЗ является основанием для освобождения подрядчика от уплаты пеней и делает бесперспективной попытку взыскать пени в судебном порядке.

Тем не менее, сложившаяся ситуация не является основанием для неисполнения положений ч. 6 ст. 34 Закона № 44-ФЗ о направлении подрядчику требования об уплате пеней за просрочку исполнения обязательств и, при наличии оснований, принятия легитимного решения об освобождении подрядчика от уплаты пеней.

Согласно протоколу экспертного совета Облкомдотранса от 31.08.2018 № 2-18 (то есть за 110 дней до даты приёмки полного объёма работ) ООО «Стройгарант» освобождён от уплаты неустойки (штрафы, пени) по вышеуказанным обстоятельствам.

Возможность принятия «досрочного» решения об освобождении подрядчика от уплаты штрафных санкций законодательством РФ не предусмотрена и несёт коррупционные риски.

В нарушение ч. 1 ст. 94 Закона № 44-ФЗ Облкомдортранс не обеспечил надлежащее взаимодействие заказчика с подрядчиком в соответствии с действующим законодательством при исполнении контракта.

Осмотром дороги у х. Шарашенский, проведённым 10.10.2019, установлено наличие трещины шириной около 1 см в бетонной монолитной плите, укрепляющей откос, с левой стороны водопропускной трубы. Развитие трещины может привести к разрушению элементов дороги. Осмотром, проведённым Дирекцией и подрядчиком 27.02.2019, дефекты не были обнаружены по причине сплошного снежного покрова.

***Дорога к х. Пимкинский***

Строительство дороги к х. Пимкенский производилось в 2018-2019 годах и на дату проверки не окончено. Строящаяся дорога представляет собой часть автомобильной дороги «Урюпинск-Дубовский-Алексеевская» на участке Дубовский-Пимкинский в Урюпинском и Алексеевском муниципальных районах Волгоградской области протяжённостью 17,7 километра. Подрядчик ООО «Гранит». Контрактная цена объекта составила 418 989,2 тыс. руб., что меньше НМЦК (468 144,3 тыс. руб.). Срок окончания выполнения работ установлен 30.11.2019. В 2018 году выполнено работ на 150 000,0 тыс. руб., что составляет 35,8% от контрактной цены.

Выборочной проверкой исполнительной документации на выполнение работ по строительству, принятых и оплаченных в 2018 году, установлены нарушения нормативных документов, определяющих порядок применения и заполнения документации по учету работ в капитальном строительстве.

В нарушение Указаний № 100 отчётный период производства работ (декабрь 2018 года), указанный в Акте КС-2 от 25.12.2018 № 10.1 на сумму 38 253,1 тыс. руб., не соответствует фактическому периоду производства работ, указанному в исполнительной документации. Согласно общему журналу работ, журналу укладки асфальтобетонной смеси и актам освидетельствования скрытых работ работы выполнены с августа по ноябрь 2018 года.

Нарушение свидетельствует о ненадлежащем выполнении обязанностей по осуществлению строительного контроля за производством выполнения работ со стороны Дирекции.

***Ввод построенных дорог в эксплуатацию***

Государственные контракты на строительство дорог, заключённые Облкомдортрансом, содержат взаимоисключающие, нереальные условия, попытка исполнения которых приводит к нарушению требований к проведению приемки построенных объектов, создаёт риски неэффективных и дополнительных расходов бюджетных средств и исключает возможность применения к подрядчику штрафных санкций за некачественное и несвоевременное выполнение работ.

Так, согласно п. 6.1 контракта на строительство дороги к с. Салтово срок окончания выполнения работ установлен 31.07.2018. В соответствии с п. 9.5 контракта подрядчик обязан завершить все работы и сдать в эксплуатацию в установленном порядке автомобильную дорогу, соответствующую проектной документации, в сроки, установленные п. 6.1 Контракта (31.07.2018). Пунктом 12.8 контракта за неисполнение, в частности, п. 9.5 контракта, предусмотрен штраф в размере 1 352,7 тыс. рублей.

Работы фактически завершены 20.07.2018. С целью уклонения от привлечения к административной ответственности за несвоевременную оплату принятых работ завершающая часть работ на 5 339,8 тыс. руб. официально принята 17.10.2018 (см. выше).

Акт приемочной комиссии о приёмке в эксплуатацию дороги к с. Салтово, призванный обозначить дату сдачи дороги в эксплуатацию и соответственно дату исполнения п. 9.5 контракта, датирован 01.08.2018, то есть более чем за 2,5 месяца до официальной приёмки полного объема работ по строительству дороги.

Для ввода объекта в эксплуатацию необходимо получить разрешение на ввод объекта в эксплуатацию (ч. 2 ст. 55 ГрК РФ), которое в свою очередь может быть выдано только при наличии, в том числе заключения органа государственного строительного надзора о соответствии построенного объекта капитального строительства требованиям проектной документации (п. 9 ч. 3 ст. 55 ГрК РФ).

Фактически заключение о соответствии объекта строительства утвержденной проектной документации получено 10.12.2018, то есть через 4,3 месяца после даты, указанной как дата составления акта приёмочной комиссии о приёмке дороги в эксплуатацию. Разрешение на ввод объекта в эксплуатацию выдано администрацией Старополтавского муниципального района Волгоградской области 13.12.2018.

Согласно п. 4.1 Межгосударственного стандарта «Дороги автомобильные общего пользования. Требования к проведению приемки в эксплуатацию выполненных работ», введённого в действие в качестве национального стандарта РФ [приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 24.09.2014 № 1202-ст](http://docs.cntd.ru/document/420230660) (далее – ГОСТ 32755-2014), организация приемки законченного строительством объекта возлагается на заказчика и производится за его счет, если иное не предусмотрено договором (контрактом) строительного подряда.

В нарушение п. 5.1.1 ГОСТ 32755-2014 рабочая комиссия по приёмке построенного объекта (дорога к с. Салтово) создана Облкомдортрансом 26.06.2018, то есть позже предписанного 10-дневного срока после получения письменного извещения подрядчика о готовности объекта строительства к сдаче, полученного 14.06.2018.

В нарушение п. 5.1.2 ГОСТ 32755-2014 в состав рабочей комиссии и в нарушение п. 5.2.2 ГОСТ 32755-2014 в состав приемочной комиссии не включены представители проектной организации.

В нарушение п. 6.3.2 ГОСТ 32755-2014 на дату, которая указана как дата составления и подписания акта приемочной комиссии о приемке в эксплуатацию объекта строительства (01.08.2018), заключение органов государственного надзора о соответствии объекта строительства, принимаемого в эксплуатацию, утвержденной проектной документации отсутствовало.

Таким образом, Облкомдортрансом нарушен порядок ввода объекта в эксплуатацию, предусмотренный ст. 55 ГрК РФ, и требования к проведению приемки в эксплуатацию выполненных работ (ГОСТ 32755-2014).

В результате указанных нарушений, составив акт приемочной комиссии о приёмке дороги к с. Салтово в эксплуатацию в отсутствие заключения органа государственного строительного надзора о соответствии построенного объекта капитального строительства требованиям проектной документации, то есть в отсутствие легитимного подтверждения соответствия построенной дороги установленным требованиям и параметрам, Облкомдортранс согласно условиями контракта:

-принял под свою охрану и в течении 4,3 месяцев нес риск от возможного разрушения автомобильной дороги или её повреждения (п. 13.3 контракта);

-при фактическом неисполнении подрядчиком установленной п. 9.5 контракта обязанности сдать дорогу в эксплуатацию в установленном порядке в срок до 31.07.2018 исключил возможность применения к подрядчику штрафных санкций за неисполнение п. 9.5 контракта, предусмотренных п. 12.8 контракта.

Подобные нарушения требований к проведению приемки в эксплуатацию выполненных работ допущены Облкомдортрансом при приёмке дороги у х. Шарашенский.

В нарушение п. 5.1.1 ГОСТ 32755-2014 рабочая комиссия по приёмке дороги у х. Шарашенский создана 03.10.2018, за 2 дня до получения извещения подрядчика о готовности объекта строительства к сдаче.

В нарушение п. 5.1.2 ГОСТ 32755-2014 в состав рабочей комиссии и в нарушение п. 5.2.2 ГОСТ 32755-2014 в состав приемочной комиссии не включены представители субподрядных и проектной организаций.

Акт приемочной комиссии с решением о приёмке дороги у х. Шарашенский в эксплуатацию датирован 16.10.2018, то есть более чем за два месяца до приёмки полного объёма выполненных работ (19.12.2018) и получения заключения органов государственного надзора о соответствии объекта строительства, принимаемого в эксплуатацию, утвержденной проектной документации (18.12.2018), что является нарушением п. 6.3.2 ГОСТ 32755-2014.

***Информационные технологии при строительном контроле***

Облкомдортранс не использует современные информационные технологии, позволяющие повысить качество и полноту контроля за строительством дорог и, как следствие, качество строительных работ и полноту учёта выполненных работ.

Информационные системы для автоматизации процесса учёта выполненных работ Облкомдортрансом и Дирекцией не используются. Контракты на строительство не содержат требований об использовании таких систем подрядчиками.

И, если при строительстве небольших объектов, отсутствие автоматизированного учёта выполненных работ не имеет критического значения, то при строительстве крупных объектов отсутствие такого учёта исключает возможность получить представление о реальном объёме выполненных работ и соответствии этого объёма проектным решениям.

Контрактами на строительство дорог последних лет предусмотрена обязанность подрядчиков по требованию Облкомдортранса устанавливать на объекте строительства камеры видеонаблюдения с возможностью трансляции в режиме реального времени.

При строительстве дороги к с. Салтово Облкомдортранс не требовал устанавливать камеры видеонаблюдения. Письмом от 14.08.2018, то есть через 24 дня после фактического завершения выполнения работ и через 14 дней после срока завершения строительства, установленного контрактом, подрядчик сообщил, что камеры не устанавливались в связи с плохим покрытием сотовой связи и отсутствием мобильного интернета в районе строительства.

При строительстве дороги у х. Шарашенский Облкомдортранс потребовал установить камеры видеонаблюдения, на что подрядчик проинформировал об отсутствии технической возможности подключения к электросетям.

Иных мер для обеспечения фиксации процесса строительства Облкомдортранс не принимал.

Вместе с тем, информационные технологии находят широкое применение при контроле за строительством.

Федеральным дорожным агентством рекомендовано применение фото-видео фиксации производства работ с использованием квадрокоптера.

В Московской области закреплена обязанность подрядчиков устанавливать комплекс видеонаблюдения для обзора всей строительной площадки с круглосуточным доступом заказчика посредством сети «Интернет» до начала выполнения работ за счет собственных средств и обеспечивать его работоспособность до полного исполнения обязательств по контракту. Также подрядчик обязан установить на транспортные средства и спецтехнику, используемые при выполнении работ, навигационно-связное оборудование ГЛОНАСС или ГЛОНАСС/GPS, которое должно обеспечивать возможность передачи телематической информации в режиме реального времени.

В Саратовской области подрядчики обязаны осуществлять фото, видео съемку до начала работ на объектах, в процессе выполнения работ по строительству с одних и тех же ракурсов и передавать заказчику результаты фото, видео съемки.

***Проектно - изыскательские работы (ПИР)***

ГП «Транспорт» предусмотрено мероприятие 7.1.29 «Проектно - изыскательские работы» с объёмом финансирования в 2018 году 44 598,4 тыс. рублей.

В 2018 году в рамках мероприятия контракты на проектирование не заключались. Бюджетные средства направлены на оплату кредиторской задолженности и оплату выполненных работ (в том числе в порядке исполнения судебного решения) по 9 государственным контрактам на проектирование строительства (реконструкции) 11 объектов автомобильных дорог.

В нарушение п. 1.3., 2.5 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности реализации государственных программ Волгоградской области, утверждённого постановлением Правительства Волгоградской области от 27.08.2013 № 423-п (далее –Порядок № 423-п), непосредственный результат мероприятия «Проектно-изыскательские работы» не характеризует объём реализации мероприятия. Также в качестве непосредственного результата мероприятия не предусмотрено такое событие, как погашение кредиторской задолженности, на которое было использовано 76,2% объёма бюджетных средств, запланированного на реализацию мероприятия.

Указанное нарушение не позволяет обеспечить и оценить эффективность использования бюджетных средств и достижение целей государственной программы.

*ПИР на реконструкцию дорог Волгограда к ЧМ-2018*

В рамках мероприятия «Проектно-изыскательские работы», входящего в состав мероприятия 7.1 «Строительство и реконструкция автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения» в 2018 году оплачена задолженность за разработку частей проектной документации на реконструкцию автомобильных дорог местного значения г. Волгограда в сумме 25 133,1 тыс. руб., в т.ч.

-663,6 тыс.руб. – кредиторская задолженность за проектирование объекта «Реконструкция автодороги пр. Дорожников (от 3-й продольной магистрали до ул. Исторической)» (далее – дорога пр. Дорожников);

-24 469,5 тыс. руб. – исполнено судебное решение о взыскании задолженности за проектирование объекта «Реконструкция участков 2-ой Продольной магистрали».

Государственные контракты на проектирование реконструкции указанных объектов заключены в 2013 году. В качестве основания для их заключения указывается постановление Правительства Волгоградской области от 08.07.2013 № 327-п «О подготовке автомобильных дорог Волгограда к проведению Чемпионата Мира по футболу 2018 года» (далее – Постановление № 327-п), которым Облкомдортранс определялся уполномоченным органом исполнительной власти Волгоградской области на организацию работ по проектированию, строительству и реконструкции автомобильных дорог Волгограда к проведению Чемпионата Мира по футболу 2018 года (далее ЧМ-2018). Постановлением № 327-п утверждён перечень из 1 объекта строительства и 33 объектов реконструкции дорог местного значения Волгограда. Редакцией Постановления № 327-п от 25.04.2017 по 32 объектам слово «реконструкция» заменено словом «проектирование».

При выборе способа выполнения указанной задачи было допущено нарушение бюджетного законодательства. Орган исполнительной власти Волгоградской области возложил на себя осуществление полномочий, отнесённых к полномочиям органов местного самоуправления, за счёт прямых расходов областного бюджета. Облкомдортранс выступил не организатором, а непосредственным заказчиком, главным распорядителем и получателем средств областного бюджета.

В 2013 году Облкомдортрансом в лице заместителя министра транспорта и дорожного хозяйства Волгоградской области В.В.Кана (в должности министра транспорта и дорожного хозяйства Волгоградской области находился А.А.Киреев) заключено 9 государственных контрактов с ООО «НИПИ «Севзапинжтехнология» на проектирование реконструкции дорог. Исполнение контрактов осуществлялось в рамках мероприятия 8 «Проектно-изыскательские работы на строительство (реконструкцию) объектов дорожного хозяйства в рамках подготовки к ЧМ-2018» долгосрочной областной целевой программы «Строительство объектов транспортной инфраструктуры Волгоградской области» в 2012 - 2015 годах», утверждённой постановлением Правительства Волгоградской области от 17.12.2012 № 582-п.

С 2017 года исполнение контрактов на проектирование, а также контрактов непосредственно на строительство (реконструкцию) осуществлялось в рамках мероприятия 7.3 «Строительство (реконструкция) объектов дорожного хозяйства в рамках подготовки к ЧМ-2018» ГП «Транспорт». В 2018 году запланирована программой и Законом о бюджете на 2018 год и фактически осуществлена оплата кредиторской задолженности за выполненные работы по реконструкции автомобильной дороги «Шоссе Авиаторов»… и работы по строительству 0-й Продольной магистрали…

В 2018 году реализация мероприятия завершена, на 2019 год расходы по подготовке к ЧМ-2018 не предусмотрены. Оплата проектно-изыскательских работ запланирована только на 2017 год.

В 2018 году ГП «Транспорт» и Законом о бюджете на 2018 год не предусмотрены расходы на погашение кредиторской задолженности или оплату работ по проектированию в рамках подготовки к ЧМ-2018. Расходы на указанные цели произведены в соответствии с изменениями, внесёнными в сводную бюджетную роспись.

Таким образом, в 2018 году в нарушение ГП «Транспорт» и Закона о бюджете на 2018 год в рамках мероприятия 7.1 «Строительство и реконструкция автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения» произведены расходы в сумме 25 133,1 тыс. руб. по оплате кредиторской задолженности и оплате проектно-изыскательских работ (путём исполнения судебного акта) на реконструкцию автомобильных дорог местного значения Волгограда, начатых в 2013 году в рамках подготовки к ЧМ-2018.

При использовании указанных средств областного бюджета в сумме 25 133,1 тыс. руб. не реализован принцип эффективности использования бюджетных средств, установленный ст. 34 БК РФ, так как расходы не служат достижению запланированных результатов соответствующего мероприятия ГП «Транспорт» по строительству и реконструкции дорог регионального или межмуниципального значения Волгоградской области.

В целом в отношении работ по подготовке автомобильных дорог Волгограда к ЧМ-2018 необходимо отметить следующее.

Как указывалось ранее, в ходе подготовки осуществлена реконструкция автомобильной дороги «Шоссе Авиаторов»… и строительство 0-й Продольной магистрали…, то есть реализовано два объекта строительства (реконструкция) дорог из тридцати четырех, утверждённых Постановлением № 327-п. Задача по реконструкции оставшихся 32 дорог Волгограда в документах стратегического планирования Волгоградской области не закреплена и фактически не реализуется.

Работы по проектированию реконструкции дорог в полном объёме не выполнены и фактически приостановлены. Основной причиной приостановки работ являлись затянувшиеся процедуры оформления дорог в соответствии с требованиями законодательства о градостроительной деятельности – для утверждения проектов планировки и межевания территории дорог необходимо их включение в схему территориального планирования Волгоградской области, что представляет собой длительный процесс и было сделано только в декабре 2016 года. Длительность выполнения таких процедур обусловлена несоответствующим бюджетному законодательству механизмом организации работ по проектированию реконструкции дорог местного значения неуполномоченным органом исполнительной власти Волгоградской области за счёт прямых расходов областного бюджета. Определение заказчиком работ органа местного самоуправления г. Волгограда с большой долей вероятности привело бы к сокращению периода формирования соответствующей правовой базы.

В настоящее время с 2013 года изменилась планировочная организация земельных участков, изменились требования к проектной документации и к результатам инженерных изысканий. Проектная документация, разработанная в 2013-2015 годах, частично потеряла пригодность. Актуализация документации потребует дополнительных затрат.

Таким образом, по состоянию на начало 2019 года на балансе Облкомдортранса в составе капитальных вложений числятся затраты в сумме 312 535,2 тыс. руб. по оплате работ по проектированию реконструкции 32 автомобильных дорог Волгограда, планировавшейся к ЧМ-2018. Проектная документация в полном объёме не разработана и не прошла государственную экспертизу. Разработанные части не имеют потребительских свойств использования. Перспективы её доработки и применения неясны. Результат, заключающийся, как минимум, в разработке пригодной для использования проектной документации, не достигнут. При использовании средств областного бюджета в сумме 312 535,2 тыс. руб. принцип эффективности использования бюджетных средств, установленный ст. 34 БК РФ, не реализован.

Необходимо отметить, что в 2016-2019 годах на 31 из 32 дорог Волгограда, предполагавшихся к реконструкции, произведён текущий ремонт. На выполненные работы установлена гарантия 4-5 лет, что сдвигает целесообразный период начала реконструкции и ещё больше обесценивает проектную документацию на реконструкцию.

На запрос о востребованности проектной документации на реконструкцию дорог администрация Волгограда сообщила, что большая часть дорог Волгограда требует капитального ремонта и реконструкции. Но реализация планов по реконструкции дорог возможна только с привлечением средств вышестоящих бюджетов. Проектная документация на момент передачи в администрацию Волгограда должна быть актуализирована, так как срок действия инженерных изысканий, необходимых для её разработки, составляет 2 года, срок действия технических условий, выдаваемых собственниками инженерных коммуникаций, составляет от 6 месяцев до 3 лет.

*ПИР на реконструкцию дороги пр. Дорожников*

Перечнем автомобильных дорог Волгограда, по которым предусмотрена организация работ по проектированию, строительству и реконструкции, утверждённым Постановлением № 327-п, предусмотрено проектирование реконструкции автомобильной дороги пр. Дорожников (от III Продольной магистрали до ул. Краснополянской).

Облкомдортранс в рамках государственного контракта от 06.11.2013 на 36 107,1 тыс.руб. заказаны работы по проектированию реконструкции автомобильной дороги пр. Дорожников (от III-ей Продольной магистрали до автодороги М-6 Каспий). То есть, в объём работ включены работы по проектированию реконструкции дорог ул. Краснополянская (от пр. Дорожников до ул. Домостроителей) и ул. Домостроителей (от ул. Краснополянская до ул. Историческая), не предусмотренных Постановлением № 327-п.

Облкомдортранс объясняет проектирование реконструкции объекта из трёх дорог необходимостью устройства объездной (дублирующей) дороги от аэропорта до Центрального района г. Волгограда. В 2014 году Облкомдортранс инициировал внесение соответствующих изменений в Постановление № 327-п. Изменения не были утверждены по причине отказа в согласовании проекта изменений Облфином, который обосновал это несогласием с механизмом финансового обеспечения работ путём прямых расходов из областного бюджета, а не посредством предоставления субсидии бюджету г. Волгограда.

На оплату работ по проектированию реконструкции участков дорог по ул. Краснополянская и ул. Домостроителей, не предусмотренных Постановлением № 327-п, то есть в отсутствие правового основания, в 2018 году использовано 285,1 тыс. руб., что согласно ст. 306.4 БК РФ является нецелевым использованием бюджетных средств.

В связи с истечением срока давности привлечения к административной ответственности протокол об административном правонарушении не составлялся.

С 2013 года на оплату работ по проектированию реконструкции рассматриваемых участков дорог направлено 18 733,8 тыс. рублей.

*Кадастровые работы по дороге в балке «Дубовая»*

В 2018 году за счёт бюджетных средств, утверждённых Законом о бюджете на 2018 год, на исполнение основного мероприятия 7 «Строительство и реконструкция автомобильных дорог общего пользования (за исключением автомобильных дорог федерального значения)» ГП «Транспорт» по разделу 0409 «Дорожное хозяйство (дорожные фонды)» целевой статье 46 2 03 40100 осуществлены расходы в сумме 131,0 тыс. руб. по оплате кадастровых работ по изготовлению технического плана и межевого плана на объект незавершённого строительства «Автомобильная дорога к жилому массиву на правой стороне балки «Дубовая» в Дзержинском районе г.Волгограда» (далее – дорога в балке «Дубовая»).

Дорога в балке «Дубовая» расположена в границах города Волгограда по ул. Яблочкина в Дзержинском районе и числится как объект незавершённого строительства на балансе Облкомдортранса по стоимости 72 846,7 тыс. рублей. Строительство дороги осуществлялось государственным предприятием «Волгоградавтодор» в 1996 году. В результате произошедших реорганизаций затраты по строительству оказались на балансе Облкомдортранса.

Кадастровые работы произведены в целях оформления прав собственности Волгоградской области на дорогу в балке «Дубовая» для дальнейшей передачи объекта в собственность г. Волгограда.

Согласно п. 2 ст. 1 Закона Волгоградской области от 07.11.2011 № 2246-ОД «О дорожном фонде Волгоградской области» (далее – Закон № 2246-ОД) средства дорожного фонда Волгоградской области не подлежат расходованию на нужды, не связанные с финансовым обеспечением дорожной деятельности и дорожного хозяйства в отношении автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения Волгоградской области.

Согласно Критериям отнесения автомобильных дорог общего пользования к автомобильным дорогам общего пользования регионального или межмуниципального значения на территории Волгоградской области, утверждённым постановлением Администрации Волгоградской области от 08.12.2008 № 182-п во исполнение ч. 8 ст. 5 Федерального закона от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 257-ФЗ), дорога в балке «Дубовая» не может быть отнесена к автомобильным дорогам общего пользования регионального или межмуниципального значения. Согласно ч. 11 ст. 5 Закона № 257-ФЗ эта дорога обладает признаками автомобильной дороги общего пользования местного значения городского округа, как дорога, находящаяся в границах городского округа Волгоград.

Таким образом, в нарушение п. 2 ст. 1 Закон № 2246-ОД средства дорожного фонда Волгоградской области в сумме 131,0 тыс. руб. направлены на оплату кадастровых работ, не предусмотренных ГП «Транспорт», в отношении дороги в балке «Дубовая», которая не отвечает [критериям](consultantplus://offline/ref=4BF7E33ABE096A151FA0DD715DFAEF77C25F8672A0449BCB7123563AA445FFFD600307BBEC479B43DF16D518F88E31F04839ECDF44999B9491F6516AF370F) отнесения автомобильных дорог общего пользования к автомобильным дорогам общего пользования регионального или межмуниципального значения на территории Волгоградской области, то есть в отсутствие правового основания, что согласно ст. 306.4 БК РФ является нецелевым использованием бюджетных средств.

В связи с истечением срока давности привлечения к административной ответственности протокол об административном правонарушении нарушении не составлялся.

***Учёт затрат на строительство дорог***

*Применение бюджетной классификации при оплате индексированной стоимости строительства Второго пускового комплекса*

Как указывалось выше, исполнение судебных актов о взыскании денежных средств по судебным спорам между Обкомдортрансом и АО «Волгомост» об индексации стоимости работ по строительству Второго пускового комплекса, выполненных в 2015-2018 годах, произведено Облфином за счет средств казны. Всего на эти цели в 2017 – 2019 годах использовано (будет использовано) 738,2 млн. руб. средств областного бюджета. Исполнение расходов осуществлялось по подразделу 0113 «Другие общегосударственные вопросы», что не согласуется с бюджетным законодательством РФ в целом и порядком применения бюджетной классификации РФ в частности.

Согласно решениям судов принятие и использование работ заказчиком является основанием для возникновения у него обязательства по их оплате в соответствии со статьями 711, 746 ГК РФ с учетом применения соответствующих индексов-дефляторов. Получив готовый результат работ, Облкомдортранс, по вине которого работы не были завершены в срок, не оплатил работы АО «Волгомост» с учетом индексации.

Частью 3 ст. 21 БК РФ установлены единые для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации разделы и подразделы классификации расходов бюджетов.

Указаниями о порядке применения бюджетной классификации РФ, утвержденными приказом Минфина России от 01.07.2013 № 65н (окончание действия документа 31.01.2019), и Порядком формирования и применения кодов бюджетной классификации РФ, их структуре и принципах назначения, утвержденным приказом Минфина России от 08.06.2018 № 132н, установлено, что расходы на строительство автомобильных дорог общего пользования и искусственных сооружений на них относятся на подраздел 0409 «Дорожное хозяйство (дорожные фонды)» классификации расходов бюджетов.

Таким образом, исполнение Облфином рассматриваемых судебных актов о взыскании денежных средств за счет средств казны в размере 738,2 млн. руб. является оплатой работы АО «Волгомост» по строительству Второго пускового комплекса (автомобильной дороги) с учетом индексации и подлежит отнесению на подраздел 0409 «Дорожное хозяйство (дорожные фонды)» классификации расходов бюджетов.

*Учёт затрат в составе капитальных вложений*

Согласно п. 127 Инструкции по применению Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений, утвержденной приказом Минфина РФ от 01.12.2010 №157н (далее - Инструкция № 157н), вложения (инвестиции) в объеме фактических затрат в объекты нефинансовых активов при их строительстве (создании), которые впоследствии будут приняты к бухгалтерскому учету в качестве объектов нефинансовых активов, учитываются на счете 010600000 «Вложения в нефинансовые активы».

Согласно п. 15 федерального стандарта бухгалтерского учета для организаций государственного сектора «Основные средства», утверждённого приказом Минфина России от 31.12.2016 № 257н, первоначальная стоимость объекта основных средств определяется в сумме фактически произведенных капитальных вложений, которые включают любые фактические затраты на приобретение, создание объекта основных средств, в том числе стоимость работ (услуг) по созданию объекта основных средств по договору строительного подряда и иным договорам, иные затраты, непосредственно связанные с приобретением, сооружением и (или) изготовлением объекта основных средств, включая затраты на содержание дирекции строящегося объекта недвижимости, государственный строительный надзор и т.д.

В бюджетном учете Облкомдортранса не нашли отражение:

1. Фактические расходы в общей сумме 399 762,7 тыс. руб. по исполнению судебных актов о взыскании денежных средств, осуществлённые Облфином в 2017 – 2019 годах за счет средств казны, и являющиеся оплатой работ АО «Волгомост» по строительству Второго пускового комплекса (автомобильной дороги) с учетом индексации и с учетом оплаты государственной пошлины.
2. Расходы на содержание Дирекции, которая выполняет функции заказчика-застройщика в части строительного контроля за производством работ по строительству дорог, является казённым государственным учреждением и получателем средств областного бюджета, подведомственным Облкомдортрансу, в части расходов на проведение строительного контроля при строительстве (реконструкции) дорог. Пообъектный учёт фактических затрат Дирекции на проведение строительного контроля не осуществляется. Без чёткого распределения трудозатрат, объёмов финансового и материального обеспечения Дирекции по видам работ и объектам невозможно обеспечить надлежащую реализацию полномочий Облкомдортранса и определить достаточность (избыточность) затрат на содержание учреждения, то есть степень эффективности использования бюджетных средств. Порядок формирования затрат на строительный контроль, их учёта в бюджетном учёте Дирекции, передачи для учёта в бюджетном учёте Облкомдортранса должен быть закреплён учётными политиками субъектов учёта.

Отсутствие учёта указанных фактических затрат в бюджетном учёте Облкомдортранса в составе капитальных вложений на счете 010600000 «Вложения в нефинансовые активы» не соответствует требованиям законодательства и не позволит обеспечить формирование достоверной информации об объёмах капитальных вложений и первоначальной стоимости объектов основных средств в бюджетном учёте и бюджетной отчётности Облкомдортранса, и, как следствие, бюджетной отчётности Волгоградской области.

*Автодорожные путепроводы*

ГП «Транспорт» планировалось мероприятие 7.1.16 «Строительство автодорожных путепроводов на автомобильных дорогах общего пользования для областных государственных нужд» с объёмом финансирования в 2018 году 30 000,0 тыс. рублей. Непосредственным результатом мероприятия определена разработка проектной документации. Запланированные расходы не исполнены в полном объёме.

В соответствии с соглашением от 25.04.2018 между Федеральным дорожным агентством «Росавтодор», Администрацией Волгоградской области и ОАО «РЖД» и договором от 26.03.2019 между ОАО «РЖД» и Облкомдортрансом ОАО «РЖД» безвозмездно передало проектную и иную документацию на строительство автодорожного путепровода «Путепроводная развязка на пересечении автомобильной дороги 18К-4 Большие Чапурники-Червлёное (п. Канальная) и железной дороги Горнополянский – Канальная» стоимостью 25 179,9 тыс. руб. в собственность Волгоградской области.

В нарушение п. 1 ст. 9 Федерального закона от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» факт хозяйственной жизни по передаче проектной документации не оформлен первичным учетным документом и не нашёл отражения в бюджетном учёте Облкомдортранса. В ходе проверки нарушение устранено.

***Соответствие направлений деятельности по строительству дорог в 2018 году документам стратегического планирования***

В целях реализации Транспортной стратегии РФ, утверждённой распоряжением Правительства РФ от 22.11.2008 № 1734-р, постановлением Администрации Волгоградской области от 26.10.2009 № 394-п утверждена Стратегия развития транспортно-дорожного комплекса Волгоградской области на период до 2025 года (далее – Стратегия).

Стратегией определены приоритетные проекты развития транспортно-дорожного комплекса Волгоградской области, в том числе в сфере развития автомобильных дорог, обозначены конкретные объекты строительства и реконструкции.

Мероприятия, реализованные Облкомдортрансом в 2018 году в рамках ГП «Транспорт», не в полной мере отвечают основным приоритетным направлениям Стратегии.

В 2018 году осуществлялось строительство только одного объекта (Второй пусковой комплекс) из перечня объектов строительства и реконструкции, установленных Стратегией. Также произведена оплата кредиторской задолженности за выполнение кадастровых и оценочных работ земельных участков по объекту «Автодорога «Обход г. Волгограда» Южная часть.».

В качестве приоритетного направления развития транспортно-дорожного комплекса Волгоградской области в период до 2025 года в сфере развития автомобильных дорог также закреплено полное обеспечение перспективных населенных пунктов дорогами с твердым покрытием. К 2015 году сетью автодорог общего пользования с твердым покрытием должны быть соединены все перспективные сельские населенные пункты с численностью населения свыше 150 человек.

Единственным объектом строительства в 2018 году, соответствующим указанному направлению развития, явилась дорога к с. Салтово.

В то же время в 2018 году 419 339,5 тыс. руб. (26,6% в общем объеме расходов на строительство) направлено на строительство (реконструкцию) 6 дорог и проектирование 11 дорог, не являющихся приоритетными проектами развития транспортно-дорожного комплекса Волгоградской области в сфере развития автомобильных дорог.

тыс. руб.

|  |  |
| --- | --- |
| **Наименование мероприятия** | **Расходы** |
|
| Реконструкция а/д «Урюпинск – Дубовский – Алексеевская» в Алексеевском м.р. (***кредиторская задолженность***) | 65 670,3 |
| Реконструкция а/д «Подъезд от а/д «Иловля-Ольховка – Камышин» к с. Рыбинка» в Ольховском м.р. (***кредиторская задолженность***) | 35 353,2 |
| Строительство а/д «Урюпинск – Дубовский – Алексеевская» на участке х. Дубовский – х.Пимкинский в Урюпинском и Алексеевском м. р. | 150 000,0 |
| Строительство а/д «Обход х. Шарашенский» в Алексеевском м.р. | 48 856,0 |
| Строительство а/д, обеспечивающих связь сельских населенных пунктов с а/д общего пользования («Поклоновский – Исакиевский» на участке «Гореловский – Исакиевский» в Алексеевском м.р.) (***кредиторская задолженность***) | 22 832,1 |
| Строительство (реконструкция) объектов дорожного хозяйства в рамках подготовки к проведению чемпионата мира по футболу 2018 года (Шоссе Авиаторов, 0-я Продольная) (***кредиторская задолженность***) | 51 929,0 |
| Проектно – изыскательские работы (11 автомобильных дорог) | 44 698,9 |
| **Всего:** | **419 339,5** |

Согласно ч. 9 ст.3 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Закон № 172-ФЗ) система стратегического планирования - механизм обеспечения согласованного взаимодействия участников стратегического планирования на основе принципов стратегического планирования при осуществлении разработки и реализации документов стратегического планирования.

Рассогласованность направлений развития автодорожной сети Волгоградской области в документах стратегического планирования – в Стратегии и в ГП «Транспорт» указывает на то, что система стратегического планирования Волгоградской области в сфере строительства автомобильных дорог не отвечает принципу сбалансированности, установленному ч. 5 ст. 7 Закона № 172-ФЗ и означающему согласованность и сбалансированность документов стратегического планирования по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам и срокам реализации.

**Выводы:**

1. Расходы на строительство и реконструкцию автомобильных дорог (за исключением автомобильных дорог федерального значения) в 2018 году составили 1 578 932,9 тыс. руб., в том числе:

-1 000 539,6 тыс. руб. – строительство Второго пускового комплекса;

-357 587,1 тыс. руб. – строительство трёх дорог межмуниципального и регионального значения;

-220 776,2 тыс. руб. – оплата кредиторской задолженности по ранее выполненным строительно-монтажным, проектно-изыскательским работам и пр.

2. В период с начала строительства в 2009 году по 2018 год на оплату строительно-монтажных работ по Второму пусковому комплексу направлено 13 400 822,3 тыс. руб. (с учётом индексации стоимости работ по вступившим в силу решениям суда).

2.1. В нарушение ст. 49, 52 ГрК РФ (в ред. от 03.07.2016 [№ 372-ФЗ](consultantplus://offline/ref=ABBF4593F3CAD6545A65A63BA18B3CE6489B9D34F8BC30FB8A89475260B5A6228B71690861D123DB4317728171D3495D281194C08B8E8569rEL3L)) строительство Второго пускового комплекса в 2018 году осуществлялось на основании изменённой проектной документации в отсутствие надлежащих разрешительных документов.

Исполнительная документация по учету работ велась подрядчиками с множественными нарушениями установленного порядка.

Заказчик и подрядчик строительства не используют информационные системы для автоматизации процесса учёта выполненных работ в количественном выражении, что не позволяет достоверно определить степень готовности объекта.

Указанные недостатки и нарушения не позволяют подтвердить соблюдение в 2018 году подрядчиком условий контракта на строительство, а также обобщить и сопоставить сведения об объемах, выполненных в 2018 году работ в количественном и суммовом выражении.

2.2. Увеличение периода строительства Второго пускового комплекса с запланированных 3 до 11 лет, использование при расчётах за выполненные работы индексов-дефляторов социально-экономического развития, не отражающих в долгосрочном периоде на фоне макроэкономической нестабильности реальное удорожание стоимости строительно-монтажных работ, закрепление ненормативным правовым актом регионального уровня обязанности использования при расчётах таких индексов-дефляторов, а также осуществление строительно-монтажных работ в объёмах около 80% от запроектированных, не позволило реализовать при строительстве Второго пускового комплекса принцип эффективности использования бюджетных средств, закреплённый ст. 34 БК РФ. По различным оценкам объём бюджетных средств, направленный на оплату строительства Второго пускового комплекса, больше стоимости строительства, рассчитанной исходя из фактического удорожания строительно-монтажных работ, на 2 789,0 - 4 442,8 млн. рублей.

3. Строительство дорог к с. Салтово и у х. Шарашенский завершено с просрочкой исполнения подрядчиками обязательств на 78 и 110 дней соответственно по вине заказчика – Обломдортранса, который в нарушение ч. 1 ст. 94 Закона № 44-ФЗ не обеспечил надлежащее взаимодействие заказчика с подрядчиками в соответствии с действующим законодательством при исполнении контракта.

В нарушение ч. 6 ст. 34 Закон № 44-ФЗ Облкомдортранс не направил подрядчикам требование об уплате пеней за просрочку исполнения обязательств и не принял легитимных решений об освобождении подрядчиков от уплаты штрафных санкций согласно ч. 9 ст. 34 Закона № 44-ФЗ. Решение об освобождении подрядчика строительства дороги у х. Шарашенский от уплаты штрафных санкций принято за 110 дней до окончательной приёмки работ и несёт коррупционные риски.

4. Приемка в эксплуатацию выполненных работ по строительству дорог и ввод объектов в эксплуатацию осуществляется Облкомдортрансом с множественными нарушениями порядка, предусмотренного ст. 55 ГрК РФ, и требований ГОСТ 32755-2014, что создаёт риски неэффективных и дополнительных расходов бюджетных средств и исключает возможность применения к подрядчику штрафных санкций за некачественное и несвоевременное выполнение работ.

Одной из причин указанных нарушений могут являться некорректные условия государственных контрактов на строительство.

1. Функции заказчика-застройщика в части строительного контроля, приёмки выполненных работ и контроля за исполнением гарантийных обязательств, переданные Облкомдортрансом подведомственному ГКУ «Дирекция автомобильных дорог», выполняются с нарушением установленных требований.

6. Облкомдортранс не использует современные информационные технологии, позволяющие повысить качество и полноту контроля за строительством дорог и, как следствие, качество строительных работ и полноту учёта выполненных работ, такие как:

-информационные системы для автоматизации процесса учёта выполненных работ;

-фото, видео съёмка хода строительства в онлайн или офлайн режиме, в том числе с использованием квадрокоптера;

-оборудование транспортных средств и спецтехники подрядчиков, используемых при выполнении работ, навигационно-связным оборудованием ГЛОНАСС или ГЛОНАСС/GPS.

7. На оплату проектно-изыскательских работ в 2018 году направлено 44 598,4 тыс. рублей.

7.1. В нарушение п. 1.3., 2.5 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности реализации государственных программ Волгоградской области, утверждённого постановлением Правительства Волгоградской области от 27.08.2013 № 423-п, непосредственный результат мероприятия «Проектно-изыскательские работы» не характеризует объём реализации мероприятия, что не позволяет обеспечить и оценить эффективность использования бюджетных средств и достижение целей государственной программы.

7.2. В 2018 году в нарушение ГП «Транспорт» и Закона о бюджете на 2018 год, но в соответствии со сводной бюджетной росписью средства областного бюджета в сумме 25 133,1 тыс. руб., предназначенные на строительство (реконструкцию) дорог регионального или межмуниципального значения, использованы на оплату кредиторской задолженности и выполненных проектно-изыскательских работ (путём исполнения судебного акта) на реконструкцию автомобильных дорог местного значения Волгограда, начатых в 2013 году в рамках подготовки к проведению Чемпионата Мира по футболу 2018 года, что не отвечает принципу эффективности использования бюджетных средств, установленному ст. 34 БК РФ, так как расходы не служат достижению запланированных результатов по строительству (реконструкции) дорог регионального или межмуниципального значения Волгоградской области.

7.3. По состоянию на начало 2019 года на балансе Облкомдортранса в составе капитальных вложений числятся затраты в сумме 312 535,2 тыс. руб. по оплате работ по проектированию реконструкции 32 автомобильных дорог Волгограда, планировавшейся к проведению Чемпионата Мира по футболу 2018 года. Проектная документация в полном объёме не разработана и не прошла государственную экспертизу. Разработанные части не имеют потребительских свойств использования. Перспективы её доработки и применения неясны. Результат, заключающийся, как минимум, в разработке пригодной для использования проектной документации, не достигнут, принцип эффективности использования бюджетных средств, установленный ст. 34 БК РФ, не реализован.

7.4. На оплату работ по проектированию реконструкции участков дорог, не предусмотренных постановлением Правительства Волгоградской области от 08.07.2013 № 327-п «О подготовке автомобильных дорог Волгограда к проведению Чемпионата Мира по футболу 2018 года», то есть в отсутствие правового основания, в 2018 году направлено 285,1 тыс. руб., что согласно ст. 306.4 БК РФ является нецелевым использованием бюджетных средств.

7.5. В нарушение п. 2 ст. 1 Закона Волгоградской области от 07.11.2011 № 2246-ОД «О дорожном фонде Волгоградской области» средства дорожного фонда Волгоградской области в сумме 131,0 тыс. руб. направлены на оплату кадастровых работ, не предусмотренных ГП «Транспорт», в отношении дороги в балке «Дубовая», которая не отвечает [критериям](consultantplus://offline/ref=4BF7E33ABE096A151FA0DD715DFAEF77C25F8672A0449BCB7123563AA445FFFD600307BBEC479B43DF16D518F88E31F04839ECDF44999B9491F6516AF370F) отнесения автомобильных дорог общего пользования к автомобильным дорогам общего пользования регионального или межмуниципального значения на территории Волгоградской области, то есть в отсутствие правового основания, что согласно ст. 306.4 БК РФ является нецелевым использованием бюджетных средств.

8. Отражение расходов по исполнению судебных актов о взыскании денежных средств за счет средств казны в размере 738,2 млн. руб., являющихся оплатой работ по строительству Второго пускового комплекса (автомобильной дороги) с учетом индексации, по подразделу 0113 «Другие общегосударственные вопросы» не согласуется с бюджетным законодательством РФ. Согласно приказам Минфина РФ, установившим порядок применения бюджетной классификации РФ, расходы на строительство автомобильных дорог и искусственных сооружений на них относятся на подраздел 0409 «Дорожное хозяйство (дорожные фонды)» классификации расходов бюджетов.

9. Облкомдортранс не осуществлял учёт в составе капитальных вложений фактических расходов:

-по исполнению судебных актов о взыскании денежных средств за счет средств казны, являющихся оплатой работ по строительству Второго пускового комплекса, в сумме 399 762,7 тыс. руб.;

-на содержание Дирекции в части расходов на проведение строительного контроля при строительстве (реконструкции) дорог.

Отсутствие такого учёта не соответствует требованиям законодательства и не позволит обеспечить формирование достоверной информации об объёмах капитальных вложений и первоначальной стоимости объектов основных средств в бюджетном учёте и бюджетной отчётности Облкомдортранса, и, как следствие, бюджетной отчётности Волгоградской области.

10. В нарушение п. 1 ст. 9 Федерального закона от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» факт хозяйственной жизни по безвозмездному получению проектной документации на строительство автодорожного путепровода стоимостью 25 179,9 тыс. руб. не оформлен первичным учетным документом и не нашёл отражения в бюджетном учёте Облкомдортранса. В ходе проверки нарушение устранено.

11. В 2018 году 419 339,5 тыс. руб. (26,6% в общем объеме расходов на строительство) направлено на строительство (реконструкцию) 6 дорог и проектирование 11 дорог, не являющихся приоритетными проектами развития транспортно-дорожного комплекса Волгоградской области в сфере развития автомобильных дорог, определёнными Стратегией развития транспортно-дорожного комплекса Волгоградской области на период до 2025 года. Указанный факт свидетельствует о рассогласованности системы стратегического планирования Волгоградской области в сфере развития автомобильных дорог, что не может не отражаться на эффективности использования бюджетных средств.

**Аудитор Н.Л. Ноздрюхина**