


Утверждаю  
Председатель Контрольно-счетной  
палаты Великого Новгорода  
 А.В. Ломоносов  
« 15 » 11 2017 г.

## Отчет о результатах контрольного мероприятия

В соответствии со статьей 98 Федеральными законами от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Закон № 44-ФЗ) и Планом работы на 2017 год, Контрольно-счетной палатой Великого Новгорода в период с 25 июля по 20 октября 2017 года проведено контрольное мероприятие - аудит в сфере закупок при использовании средств дорожного фонда Новгородской области, дорожного фонда муниципального образования - городского округа Великий Новгород, предоставленных в 2016 году и первом полугодии 2017 года на строительство, реконструкцию, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования местного значения в границах городского округа Великий Новгород (далее - дорожная деятельность).

Контрольное мероприятие осуществлялось с целью проверки, анализа и оценки информации и документов о законности, целесообразности, обоснованности, своевременности, эффективности и результативности расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным муниципальным контрактам, а также выявления отклонений, нарушений и недостатков в сфере закупок, установления причин и подготовки предложений, направленных на их устранение и на совершенствование контрактной системы.

Контрольным мероприятием охвачены следующие объекты контроля: комитет по строительству Администрации Великого Новгорода (далее - Комитет по строительству), комитет по управлению жилищно-коммунальным хозяйством и охране окружающей среды Администрации Великого Новгорода (далее - Комитет по УЖКХ), муниципальное казенное учреждение Великого Новгорода «Управление капитального строительства» (далее - МКУ «УКС») и муниципальное бюджетное учреждение Великого Новгорода «Городское хозяйство» (далее - Городское хозяйство).

В анализируемом периоде финансирование закупок на осуществление дорожной деятельности производилось за счет средств дорожного фонда, формируемого межбюджетными трансфертами, предоставляемыми по соглашениям с Департаментом транспорта и дорожного хозяйства Новгородской области, бюджету Великого Новгорода, источником которых являлись средства федерального бюджета и бюджета Новгородской области, а также, за счет собственных средств бюджета Великого Новгорода.

Так, в 2016 году в бюджете Великого Новгорода на осуществление дорожной деятельности в целом было предусмотрено 467 954,4 тыс. руб. за счет всех источников финансирования, из них, по направлениям расходования: на

строительство, реконструкцию автомобильных дорог местного значения - 269 828,3 тыс. руб. (в т.ч. 10 567,4 тыс. руб. на разработку проектно-сметной документации (далее - ПСД)); на капитальный ремонт - 3 098,9 тыс. руб. (в т.ч. 3 000 тыс. руб. на ПСД); на ремонт дорог - 129 706,9 тыс. руб.; на содержание дорог - 64 318,2 тыс. руб. и прочие мероприятия - 1 002,1 тыс. рублей.

Согласно данным отчетов за 2016 год, представленным Администрацией Великого Новгорода в Департамент транспорта и дорожного хозяйства Новгородской области, средства федерального и областного бюджетов использованы в полном объеме на цели, определенные в соглашениях, установленные плановые целевые показатели, достигнуты.

В 2017 году на осуществление дорожной деятельности в целом (по состоянию на 01.07.2017 г.) предусмотрено 413 990 тыс. руб. за счет всех источников финансирования, из них: на строительство, реконструкцию автомобильных дорог местного значения - 178 419,9 тыс. руб. (в т.ч. 3 309 тыс. руб. на ПСД); на капитальный ремонт - 28 473 тыс. руб. (в т.ч. 28 374,12 тыс. руб. на ПСД); на ремонт дорог - 138 422,68 тыс. руб.; на содержание дорог - 68 450 тыс. руб. и прочие мероприятия - 224,42 тыс. рублей.

По состоянию на анализируемую дату 2017 года текущее освоение средств дорожного фонда составило порядка 26 процентов от объемов выделенного финансирования.

При этом, средства бюджета Великого Новгорода направлялись как на софинансирование указанных выше расходных обязательств, в объемах, предусмотренных соглашениями, так и на иные расходы в области дорожной деятельности, в частности на реализацию мероприятий муниципальных программ «Совершенствование и содержание дорожного хозяйства Великого Новгорода» на 2014-2017 годы, «Безопасность дорожного движения в Великом Новгороде».

Обобщенная информация о плановых и фактических расходах, предусмотренных на осуществление дорожной деятельности в анализируемом периоде в разрезе источников финансирования, представлена в таблицах (Приложения № 1 и 2 к отчету).

В ходе анализа организации в объектах контроля закупочной деятельности за счет средств дорожного фонда, установлено, что согласно учетным данным, Комитетом по строительству и Комитетом по УЖКХ за счет средств, выделенных на дорожную деятельность, закупки не осуществлялись. Указанные средства в объемах, предусмотренных соглашениями, доводились соответствующим подведомственным учреждениям - МКУ «УКС» и Городское хозяйство.

При этом, в ходе контрольного мероприятия, в Комитете по строительству и Комитете по УЖКХ проведена **оценка состояния ведомственного контроля в сфере закупок**, который данные муниципальные органы в силу норм статьи 100 Закона № 44-ФЗ должны осуществлять в отношении подведомственных им заказчиков, установлено следующее.

В соответствии с требованиями Закона № 44-ФЗ постановлением Администрации Великого Новгорода от 09.09.2014 № 4779 утверждены правила

осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения муниципальных нужд Великого Новгорода (далее — Постановление № 4779).

**В Комитете по строительству**, в соответствии с требованиями Постановления № 4779, утвержден регламент осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения муниципальных нужд Великого Новгорода (далее — Регламент).

При этом в ходе проведения в 2016 году контрольного мероприятия в рамках осуществления ведомственного контроля в отношении подведомственного муниципального заказчика МКУ «УКС», за период деятельности заказчика в сфере закупок с 01.07.2015 по 31.03.2016 г.г., Комитетом по строительству были нарушены отдельные нормы Постановления № 4779 и Регламента: превышен установленный максимальный срок проведения мероприятия ведомственного контроля (44 календарных дня против 30 максимально допустимых, с учетом продления); не направлялось уведомление заказчику МКУ «УКС» о проведении мероприятия ведомственного контроля; план проверок ведомственного контроля не был своевременно размещен на официальном сайте Комитета по строительству в сети «Интернет» (который фактически не разработан).

**Комитет по УЖКХ**, как установлено в ходе проверки, фактически устранился от проведения ведомственного контроля в сфере закупок: не был утвержден регламент ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения муниципальных нужд Великого Новгорода, не определен состав специалистов, уполномоченных на осуществление ведомственного контроля, соответственно ведомственный контроль в сфере закупок в подведомственных Комитету по УЖКХ учреждениях, в том числе и в Городском хозяйстве, не осуществлялся.

При этом, в обоих подведомственных учреждениях (МКУ «УКС» и Городской хозяйство) в ходе проведения аудита закупок, были установлены нарушения и недостатки, которые могли быть своевременно выявлены и предотвращены при надлежащем проведении указанными муниципальными органами ведомственного контроля в сфере закупок.

Анализом общих вопросов организации закупочной деятельности в МКУ «УКС» и Городском хозяйстве установлено, что в обоих учреждениях созданы контрактные службы, приемочные комиссии, утвержден их постоянный состав и положения о работе.

Непосредственное планирование закупок осуществлялось заказчиками МКУ «УКС» и Городское хозяйство путем формирования планов закупок и планов-графиков закупок. Размещенный в единой информационной системе в сфере закупок (далее - ЕИС) план закупок являлся основанием для формирования плана-графика закупок заказчика. Отдельные нарушения норм Закона № 44-ФЗ, связанные с определением начальной максимальной цены контрактов (далее - НМЦК) в рамках осуществления заказчиками дорожной деятельности в анализируемом периоде, описаны ниже.

Нормирование в сфере закупок в рамках осуществления дорожной деятельности, в проверяемом периоде не устанавливалось.

В ходе анализа системы планирования закупок установлено следующее.

**Комитет по строительству**, среди прочих, осуществляет задачи по разработке основных направлений инвестиционной политики в области развития автомобильных дорог общего пользования местного значения, планированию и организации дорожной деятельности на территории Великого Новгорода. При этом, исходя из норм действующего Положения о бюджетном процессе в Великом Новгороде, бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства за счет средств бюджета Великого Новгорода осуществляются в соответствии с Адресной инвестиционной программой Великого Новгорода (далее - АИП), порядок формирования и реализации которой установлен Администрацией Великого Новгорода (далее — Порядок).

Порядком на Комитет по строительству возложено формирование проекта АИП, а также внесение в нее изменений, однако в проверяемом периоде он не соблюдался.

Так, в нарушение требований Порядка, по объектам АИП не были указаны сроки осуществления капитального строительства, сведения о мощности объекта капитального строительства, подлежащей вводу в эксплуатацию, по отдельным объектам недостоверно отражена сметная стоимость строительства объекта капитального строительства (строительство Б. Московской ул. на участке от ул. Державина до ул. 20 Января и другие).

Строительство муниципальных дорог в 2016 году осуществлялось за счет средств капитальных вложений, выделенных на реализацию АИП, в объемах бюджетных ассигнований, выделенных Комитету по строительству в соответствующем финансовом году в рамках подпрограммы «Строительство, реконструкция, капитальный ремонт и ремонт автомобильных дорог Великого Новгорода» муниципальной программы «Совершенствование и содержание дорожного хозяйства Великого Новгорода» на 2014 - 2017 годы». При этом, показатели АИП об объемах и источниках финансирования отдельных объектов капитального строительства не соответствовали аналогичным показателям муниципальной программы, а также показателям об объемах по источникам финансирования, определенным в приложениях к соглашениям, в соответствии с которыми бюджету Великого Новгорода предоставлялись субсидии на дорожную деятельность. Только в марте 2017 года, плановые значения об объемах по источникам финансирования объектов капитального строительства АИП (по разделу «Дорожное хозяйство») приведены в соответствие с муниципальной программой.

Комитетом по строительству, при определении объемов финансирования на строительство отдельных объектов АИП (строительство Б. Московской ул., Луговой ул.), не учитывались законодательные нормы, регулирующие как инвестиционную, так деятельность в сфере закупок.

Так, исходя из совокупности норм Гражданского кодекса РФ и Закона № 44-ФЗ, результатом выполненной работы по контракту, предметом которого является строительство, реконструкция объекта капитального строительства, является построенный и (или) реконструированный объект капитального строительства (либо его отдельный этап), в отношении которого получено заключение органа государственного строительного надзора о соответствии построенного и (или) реконструированного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов и проектной документации. Контракт по

строительству заключается на весь срок строительства объекта и должен предусматривать выполнение всего комплекса работ, связанных со строительством и предусмотренных проектной документацией. НМЦК работ по строительству, определяется заказчиком проектно-сметным методом, исходя из сметной стоимости строительства объекта, проверенной на предмет достоверности ее определения. Цена контракта является твердой и также устанавливается на весь срок строительства объекта.

Учитывая высокую сметную стоимость объектов капитальных вложений и ограниченные возможности бюджета Великого Новгорода, формируемого на период до трех лет, муниципальные контракты, предметом которых является строительство, реконструкция объекта капитального строительства, могут быть отнесены к контрактам, длительность производственного цикла выполнения которых, превышает срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств. В таких случаях, нормами Бюджетного кодекса РФ (далее - БКРФ) заказчику дано право заключать контракты в пределах средств, установленных на соответствующие цели решениями о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в объекты муниципальной собственности, принимаемыми в соответствии со статьей 79 БКРФ, на срок реализации указанных решений. Однако такие решения в проверяемом периоде Администрацией Великого Новгорода не принимались.

Объемы инвестиций, определенные по конкретным объектам АИП раздела «Дорожное хозяйство», не взаимоувязывались со сметной стоимостью строительства объекта (отдельного его этапа), проверенной на предмет достоверности ее определения, сроками строительства объекта, мощностью объекта, подлежащего вводу в эксплуатацию. Как следствие, АИП не предполагала достижение конечного результата от вложений, которым является построенный и (или) реконструированный объект (либо его отдельный этап).

Так, бюджетные инвестиции, определенные АИП на строительство автомобильных дорог, были освоены в полном объеме, но ни один из строящихся (реконструируемых) объектов капитального строительства (этапов) по состоянию на момент проверки не введен в установленном порядке в эксплуатацию, объемы осуществленных инвестиций числятся как незавершенные вложения.

В ходе обследования порядка планирования закупок **Городским хозяйством** по коду ОКПД - 42.11.20.000, объект закупки - содержание автомобильных дорог Великого Новгорода, выявлено, что в 2016 году, в нарушение требований законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок, изменения, при отмене данным заказчиком закупки, не вносились в утвержденный план-график закупок, что привело к увеличению суммы на содержание автомобильных дорог.

Так, согласно плану-графику закупок Городского хозяйства, объем закупок на содержание дорог Великого Новгорода составил в сумме 111 074,9 тыс. руб., при этом, решением Думы от 29.12.2015 № 705 «О бюджете Великого Новгорода на 2016 год» (в последней редакции) утверждено финансирование на эти цели в сумме 64 318,19 тыс. рублей.

В ходе проверки **процесса осуществления закупок**, в рамках использования средств дорожного фонда, установлено следующее.

Всего в 2016 году, по результатам закупок МКУ «УКС» с применением конкурентных способов определения исполнителя, было заключено 33 муниципальных контракта с подрядчиками-исполнителями работ по строительству, реконструкции и ремонту автомобильных дорог общего пользования местного значения в границах городского округа Великий Новгород, из них, преимущественно по результатам проведенных аукционов в электронной форме.

НМЦК по всем указанным муниципальным контрактам составила в сумме 420 674 тыс. руб., по результатам осуществленных процедур закупок снизилась на 16 657,3 тыс. руб. или 4 % от НМЦК, без учета последующих изменений (расторжений) заключенных муниципальных контрактов. При этом, реальная экономия (значительное снижение НМЦК в результате проведенных процедур) сложилась по закупкам небольшого объема и стоимости (до 3 млн. руб.).

Так, по результатам проведенного в 2016 году электронного аукциона на выполнение работ по разработке проектно-сметной документации (далее - ПСД) на строительство линии наружного освещения по Лужскому шоссе (протяженность 2700м) в Великом Новгороде с НМЦК в сумме 750 тыс. руб., она была снижена до 200 тыс. руб., т.е. более чем в 3,5 раза. При этом, на данный аукцион заявлялись, были допущены и, соответственно, принимали участие 7 потенциальных исполнителей.

Напротив, на участие в «крупных» аукционах в анализируемом периоде (преимущественно по строительству, реконструкции объектов капитального строительства, а также ремонту дорог общего пользования Великого Новгорода), как правило, заявлялось по одному участнику, в результате чего, в соответствии с нормами Закона № 44-ФЗ, данные аукционы были признаны несостоявшимися и муниципальные контракты заключались с единственным допущенным участником по НМЦК, экономия отсутствовала.

В итоге, основной объем работ по осуществлению дорожной деятельности в 2016 году выполнялся подрядчиком АО «СМУ-57», ООО «Трест-2» и ООО «Строй-Капитал».

Вместе с тем, как установлено в ходе контрольного мероприятия, в процессе исполнения заключенных муниципальных контрактов по дорожной деятельности, в значительную часть из них дополнительными соглашениями сторон вносились изменения (в том числе расторжения), приводящие как к увеличению, так и уменьшению цены контрактов и объемов работ по ним, изменению сроков выполнения работ и их оплаты, в отдельных случаях контракты расторгались сторонами без выполнения каких-либо работ.

Также, муниципальным заказчиком в проверяемом периоде за счет анализируемых средств заключались контракты (договоры) с единственными исполнителями работ, по цене, не превышающей 100 тыс. руб. (по проверке достоверности сметной стоимости объектов, разработке ПСД, нанесению разметки дорожного покрытия после завершения ремонта, проведение испытания проб вырубков из асфальтобетонного покрытия и др.). При этом, ограничения, установленные Законом № 44-ФЗ соблюдались.

За первое полугодие 2017 года, по результатам анализируемых закупок МКУ «УКС» было заключено пять муниципальных контрактов с

подрядчиками-исполнителями работ со сроком действия до конца 2017 года, из них: два по результатам проведенных аукционов в электронной форме, два - запросов котировок и один - открытого конкурса.

НМЦК по всем указанным муниципальным контрактам составила в сумме 61 311,9 тыс. руб., по результатам осуществленных процедур закупок снизилась на 3 356,9 тыс. руб. или 5,5 % от НМЦК, без учета последующих изменений (расторжений) заключенных контрактов. При этом, три из заключенных в указанном периоде контракта на момент проверки находятся в стадии исполнения сторонами, а два в период проведения контрольного мероприятия досрочно расторгнуты с фактическим выполнением части объема работ и уменьшением цены.

**Городское хозяйство** для выполнения работ по содержанию автомобильных дорог Великого Новгорода в 2016 году заключило 52 контракта на общую сумму 58 494,1 тыс. руб., из них: 48 контрактов до 100 тыс. руб., на общую сумму 4 541,8 тыс. руб., заключены с единственным исполнителем работ; 4 контракта на сумму 53 952,2 тыс. руб., заключены способом электронного аукциона.

В первом полугодии 2017 года для выполнения аналогичных работ было заключено 15 контрактов на общую сумму 69 295,2 тыс. руб., из них: 14 контрактов до 100 тыс. руб., на сумму 1 245,2 тыс. руб., заключены с единственным исполнителем работ и 1 контракт на сумму 68 050 тыс. руб. - способом электронного аукциона.

При этом, согласно учетным данным, экономия по результатам проведенных процедур фактически отсутствовала. Основной объем работ по содержанию автомобильных дорог Великого Новгорода выполнялся подрядчиком АО «СМУ-57».

В ходе проверки установлено, что отдельные размещенные Городским хозяйством в ЕИС извещения, не содержат всю необходимую информацию в соответствии с требованиями Закона № 44-ФЗ.

Так, при анализе данных «Технического задания», являющегося частью аукционной документации, установлено, что оно не содержит информации об объеме закупки, конкретном месте проведения работ, являющихся предметом контрактов. При этом, по результатам данных закупок Городским хозяйством заключены три контракта с АО «СМУ-57» на общую сумму 123 294,1 тыс. руб. (с учетом изменений в процессе исполнения) на выполнение работ по содержанию автомобильных дорог города и их конструктивных элементов, на совокупный период действия до 01.03.2018 г. включительно.

В ходе анализа контрактов (договоров), заключенных Городским хозяйством с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) установлено, что в отдельных случаях, пытаясь избежать проведение конкурентной процедуры, заказчик искусственно делил закупку на несколько (контракты, сумма каждого из которых не превышает 100 тыс. руб.), что не обеспечивает принцип эффективности использования бюджетных средств, установленный БКРФ, принцип обеспечения конкуренции, установленный Законом № 44-ФЗ и приводит к необоснованному сокращению числа участников закупки.

Так, например, 12 апреля 2016 года Городским хозяйством было заключено 6 контрактов (договоров до 100 тыс. руб.) с ООО «Регул плюс» на проведение работ по нанесению дорожной разметки на общую сумму 589,8 тыс. руб.; 13 апреля 2016 года - 9 контрактов с АО «СМУ-57» на ремонтные работы участков автомобильных дорог Великого Новгорода на общую сумму 892,7 тыс. рублей.

Заключение контрактов с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) не позволяет соблюдать принципы открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок и обеспечение конкуренции, что создает предпосылки для неэффективного использования средств.

При заключении Городским хозяйством в проверенном периоде контрактов по содержанию дорог общего пользования Великого Новгорода по результатам электронного аукциона выявлено, что в документации об аукционе установлено требование по содержанию всей улично-дорожной сети Великого Новгорода, за исключением объектов на которые не истек срок действия гарантийных обязательств, при этом объем необходимых к выполнению работ не устанавливался. Заказчик в один объект закупки объединил выполнение работ по содержанию автомобильных дорог, расположенных в разных районах Великого Новгорода и не связанных между собой, что приводит к увеличению объема выполняемых работ, НМЦК, суммы обеспечения заявки, обеспечение исполнения контракта и влечет к ограничению количества участников аукциона. Всего таким образом заказчиком было заключено четыре контракта по содержанию автомобильных дорог Великого Новгорода с АО «СМУ-57» на общую сумму 126 269,1 тыс. рублей.

**Наибольшее количество нарушений в ходе проведения контрольного мероприятия было установлено при проверке законности заключения (изменения), эффективности и результативности исполнения муниципальных контрактов и расходования бюджетных средств.**

Так, выявлены факты несоблюдения муниципальным заказчиком МКУ «УКС» при заключении и исполнении муниципальных контрактов по **строительству (реконструкции) отдельных объектов дорожной деятельности** требований действующего законодательства:

к обоснованию и порядку определения НМЦК, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), включенной в план-график по строительству отдельных объектов дорожной деятельности, в АИП Великого Новгорода (строительство Луговой ул., от Псковской ул. до Юрьевского шоссе, 147 квартале Великого Новгорода (участок ПК2+22...ПК13+69,25); строительство Б.Московской ул. на участке от Державина до ул. 20 Января. Реконструкция ул. 20 Января от ул. Советской Армии до Б. Московской ул., в Деревяницком жилом районе, 1 и 2 этапы), установленных нормами Закона № 44-ФЗ;

к результатам исполнения контрактов, предметом которых являлось строительство (реконструкция) объектов капитального строительства в рамках АИП (отмечено выше);

по применению к подрядчикам (исполнителям) мер ответственности, иных действий, в случае нарушения последними условий муниципальных контрактов, касающихся сроков выполнения работ.



Также, в отсутствие правовых оснований, существенные условия, касающиеся как сроков завершения работ, так и цены отдельных муниципальных контрактов по строительству (реконструкции) объектов, в ходе их исполнения были изменены (строительство Аркажской ул., (участок от Юрьевского шоссе до ул. Арциховского и ул. Арциховского (участок от Аркажской ул. до Луговой ул.), строительство автомобильной дороги от ул. Державина до Московской ул., реконструкция Нехинской ул. с расширением и устройством велодорожек и др.);

Так, например, проверкой реализации муниципальным заказчиком МКУ «УКС» своих полномочий в анализируемом периоде при исполнении муниципального контракта от 17.08.2015 г. № 0350300011815000145 на выполнение работ по строительству объекта «Большая Московская ул., на участке от ул. Державина до ул. 20 января. Реконструкция ул. 20 Января на участке от ул. Советской Армии до Большой Московской ул. в Деревяницком жилом микрорайоне Великого Новгорода» Второй этап. Строительство ул. Большой Московской на участке от ул. Державина до ул. 20 Января в Деревяницком жилом микрорайоне в городе Великом Новгороде (далее - контракт № 145), установлено следующее.

Контракт № 145 был заключен по итогам проведения открытого аукциона с единственным участником ООО «Корпорация Евротракт» на сумму 380 733,55 тыс. руб., со сроком завершения работ до 01 сентября 2016 года. В ходе исполнения контракта № 145, подрядчиком выполнены работы на общую сумму 5 684,9 тыс. руб., оплачены полностью. Анализом состава выполненных работ установлено, что подрядчиком в основном были выполнены подготовительные работы, произведены затраты на организацию и содержание строительного городка, разработана рабочая документация, т.е. работы непосредственно по строительству объекта практически не осуществлялись. В общем составе выполненных работ, стоимость строительно-монтажных работ составила всего 79,38 тыс. руб., при этом, затраты на временные здания и сооружения - 1 729,44 тыс. руб., прочие затраты (геодезия, разминирование, рабочая документация) - 3 876,06 тыс. рублей.

Представленные документы, подтверждающие затраты подрядчика на возведение временных зданий и сооружений, позволяют отнести их к титульным. При этом, по условиям контракта № 145, объем средств для возведения титульных зданий и сооружений определен в размере 1,5 % от стоимости строительно-монтажных работ.

По данным бухгалтерского учета МКУ «УКС», в ходе исполнения контракта № 145 построенные титульные временные здания и сооружения в эксплуатацию не принимались, в состав основных средств заказчика не зачислялись. Соответственно, возмещение затрат подрядчика на возведение титульных временных зданий и сооружений должно было осуществляться по установленной норме в соответствии с договорными условиями, т.е. в размере 1,5 % от суммы выполненных строительно-монтажных работ или в сумме 1,2 тыс. руб. (1,5 % от 79,38 тыс. руб.). Однако, в нарушение норм действующего законодательства и условий контракта № 145, подрядчику были возмещены затраты по возведению титульных временных зданий и сооружений в полном объеме представленных затрат (1 729,44 тыс. руб.).

26 мая 2016 года контракт № 145 был расторгнут по соглашению сторон, без каких либо взаимных претензий и обязательств. Документы и пояснения, явившиеся основанием для принятия такого решения (неизбежность получения отрицательных результатов, нецелесообразность дальнейшей реализации контракта и т. д.) проверке не представлены (должностное лицо, подписавшее соглашение о расторжении, на момент проверки освобождено от занимаемой должности). При этом, подрядчиком систематически не соблюдался график производства подрядных работ по контракту, до момента его расторжения.

Отмеченные выше действия заказчика повлекли не достижение цели инвестиций - автомобильная дорога не была построена; кроме того, МКУ «УКС» утратил возможность предъявления неустойки за нарушенные подрядчиком условия контракта № 145, что привело к потере дополнительных неналоговых доходов бюджета Великого Новгорода (исполнение контракта было обеспечено безотзывной банковской гарантией со сроком действия до 28 февраля 2018 года на сумму 38 073,35 тыс. руб.).

Также, в ходе проверки результативности исполнения муниципальных контрактов в рамках осуществления МКУ «УКС» в анализируемом периоде дорожной деятельности установлены случаи, когда результаты закупок (заключенные контракты), предметом которых являлось **восстановление (ремонт) участков автомобильных дорог общего пользования Великого Новгорода**, не были достигнуты (работы подрядчиками фактически не выполнялись), контракты были расторгнуты по соглашению сторон, без предъявления каких-либо претензий к исполнителю со стороны МКУ «УКС», несмотря на, что срок исполнения ремонтных работ на момент расторжения по условиям контрактов истек.

Так, в ходе исполнения контрактов: с ООО «Строй-Капитал» от 25.07.2016 г. № 0350300011816000113 (далее - контракт № 113) на выполнение работ по восстановлению (ремонту) тротуара по ул. Зелинского д. 30 в Великом Новгороде, на сумму 798,03 тыс. руб.; от 01.08.2016 г. № 0350300011816000114 (далее - контракт № 114) на выполнение работ по восстановлению (ремонту): участков автомобильной дороги Колхозного пер., Новой ул., Морозовской ул., на сумму 4 128,7 тыс. руб. и с ООО «ДорТехАвто» от 25.07.2016 г. № 0350300011816000115 (далее - контракт № 115) на выполнение работ по восстановлению (ремонту) участков автомобильной дороги ул. Михайлова (тротуар), пер. Базарный, автомобильной дороги Авиационной ул., на сумму 2 903, тыс. руб., с окончанием срока выполнения работ не позднее 01.09.2016 г. и сроком действия до 31.12.2016 г., работы подрядчиками не выполнялись.

При этом, контракты №№ 113, 114 и 115 были расторгнуты по соглашению сторон после истечения срока исполнения работ подрядчиком по контракту, с условием отсутствия претензий между сторонами и прекращением всех обязательств (пояснения данных действий заказчика проверке не представлены, должностное лицо, подписавшее соглашения о расторжении на момент проверки освобождено от занимаемой должности).

Тем самым, муниципальный заказчик не воспользовался правом принятия решения об одностороннем отказе от исполнения контрактов по основаниям, предусмотренным действующим законодательством с возмещением

причиненных убытков, а также не направил информацию о подрядчике в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Соответственно, МКУ «УКС» не было произведено взыскание сумм, внесенных подрядчиками в качестве обеспечения исполнения контрактов № № 113, 114 и 115 (всего 391,49 тыс. руб.), требование об уплате неустойки (штрафа, пени), за просрочку исполнения подрядчиком обязательств, не направлялось, что привело к недополучению потенциальных дополнительных неналоговых доходов бюджета в результате применения указанных процедур.

Также в ходе контрольного мероприятия произведен **анализ и расчет общей суммы неустойки, которая фактически предъявлялась МКУ «УКС»** по результатам исполнения муниципальных контрактов в рамках осуществления дорожной деятельности, **но не оплачивалась** подрядчиками-исполнителями, по состоянию на конечную дату проверяемого периода - 01.07.2017 г.

Установлено, что по состоянию на указанную дату, муниципальным заказчиком предъявлено неисполненных в добровольном порядке требований об оплате неустойки (штрафов, пени) в адрес подрядчиков-исполнителей работ, нарушивших условия контрактов в рамках осуществления дорожной деятельности, на общую сумму 23 800,73 тыс. рублей.

Основными должниками по оплате неустойки являются ООО «Корпорация Евротракт» (на сумму 19 607,9 тыс. руб. по контрактам 2015 года на выполнение работ по восстановлению (ремонту) отдельных участков автомобильных дорог Великого Новгорода и по строительству Луговой ул.) и ООО «Строй-Капитал» (на сумму 2 425,24 тыс. руб. по контрактам 2015-2016 года на выполнение работ по восстановлению (ремонту) отдельных участков автомобильных дорог Великого Новгорода).

При этом, требование по уплате указанной неустойки по банковским гарантиям также по различным причинам не было реализовано, заявления о взыскании неустойки в судебном порядке МКУ «УКС» не подавались.

В ходе контрольного мероприятия были установлены **иные факты несоблюдения норм действующего бюджетного законодательства**, определяющие порядок принятия и учета бюджетных и денежных обязательств получателями средств бюджета Великого Новгорода и их учета финансовым органом.

Анализ положений Порядка учета бюджетных и денежных обязательств получателей средств бюджета Великого Новгорода, утвержденного приказом комитета финансов Администрации Великого Новгорода показал несоответствие его норм отдельным требованиям БК РФ.

Так, нормами БК РФ установлено, получатели бюджетных средств принимают бюджетные обязательства путем заключения договоров, контрактов, соглашений. При этом, при заключении договоров, контрактов и возникновении иных обязательств получатели бюджетных средств обязаны исходить из доведенных им в установленном порядке в текущем финансовом году лимитов бюджетных обязательств (далее - ЛБО). Объем принятых обязательств, не может превышать доведенные ЛБО в структуре кодов классификации расходов. При исполнении бюджета по расходам, контроль за соблюдением получателями бюджетных средств указанных норм БК РФ обеспечивается комитетом финансов при осуществлении учета бюджетных и денежных обязательств и

санкционировании расходов бюджета.

В тоже время, положениями Порядка учета обязательств установлено, что комитет финансов принимает на учет обязательства в случае наличия у получателя средств бюджета достаточного свободного остатка ЛБО по соответствующему коду классификации расходов бюджета Великого Новгорода, не на момент возникновения бюджетного обязательства, а на момент представления договоров, контрактов, соглашений и других требуемых документов в комитет финансов.

Проверкой установлено, что сроки предоставления получателем бюджетных средств документов для постановки на учет бюджетных обязательств не соблюдались, что приводило к искажению текущих данных о наличии свободного остатка ЛБО у получателя.

Как следствие, текущий контроль со стороны комитета финансов за соблюдением получателями средств бюджета Великого Новгорода вышеуказанных норм БКРФ, при постановке на учет обязательств, не обеспечивался.

**В ходе анализа эффективности и результативности исполнения муниципальных контрактов по восстановлению (ремонту) участков автомобильных дорог общего пользования Великого Новгорода, расходования средств дорожного фонда, установлены случаи, когда результаты закупок на данные цели были достигнуты, однако при этом не соблюдался принцип эффективности использования бюджетных средств, определенный БКРФ.**

Так, в ходе анализа данных сметной документации и документации об исполнении работ по восстановлению (ремонту) участков автомобильных дорог общего пользования Великого Новгорода - дефектных ведомостей объемов работ, локальных смет, являющихся неотъемлемой частью заключенных МКУ «УКС» муниципальных контрактов, установлено, что в них обособленно учитывался объем возвратного материала (лома асфальтобетона, получаемого при срезке поверхностного слоя асфальтобетонных дорожных покрытий методом холодного фрезерования), а также его стоимость, определенная в сумме 461,39 руб. за 1 т. возвратного материала, согласно сметному нормативу ресурса 410-0111 Лом асфальтобетона, примененному ГБУ «Региональный центр по ценообразованию в строительстве Новгородской области» при проверке достоверности сметной стоимости ремонтных работ в 2016 году.

Учитывая, что согласно нормам действующего законодательства и условиям заключенных муниципальных контрактов, указанный возвратный материал является муниципальной собственностью и передается заказчику, его следовало ставить на бухгалтерский учет с целью сохранности и принятия дальнейших управленческих решений по эффективному использованию, что фактически заказчиком не обеспечивалось.

Согласно также не отраженным в учете договорам хранения асфальтной крошки подрядчиками, копиям актов приемки-передачи произвольной формы от 2016 года (без указания даты составления), асфальтовая крошка использовалась на укрепление обочин, ремонт автомобильных дорог, при этом, в отдельных случаях допускалось использование возвратного материала за пределами территории Великого Новгорода (в п. Панковка, муниципальном районе и т.д.), на нужды учреждений федерального и областного статуса, ремонт дворовых

территорий, т.е. на цели, не связанные с содержанием муниципальной собственности городского округа — Великий Новгород.

Проверкой аналогичного вопроса в **Городском хозяйстве** установлено, что объем возвратного материала (лом асфальтобетона) и возвратные суммы в ходе организации и производства работ по содержанию и ремонту участков дорог общего пользования Великого Новгорода (при срезке поверхностного слоя асфальтобетонных дорожных покрытий методом холодного фрезерования), не выделялись, соответственно, бухгалтерский учет данных операций, а также учет дальнейшего использования материала, отсутствовал.

Таким образом, получаемый в проверяемом периоде в результате дорожной деятельности возвратный материал (лом асфальтобетона, асфальтовая крошка) фактически хранился и использовался силами подрядных организаций, при этом надлежащий контроль со стороны заказчиков за полнотой его оприходования, учетом движения, остатков и целевым использованием не обеспечивался, что создает условия для утраты указанного муниципального имущества и соответствующего ущерба муниципальному образованию.

Общий расчетный объем полученного в ходе производства работ возвратного материала (лома асфальтобетона) за проверенный период (2016 год) по всем подрядчикам составил 19228,54 т. стоимостью 8 871,85 тыс. руб. (без НДС, исходя из нормативной текущей стоимости 461,39 руб. за 1 т.).

При этом, указанный возвратный материал является отходом 4 класса опасности (низкая опасность), его хранение и транспортировка регламентируются санитарными правилами и нормами, требуется наличие лицензии. Согласно руководящим документам по осуществлению дорожной деятельности, асфальтовая крошка (гранулят) может использоваться для строительства и ремонта дорог, укрепления обочин, ямочного ремонта и других дорожных работ; активно продается на вторичном рынке.

Однако у муниципалитета в проверяемом периоде и на момент проведения проверки отсутствуют соответствующие организации, места складирования и хранения лома асфальтобетона, соответственно, условия и возможность его переработки и дальнейшего использования в дорожной деятельности. Также не разработан порядок (технический регламент) по осуществлению указанной деятельности на территории Великого Новгорода.

Таким образом, в проверяемом периоде заказчики МКУ «УКС» и Городское хозяйство не имели реальной возможности по приемке, хранению и дальнейшему самостоятельному использованию указанного материала.

Вместе с тем, исходя из норм действующего законодательства, существует возможность экономии для заказчика при определении объемов возвратных материалов, получаемых в ходе работ по разборке муниципальных сооружений, путем исключения их стоимости (возвратные суммы) из оплаты за выполненные работы (при наличии соответствующих условий заключенных контрактов о пропорциональном уменьшении размеров оплаты подрядчикам стоимости объемов выполненных работ (по ф. № КС-3), на определенную стоимость (возвратные суммы) полученных возвратных материалов с их передачей подрядчику), т.е. прямая экономия бюджетных средств.

Учитывая изложенные выше обстоятельства и условия, заказчиками МКУ «УКС» и Городским хозяйством в анализируемом периоде не было обеспечено

достижение заданных результатов закупок в рамках дорожной деятельности с использованием наименьшего объема затраченных средств дорожного фонда, т.е. соблюдение принципа экономности, за счет уменьшения фактической оплаты объемов выполненных работ, путем удержания определенной стоимости возвратного материала, всего на сумму 8 871,85 тыс. руб. (расчетно, без учета НДС).

**Выводы:**

По результатам проведенного аудита в сфере закупок при использовании средств дорожного фонда в анализируемом периоде были выявлены факты нарушения объектами контроля отдельных норм Закона № 44-ФЗ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок, касающиеся организации и проведения ведомственного контроля, этапов планирования, осуществления, а также законности заключения (изменения), эффективности и результативности исполнения контрактов и расходования бюджетных средств. При этом, отдельные из выявленных нарушений законодательства о закупках содержат признаки состава административных правонарушений, ответственность за совершение которых предусмотрена Кодексом РФ об административных правонарушениях.

В результате действий Комитета по строительству, МКУ «УКС» не обеспечивался принцип ответственности за результативность обеспечения муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок, закрепленный Законом № 44-ФЗ, согласно которому, в частности, муниципальные органы, казенные учреждения, при планировании и осуществлении закупок должны исходить из необходимости достижения заданных результатов обеспечения муниципальных нужд.

В частности установлено, что подход при планировании объемов бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства муниципальной собственности не обеспечивает соблюдение принципа эффективности использования бюджетных средств, определенного БКРФ, предполагающему достижение наилучшего результата от вложений (завершенный строительством объект) с наименьшими затратами, достигаемыми при заключении контракта и определении стоимости работ на весь срок строительства объекта.

Отмечены факты низкой экономии средств дорожного фонда по результатам проведения заказчиками конкурентных закупок, либо полное её отсутствие и принятие решений, фактически ограничивающих количество потенциальных участников закупки и экономию бюджетных средств.

Контрольным мероприятием установлены иные факты несоблюдения норм действующего бюджетного законодательства при расходовании средств дорожного фонда, причиной которых, в том числе, явились недостатки и нарушения норм местных нормативных актов, отсутствие надлежащего текущего финансового контроля и контроля в сфере закупок.

В итоге, например, допускались факты неприменения заказчиками мер ответственности и совершения иных действий, в случаях нарушения подрядчиками (исполнителями) условий контрактов (сроков выполнения работ), что явилось следствием недополучения бюджетом города потенциальных дополнительных неналоговых доходов в сумме не менее 38,5 млн. рублей.

Фактически же предъявляемые заказчиками суммы неустойки (штрафы, пени), в основном добровольно не оплачивались исполнителями работ, нарушившими условия контрактов (23,8 млн. руб. по состоянию на 01.07.2017), при этом, требование по уплате данной неустойки по банковским гарантиям по различным причинам не было реализовано, заявления о взыскании неустойки в судебном порядке не подавались.

Также установлено, что заказчиками МКУ «УКС» и Городским хозяйством, как субъектами учета в анализируемом периоде, не было обеспечено формирование полной и достоверной информации о наличии муниципального имущества (получаемого возвратного материала в виде асфальтной крошки, в результате ремонта и содержания муниципальных дорог), его использовании, а также предоставление соответствующей информации, необходимой внутренним и внешним пользователям при осуществлении фактов хозяйственной жизни, о наличии и движении имущества. Общий расчетный объем полученного в ходе осуществления дорожной деятельности возвратного материала за анализируемый период составил 19228,54 т. стоимостью 8,9 млн. руб., которые могли стать прямой экономией средств дорожного фонда, при определении соответствующих условий в муниципальных контрактах, по удержанию возвратных сумм из оплаты выполненных работ подрядчикам, учитывая фактическое отсутствие у муниципалитета реальной возможности по приемке, хранению и дальнейшему самостоятельному использованию указанного возвратного материала.

#### **Предложения:**

В целях принятия мер по недопущению в дальнейшем и устранению выявленных нарушений и недостатков в сфере закупок, а также создания условий для более эффективного и рационального использования средств дорожного фонда и муниципального имущества, предлагаю:

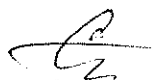
направить отчет о проведенном контрольном мероприятии в Думу Великого Новгорода, Мэру Великого Новгорода;

направить представления Контрольно-счетной палаты Великого Новгорода с соответствующими предложениями в Комитет по строительству, Комитет по УЖКХ, Городское хозяйство и МКУ «УКС»;

направить информационные письма с данными и предложениями в пределах компетенции в комитет финансов, контрольно-ревизионное управление Администрации Великого Новгорода, отдел контроля в сфере закупок и антикоррупционной экспертизы комитета Правительства Новгородской области по профилактике коррупционных и иных правонарушений;

направить информацию и отдельные материалы проверки в правоохранительные органы для их рассмотрения и принятия решений в пределах полномочий.

Аудитор Контрольно-счетной палаты  
Великого Новгорода



Л.С. Спиридонов

## Информация о финансировании дорожной деятельности в 2016 году

тыс. руб.

№	Направления расходования средств дорожного фонда	Плановые назначения на 31.12.2016 г.				Профинансировано (кассовый расход) на 01.01.2017 г.				Задолженность (остаток) на 01.01.2017 г.	
		Всего	в том числе			Всего	в том числе			Всего	ГБ***
			ФБ*	ОБ**	ГБ***		ФБ*	ОБ**	ГБ***		
1.	Реконструкция и строительство а/дорог, тротуаров, ЛНО, всего, в т.ч.:	269 828,3	84 234,6	161 939,2	23 654,5	262 092,5	84 234,6	161 932,7	15 925,3	4 371,2	4 371,2
1.2	- ПСД на реконструкцию и строительство	10 567,4	-	4 609,0	5 958,4	7 869,7	-	4 609,0	3 260,8	-	-
2	Капитальный ремонт, всего, в т.ч.:	3 098,9	-	1 905,0	1 193,9	2 000,0	-	1 905,0	95,0	98,9	98,9
2.1	- ПСД на кап. ремонт	3 000,0	-	1 905,0	1 095,0	2 000,0	-	1 905,0	95,0	-	-
3.	Ремонт а/дорог	129 706,9	65 765,4	36 679,4	27 262,1	113 387,0	65 765,4	36 495,8	11 125,8	10 786,1	10 786,1
4.	Прочие мероприятия	1 002,1	-	-	1 002,1	820,7	-	-	820,7	224,4	224,4
5.	Содержание а/дорог	64 318,2	-	44 683,2	19 635,0	60 461,2	-	44 683,2	15 778,0	3 857,0	3 857,0
	<b>Итого:</b>	<b>467 954,4</b>	<b>150 000,0</b>	<b>245 206,8</b>	<b>72 747,6</b>	<b>438 761,4</b>	<b>150 000,0</b>	<b>245 016,7</b>	<b>43 744,8</b>	<b>19 337,6</b>	<b>19 337,6</b>

**Примечание:**

\* ФБ - субсидии из федерального бюджета

\*\*ОБ - субсидии из дорожного фонда Новгородской области на формирование муниципальных дорожных фондов на реализацию правовых актов Правительства Новгородской области по вопросам проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта и ремонта автомобильных дорог местного значения

\*\*\* ГБ - средства бюджета Великого Новгорода



## Информация о финансировании дорожной деятельности в 2017 году (по состоянию на 01.07.2017 г.)

тыс. руб.

№	Направления расходования	Плановые назначения на 01.07.2017 г.			Профинансировано (кассовый расход) на 01.07.2017 г.				
		Всего	в том числе:		Всего	в том числе:			
			ФБ*	ОБ**		ГБ***	ФБ*	ОБ**	ГБ***
1.	Реконструкция и строительство а/дорог, тротуаров, ЛНО, всего, в т.ч.:	178 419,90	54 359,70	110 000,00	14 060,20	63 857,94	119,03	59 633,60	4 105,31
1.2	- ПСД на реконструкцию и строительство	3 309,00	2 319,00	-	990,00	789,00	99,00	-	690,00
2.	Капитальный ремонт, всего, в т.ч.:	28 473,00	28 473,00	-	-	2 850,88	2 850,88	-	-
2.2	- ПСД на кап.ремонт	28 374,12	28 374,12	-	-	2 752,00	2 752,00	-	-
3.	Ремонт а/дорог	138 422,68	10 505,78	126 726,10	1 190,80	10 594,54	10 505,78	-	88,76
4.	Прочие мероприятия	224,42	224,42	-	-	109,74	109,74	-	-
5.	Содержание а/дорог	68 450,00	-	65 000,00	3 450,00	26 402,30	-	26 173,20	229,10
	<b>Итого:</b>	<b>413 990,00</b>	<b>93 562,90</b>	<b>301 726,10</b>	<b>18 701,00</b>	<b>107 356,40</b>	<b>16 436,43</b>	<b>85 806,80</b>	<b>5 113,17</b>

**Примечание:**

\* ФБ - субсидии из федерального бюджета

\*\* ОБ - субсидии из дорожного фонда Новгородской области на формирование муниципальных дорожных фондов на реализацию правовых актов Правительства Новгородской области по вопросам проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта и ремонта автомобильных дорог местного значения

\*\*\* ГБ - средства бюджета Великого Новгорода