

Контроль использования средств на осуществление дорожной деятельности

(Воропаев Дмитрий Владимирович – аудитор Счетной палаты Красноярского края)

Чем обусловлен выбор темы для нашего сегодняшнего общения.

Во-первых, это появление на федеральном уровне приоритетного проекта «Безопасные и качественные дороги», предусматривающего финансирование дорожной инфраструктуры городов-миллионников. По нему край будет ежегодно получать по 1 млрд рублей, добавляя столько же. Следствием этого стала разработка программы Комплексного развития транспортной инфраструктуры Красноярской агломерации.

Во-вторых, на ноябрьской коллегии Счетной палаты Российской Федерации субъектовым палатам было предложено продолжить контрольную деятельность в дорожной сфере.

Нами, соответственно, были внесены изменения в план, предусмотрен мониторинг Дорожного фонда в 2017 году. А на последней видеоконференции Татьяна Алексеевна предложила и Вам включиться в эту работу.

Судя по поступающим звонкам, многие отреагировали положительно.

Форматы различаются, у кого-то контрольные, у кого-то экспертно-аналитические, у кого-то просто аналитические мероприятия.

Тем не менее, полагаю, что общие точки соприкосновения есть вне зависимости от формата и предлагаю использовать наш опыт.

В прошлом году нами была проведена «Проверка формирования и использования средств Дорожного фонда Красноярского края».

Контрольное мероприятие было достаточно объемным, поскольку в нем было консолидировано несколько предложений для включения в план работы Счетной палаты края, сформулированных как Губернатором, так и Законодательным Собранием края.

Помимо формирования и использования средств дорожного фонда это была деятельность краевых государственных предприятий, а также дорожная деятельность в муниципальных образованиях края.

Это нашло отражение в объектах мероприятия. Это минтранс, «КрУДор», два государственных предприятия и администрации г. Ачинск, г. Канск, г. Минусинск. Параллельно по нашей просьбе работала КСП Норильска, за что коллегам отдельное спасибо.

Основные цели мероприятия

В целом они отражают уже сформировавшиеся подходы к проведению проверок.

То есть это физические показатели, система управления, формирование и использование средств, а также такие обязательные элементы как проверка закупочной деятельности и оценка коррупционных рисков.

Предлагаю подробнее остановиться на основных вопросах, а также устанавливаемых нарушениях и недостатках.

Цель 1: Анализ состояния дорожной сети.

Вопросы:

анализ физических показателей дорожной сети;

анализ результатов мониторинга и оценки ее технического состояния;

оформление соответствующих прав собственности и паспортизация автомобильных дорог и искусственных сооружений на них, в том числе оформление правоустанавливающих документов на объекты недвижимости и земельные участки;

ввод в эксплуатацию автомобильных дорог на условиях государственно-частного партнерства;

контроль за сохранностью дорожной сети.

Нарушения и недостатки:

низкая плотность сети (Плотность сети автомобильных дорог общего пользования регионального и межмуниципального значения составляет 6,04 км/1000 кв. км, данный показатель является самым низким среди регионов Сибирского федерального округа. В целом по России Красноярский край по данному показателю находится на 79 месте);

неэффективная конфигурация сети (радиальная, мало хорд – перепробег);

противоречия между темпами развития краевой экономики и автодорожной инфраструктуры (отставание инфраструктуры от инвестиций, на севере нет, в лесах нет);

существенный разрыв в качественных показателях между транспортно-эксплуатационными показателями региональных автодорог и автодорог местного значения, обеспечивающих потребности муниципальных районов (преимущественно социальные);

некомпенсируемый износ вследствие отсутствия необходимых финансовых, кадровых, материальных ресурсов для проведения регламентных дорожных работ). На сегодня треть дорог не соответствуют нормативным требованиям по ровности, прочности, сцепным характеристикам покрытия и нуждаются в незамедлительном ремонте;

недостаточный уровень паспортизации и оформления прав собственности (в краевую собственность оформлено 55% сети, в МО менее 20%) в МО 10, 14 лет проекты государственно-частного партнерства не реализуются (но определенные подвижки есть);

в муниципальных образованиях: оценка технического состояния дорожной сети не производится.

Цель 2: Оценка системы управления в сфере дорожной деятельности

Вопросы:

нормативно-правовое регулирование;

структура управления;

анализ выполнения установленных полномочий органов госвласти и местного самоуправления в сфере дорожной деятельности;

наличие и соблюдение стандарта качества оказания услуг в области дорожного хозяйства;

анализ систем внутреннего и ведомственного контроля.

Нарушения и недостатки:

неисполнение части полномочий и функций;

пробелы нормативно-правового регулирования;

недостаточный уровень финансового обеспечения полномочий, что не позволяет выйти на нормативный уровень содержания и ремонта обслуживаемой сети автодорог. К примеру нормативы финансовых затрат (край не дотягивает почти три четверти от своих же нормативов по содержанию, которые в разы ниже федеральных) надо 7,5, факт 2,1 и более 50% по ремонту. Все это усугубляется на местном уровне;

краевой стандарт качества не актуален, на территории края стандарт качества оказания муниципальных услуг в области дорожной деятельности утвержден лишь в трех муниципальных образованиях: на Таймыре, в Ачинске и Норильске;

внутренний и ведомственный контроль и надзор на муниципальном уровне по-прежнему слаб. Кое-где не предусмотрен в НПА, а если предусмотрен, то не осуществляется. Соответственно категоричность, уровни содержания автомобильных дорог не устанавливаются.

Цель 3: Анализ источников формирования Дорожного фонда Красноярского края.

Вопросы:

характеристика источников формирования Дорожного фонда;

анализ динамики объемов поступлений средств;

анализ мер, направленных на увеличение поступлений.

Нарушения и недостатки:

неполное задействование предусмотренных доходных источников при формировании Дорожного фонда (по краю 6 из 14 доходных источников – не участвуют при его формировании) 17 из 20;

неисполнение плана поступлений;

но особенно негативное влияние оказывает изменение подходов к распределению источников на уровне Федерации. Со 100 до 88%, снижен в 2016 году по сравнению с 2015 годом норматив зачислений акцизов в бюджеты субъектов Федерации. Одновременно доля Красноярского края в распределении акцизов на нефтепродукты была снижена с 2,39% до 2,2969%. Поскольку основной показатель в расчете данной доли – это протяженность сети, то можно было связать снижение с появлением в составе России новых субъектов. Чем объясняется ее снижение в текущем году – не понятно, методика расчета отсутствует. Как видно, доля края снизилась уже до 2,1635%, но и это не все норматив отчислений был снижен с 88 до 61,7%. Только на этом край потерял 1,2 млрд рублей и это уже после того, как бюджет и соответствующие программы были приняты;

другой момент, это межбюджетные трансферты. В текущем году Федерация предусмотрела субсидии городам-миллионникам на безопасные и качественные дороги. Это миллиард на условиях равного софинансирования. Фактически у нас забрали деньги, потом вернули, но уже «окрашенные», при этом диктуют направления использования части оставшихся ресурсов, которых уже не хватает

на выполнение собственных полномочий, причем даже на покрытие части уже отконтрактованных объемов.

Общий дефицит 2,5-3 млрд рублей. Вроде бы Губернатор обещал возместить налогом на прибыль, но сейчас пока в госпрограмме этого нет, а деньги уже перераспределены.

Стоит отметить, что снижение доли края противоречит объективным статистическим показателям.

Как видно из статистики по грузообороту дела в крае обстоят гораздо лучше, чем в целом по стране.

Что касается расходов.

Цель 4: Оценка законности и эффективности использования средств Дорожного фонда Красноярского края.

Вопросы:

планирование;

анализ взаимосвязи дорожных работ со схемами территориального развития;

структура и анализ расходов краевого и местных бюджетов;

Нарушения и недостатки:

планирование не из потребности, а из возможности. Начинаем экономить с ПИР, проектных решений, ПСД, как в части технологий, так и материалов, потом режет экспертиза, далее торги (ручка, стол), субподряд фирме с сезонными рабочими и техникой в аренде. Вопрос откуда взяться качеству?

планирование работ в муниципальных образованиях при отсутствии: нормативов финансовых затрат; правил расчета размера ассигнований; порядка содержания автомобильных дорог; данных о техническом состоянии муниципальных автомобильных дорог. То есть перечень объектов зачастую формируется в соответствии с предписаниями ГИБДД, представлениями прокуратуры, обращениями граждан;

несоответствие требованиям территориального развития, особенно в муниципальных образованиях. Выполнение дорожных работ направлено не на территориальное развитие муниципальных образований, а на ремонт и содержание имеющейся улично-дорожной сети муниципальных образований. Соответственно Цели и задачи территориального планирования в части развития транспортной инфраструктуры муниципальных образований не выполняются. Проекты организации дорожного движения не разработаны;

нарушение сроков выполнения работ;

наличие остатков неосвоенных целевых бюджетных средств;

отклонения в принятых объемах и фактических замерах.

перечень выполняемых работ не соответствует нормативному составу работ; (Приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 16.11.2012 № 402 «Об утверждении классификации работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог»)

некачественное выполнение работ по содержанию дорог (Приказ Минтранса РФ от 8 июня 2012 N 163 «Об утверждении Порядка проведения оценки уровня содержания автомобильных дорог общего пользования федерального значения». Там в приложении № 1 указаны виды дефектов содержания автомобильных дорог. Также

можно использовать ГОСТ Р 50597-93 «Государственный стандарт Российской Федерации. Автомобильные дороги и улицы. Требования к эксплуатационному состоянию, допустимому по условиям обеспечения безопасности дорожного движения».

Отдельно хочу остановиться на кредиторской задолженности.

Фактически это скрытый дефицит бюджета, финансируемый за счет подрядчиков, которыми в своем большинстве являются краевые госпредприятия.

Оборотные средства-кредиты

Цель 5: Проверка финансово-хозяйственной деятельности государственных предприятий Красноярского края, осуществляющих деятельность в дорожной сфере (ГПКК «Ачинское ДРСУ», ГПКК «ДРСУ №10»).

По закупкам особо сказать нечего, единственно про мсп.

Цель 6: Проверка соблюдения действующего законодательства в сфере закупок.

Субъекты МСП

Цель 7: Оценка коррупционных рисков.

Копии сертификатов соответствия на асфальтобетон, инертные материалы.

Надо настаивать на проведении независимых испытаний.

А то как обычно подрядчик сам и асфальт кладет, и вырубку делает и испытания проводит.

Прокуратура – надо общаться. Они провели по всему краю большую работу во всех муниципальных образованиях.

Фотофиксация состояния участка дороги, как до ремонта, так и после его осуществления, не проводится заказчиком коллегиально, а фиксируется исполнителем и направляется в отдел капитального строительства главному специалисту.

Ну и итоговое нарушение, это неисполнение подрядными организациями обращений по выполнению гарантийных обязательств.