

# Проверка формирования и использования средств Дорожного фонда Красноярского края

## **1. Исходные данные о контрольном мероприятии.**

**1.1. Наименование контрольного мероприятия:** «Проверка формирования и использования средств Дорожного фонда Красноярского края».

**1.2. Основание для проведения контрольного мероприятия:** пункт 2.2.2 плана работы Счетной палаты Красноярского [1] края на 2016 год, предложение Законодательного Собрания Красноярского края (письмо от 10.07.2015 № 1929-и-ЗС).

**1.3. Объекты контрольного мероприятия:** министерство транспорта Красноярского края (далее – Минтранс), краевое государственное казенное учреждение «Управление автомобильных дорог по Красноярскому краю» (далее – КрУДор), государственное предприятие Красноярского края «Ачинское дорожное ремонтно-строительное управление» (далее – Ачинское ДРСУ), государственное предприятие Красноярского края «Дорожное ремонтно-строительное управление №10» (далее – ДРСУ-10), администрации муниципальных образований городов Ачинск, Канск, Минусинск.

При подготовке отчета по результатам мероприятия использовалась информация, предоставленная КСП г. Норильска, привлеченными внешними экспертами.

**1.4. Период проведения контрольного мероприятия:** апрель 2016 г. – февраль 2017 г.

**1.5. Исследуемый период:** 2015 год, предшествующие и последующие периоды по отдельным вопросам.

## **2. Основные выводы по результатам контрольного мероприятия**

Общая протяженность автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения в крае составляет 16 784,68 км и включает в себя 16 776,7 км дорог общего пользования, в том числе 2 546,95 км автозимников.

Плотность краевой сети автомобильных дорог общего пользования регионального и межмуниципального значения является самой низкой в регионах Сибирского федерального округа и одной из самых низких в целом по России.

Краевая сеть имеет неэффективную конфигурацию и недостаточные качественные характеристики – треть региональных дорог не соответствует нормативным требованиям, сеть местных автодорог находится еще в более худшем состоянии.

**3. Факторами, сдерживающими социально-экономическое развитие края, являются некомпенсируемый износ дорожной сети, а также несоответствие темпов эволюции автодорожной инфраструктуры существующей потребности.**

Проекты государственно-частного партнерства в дорожной отрасли края не реализуются.

-Доходы Дорожного фонда находятся в зависимости от государственной налоговой политики, характеризующейся ежегодным изменением подходов. Следствием принимаемых на федеральном уровне решений выступают «выпадающие доходы» краевого бюджета. При этом перераспределяемые в федеральный бюджет доходы частично замещаются субсидиями, имеющими целевое назначение в соответствии с федеральными приоритетами, софинансирование которых на фоне изъятия доходов приводит к необходимости замещения недостающих средств из других источников, что увеличивает риски несбалансированности краевого бюджета.

Фактический уровень финансирования дорожной отрасли не позволяет выйти на нормативный уровень содержания и ремонта обслуживаемой сети автодорог. Трехкратный дефицит средств на осуществление дорожной деятельности не позволит устранить в ближайшем будущем разрыв между фактическим состоянием сети краевых дорог и нормативными требованиями. Следствием недофинансирования существующей потребности выступает формирование кредиторской задолженности бюджета по фактически выполненным, но не оплаченным дорожным работам, что является скрытым дефицитом бюджета, финансируемым за счет подрядчиков – в основном краевых госпредприятий, несущих дополнительную нагрузку по кредитам, привлекаемым на пополнение оборотных средств.

Анализ осуществления дорожной деятельности в муниципальных образованиях края показал, что выполнение полномочий органов местного самоуправления в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности на 100% не осуществляется ни в одном МО.

В ходе проверки установлены существенные пробелы нормативно-правового регулирования, нарушения и недостатки на всех стадиях осуществления дорожных работ. Оформление и паспортизация местных автодорог не завершены, большинство потенциальных источников формирования муниципальных дорожных фондов не задействованы, нормативы финансовых затрат на осуществление дорожной деятельности не приняты, либо не используются в связи с отсутствием достаточных средств в местных бюджетах, почти полностью зависящих от межбюджетных трансфертов (за исключением г.Норильска). Подавляющая часть расходов на осуществление дорожной деятельности муниципальными образованиями края приходится на текущие работы по сохранению дорог местного значения.

Основными факторами, негативно влияющими на деятельность краевых предприятий дорожной отрасли, являются формирование задолженности бюджета за выполненные работы, низкая стоимость работ по содержанию региональных дорог и улично-дорожной сети, хроническое недофинансирование отрасли. Следствием их проявления выступает избыточная закредитованность, убыточность отдельных направлений деятельности, повышенный износ основных фондов. Одной из угроз дальнейшей деятельности краевых предприятий выступает освоение краевого рынка дорожной отрасли компаниями из других регионов, что может привести к сокращению портфелей заказов.

В ходе проверки выявлены недостатки контроля за осуществлением дорожной деятельности, а также коррупционные риски использования бюджетных средств.

В целях оценки влияния воссоздания Дорожного фонда на положение дел в отрасли Счетной палатой края в конце 2012 года было проведено соответствующее контрольное мероприятие, основным итогом которого стал вывод о том, что данное решение не привело к существенным изменениям положения дел в отрасли, что сохраняет свою актуальность и на сегодняшний момент. Без кратного увеличения своего объема Дорожный фонд не способен выполнить своего назначения надлежащим образом.

Основные нарушения и недостатки, выявленные в ходе контрольного мероприятия

Документально подтвержденные данные о протяженности и состоянии сети местных автодорог отсутствуют ввиду непроведения на местном уровне соответствующих работ по их паспортизации и оценке технического состояния. Перечень дорожных работ и объектов, зачастую, формируется в соответствии с предписаниями ГИБДД, представлениями прокуратуры, решениями судов, необходимые ресурсы для осуществления регламентных дорожных работ отсутствуют, следствием чего выступает

некомпенсируемый износ, приводящий к еще более худшим качественным характеристикам в сравнении с региональной сетью.

На законодательном уровне не установлены требования к ограничению использования автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, их полос отвода и придорожных полос.

На уровне Правительства края не разработан самостоятельный документ, определяющий основные направления инвестиционной политики в области развития автодорог регионального или межмуниципального значения, а также не определено использование автомобильных дорог при организации и проведении мероприятий по гражданской обороне, мобилизационной подготовке в соответствии с законодательством РФ, ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций на автодорогах в соответствии с законодательством РФ в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

В ходе проверки отмечено нарастание недоимки по транспортному налогу, уровень которой согласно сведений ФНС на 01.01.2017 составляет 1 796,4 млн. руб., в том числе по организациям – 100,9 млн. руб., физ. лицам – 1 695,5 млн. руб. При этом сумма неуплаченных пеней и налоговых санкций составила 407,9 млн. руб., в том числе по организациям – 27,7 млн. руб., физическим лицам – 380,1 млн. руб.

Государственная налоговая политика в части акцизов на нефтепродукты характеризуется ежегодным изменением подходов, затрагивающим все варьируемые параметры (ставки, нормативы распределения между уровнями бюджетов, доли распределения между субъектами РФ), при этом рост ставок не привел к соответствующему увеличению поступлений в краевой бюджет.

В условиях отсутствия на федеральном уровне методики распределения доходов от акцизов существенно снижается достоверность планирования объемов бюджетных ассигнований Дорожного фонда, следствием принимаемых на федеральном уровне решений по перераспределению поступлений выступают «выпадающие доходы» краевого бюджета;

Перераспределяемые в федеральный бюджет доходы от акцизов частично замещаются субсидиями, имеющими целевое назначение в соответствии с федеральными приоритетами, софинансирование которых на фоне изъятия доходов приводит к необходимости замещения недостающих средств из других источников, что увеличивает риски несбалансированности краевого бюджета.

Фактический уровень финансирования отрасли не позволяет выйти на нормативный уровень содержания и ремонта обслуживаемой сети автодорог. Нормативный уровень содержания автодорог обеспечен на 29%, ремонта – на 46,9% от потребности.

Следствием недофинансирования существующей потребности выступает формирование кредиторской задолженности бюджета по фактически выполненным, но не оплаченным дорожным работам, что является скрытым дефицитом бюджета, финансируемым за счет подрядчиков – в основном краевых госпредприятий, несущих дополнительную нагрузку по кредитам, привлекаемым на пополнение оборотных средств;

Потери бюджета, связанные с неполным периодом функционирования системы автоматической фиксации нарушений ПДД в 2015-2016 годах составляют порядка 86,8 млн. руб.

Выполнение полномочий органов местного самоуправления в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности на 100% не осуществляется ни в одном МО. Помимо фактов невыполнения

установленных полномочий, в ходе проверки установлены существенные пробелы нормативно-правового регулирования, нарушения и недостатки на всех стадиях осуществления дорожных работ – от планирования до выполнения гарантийных обязательств.

Цели и задачи территориального планирования в части развития транспортной инфраструктуры муниципальных образований не выполняются, подавляющая часть расходов на осуществление дорожной деятельности муниципальными образованиями края приходится на текущие работы по сохранению дорог местного значения, проекты ГЧП не реализуются. Оформление и паспортизация местных автодорог не завершены.

Большинство потенциальных источников формирования муниципальных дорожных фондов не задействованы. Нормативы финансовых затрат на осуществление дорожной деятельности не приняты, либо не используются в связи с отсутствием достаточных средств.

Существенное количество серьезных нарушений и недостатков в части формирования и использования муниципального дорожного фонда установлено в г.Норильске, где в ходе проверки Контрольно-счетной палатой г.Норильска закупочной деятельности в МКУ «Управление «Норильскавтодор» выявлено 134 нарушения на общую сумму 1 876 442,0 тыс. руб. Большинство нарушений содержит признаки правонарушений, предусмотренных КоАП РФ. Так, к числу нарушений относятся: включение в состав контрактной службы работников, не имеющих соответствующего образования в сфере закупок; осуществление закупок у субъектов МСП в объеме менее 15%; принятие бюджетных обязательств казенным учреждением сверх доведенных лимитов; принятие в качестве обеспечения исполнения контракта банковских гарантий, не соответствующих требованиям ст. 45 Закона № 44-ФЗ; неразмещение на официальном сайте [zakupki.gov.ru](http://zakupki.gov.ru) отчетов об исполнении муниципального контракта и (или) о результатах отдельного этапа его исполнения; непредоставление информации и документов для ведения реестра контрактов; принятие бюджетных обязательств и оплата денежных обязательств в нарушение Указаний о порядке применения бюджетной классификации РФ, утвержденных Приказом Минфина России от 01.07.2013 № 65н; неверное определение способа осуществления закупки; заключение договоров гражданско-правового характера с физическими лицами на сумму, превышающую 100 тыс. руб.; отсутствие указания в контракте (договоре) на то, что цена является твердой и определяется на весь срок исполнения контракта (договора).

Кроме того, установлено неправомерное завышение стоимости работ по содержанию объектов дорожного хозяйства, начисление штрафных санкций за просрочку выполнения обязательств и несоответствие качества работ требованиям по фактической оплате, неведение претензионной работы по дебиторской задолженности.

Помимо этого, муниципальный контроль за обеспечением сохранности автомобильных дорог общего пользования местного значения не осуществляется.

В ходе проверок установлено отсутствие в доходах муниципальных дорожных фондов штрафов за нарушение правил перевозки крупногабаритных и тяжеловесных грузов по автомобильным дорогам общего пользования местного значения, что может свидетельствовать о недостатках соответствующего контроля.

Выявлены не подтвержденные фактическими замерами принятые и оплаченные объемы выполненных дорожных работ.

Установлены факты невыполнения гарантийных обязательств, формализм при приемке работ, несоответствие выполняемых в рамках содержания и ремонта сети работ их нормативному составу.

При анализе закупочной деятельности ДРСУ-10 и Ачинского ДРСУ отмечено неприменение предприятиями конкурентных способов закупок. Закупки осуществлялись у единственного поставщика либо способом запроса котировок, что несет коррупционные риски.

Также выявлены факты несоответствия фактически применяемых материалов проектным, недостаточного контроля качества производимых дорожных работ, как со стороны исполнителя, так и со стороны заказчика, необоснованного невзимания платы за услуги генподряда.

В проверенных учреждениях и предприятиях внутренний контроль совершаемых фактов хозяйственной жизни, предусмотренный ст.19 Федерального закона от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете», находится на недостаточном уровне, на что указывают выявленные нарушения.

Ассоциацию организаций, осуществляющих дорожную деятельность, «Дорожники Красноярья» на дату проверки возглавляет исполнительный директор ГП «КрайДЭО».

Утвержденные на краевом и местном уровнях стандарты качества оказания услуг в области дорожного хозяйства, фактически не применяются.

Требования по устранению выявленных нарушений и недостатков, предотвращению нанесения материального ущерба субъекту РФ или возмещению причиненного вреда, по привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в допущенных нарушениях, а также мер по пресечению, устранению и предупреждению нарушений (согласно внесенным представлениям и предписаниям)

Представления и предписания по результатам контрольного мероприятия не выносились.

## **5. Информация о предложениях Счетной палаты Красноярского края**

По результатам контрольного мероприятия Правительству Красноярского края предложено:

- принять меры по устранению недостатков нормативно-правового регулирования в рассмотренной сфере;
- совместно с ФНС по краю принять меры по повышению собираемости налогов и сборов и повышению эффективности работы по взысканию сложившейся задолженности по транспортному налогу;
- продолжить работу по привлечению дополнительных источников формирования Дорожного фонда, рассмотреть возможность использования платных дорог регионального и межмуниципального значения;
- продолжить работу по внедрению проектов государственно-частного партнерства в части дорожной деятельности;
- принять меры по устранению выявленных в ходе проверки нарушений и недостатков;
- с учетом формирования неиспользуемых остатков бюджетных средств на осуществление дорожной деятельности в МО г. Норильск рассмотреть возможность сокращения межбюджетных трансфертов;
- принять меры по повышению эффективности деятельности краевых предприятий дорожной отрасли, рассмотреть возможность их акционирования.

## **6. Принятые решения и меры по устранению выявленных нарушений и реализации предложений Счетной палаты Красноярского края**

Согласно информации Правительства края министерством транспорта края разрабатывается постановление Правительства края, регулирующее использование автомобильных дорог при организации и проведении мероприятий по гражданской обороне, в том числе по мобилизационной подготовке. Кроме того, полномочия по определению основных направлений инвестиционной политики в области развития автодорог регионального или межмуниципального значения реализуются посредством

принятия постановления Правительства Красноярского края «Об утверждении государственной программы края «Развитие транспортной системы».

В части принятия мер по повышению собираемости налогов и сборов и повышению эффективности работы по взысканию сложившейся задолженности по транспортному налогу сообщено о реализации утвержденного Губернатором края плана дополнительных мероприятий, направленных на повышение собираемости налогов и сборов в консолидированный бюджет края, одним из направлений которого являются мероприятия по снижению задолженности по налогам физических лиц, в том числе по транспортному налогу. Кроме того, во всех муниципальных районах и городских округах края созданы территориальные межведомственные комиссии по снижению задолженности по налоговым платежам в консолидированный бюджет края.

В части деятельности по привлечению дополнительных источников формирования Дорожного фонда сообщено, что Правительством края неоднократно направлялись обращения в адрес Президента РФ, Правительства РФ об изменении порядка распределения акцизов на нефтепродукты,

По вопросу использования платных дорог регионального и межмуниципального значения пояснено, что в настоящее время конкретных предложений по строительству платных дорог в крае не выработано.

По вопросу внедрения проектов государственно-частного партнерства в части дорожной деятельности отмечено, что в настоящее время Правительством края проводится работа по определению схемы финансирования проекта по строительству мостового перехода в районе пос. Высокогорский в Енисейском районе Красноярского края в виде концессии.

В части принятия мер по устранению выявленных в ходе проверки нарушений и недостатков сообщено, что Правительством края учтены недостатки и нарушения, отмеченные Счетной палатой края в отчете о результатах контрольного мероприятия. При этом Министерством транспорта края в адрес муниципальных образований края направлено письмо о необходимости устранения недостатков и нарушений, выявленных в ходе проверки, и их недопущения в дальнейшей работе.

По вопросу рассмотрения возможности сокращения межбюджетных трансфертов на осуществление дорожной деятельности в МО г. Норильск сообщено, что при распределении средств дорожного фонда муниципальным образованиям края на осуществление дорожной деятельности МО г. Норильск, начиная с 2017 года, предусмотрены средства только на содержание автомобильных дорог общего пользования местного значения, а ремонт и капитальный ремонт дорог не субсидируется.

По вопросу принятия мер по повышению эффективности деятельности краевых предприятий дорожной отрасли и их акционированию сообщено, что их приватизация запланирована на 2018 год.

Таким образом, предложения Счетной палаты края по результатам контрольного мероприятия реализованы.

[1] Далее по тексту словосочетание «Красноярский край» заменяется словом «край».