


Утверждаю
Председатель Контрольно-счетной
палаты Великого Новгорода
 А.В. Ломоносов
«23» 10 2019 г.

Отчет о результатах контрольного мероприятия

В соответствии с Планом работы на 2019 год, Контрольно-счетной палатой Великого Новгорода в период с 05.08.2019 г. по 30.09.2019 г. проведено контрольное мероприятие - проверка целевого и эффективного использования бюджетных средств, направленных на реализацию подпрограммы «Развитие инфраструктуры водоснабжения и водоотведения населенных пунктов Новгородской области» государственной программы «Улучшение жилищных условий граждан и повышение качества жилищно-коммунальных услуг в Новгородской области на 2014-2018 годы и на период до 2021 года», в части мероприятий по развитию инфраструктуры Деревяницкого жилого района Великого Новгорода в 2018 году и истекшем периоде 2019 года» (далее, соответственно - проверка, Мероприятия),

Объектами контрольного мероприятия явились администрация Великого Новгорода и муниципальное казенное учреждение Великого Новгорода «Управление капитального строительства» (далее - МКУ «УКС», заказчик).

Контрольное мероприятие осуществлялось с целью анализа и оценки соблюдения объектами контроля требований нормативных правовых актов, а также иных правовых и организационно-распорядительных документов в процессе использования бюджетных средств, проверки достижения целевых программных индикаторов (показателей) и оценки результативности использования бюджетных средств, направленных на реализацию Мероприятий.

По результатам контрольного мероприятия установлено следующее.

Реализация Мероприятий на территории Великого Новгорода в проверяемом периоде осуществлялась в рамках подпрограммы «Развитие инфраструктуры водоснабжения и водоотведения населенных пунктов Новгородской области» государственной программы Новгородской области¹, в соответствии с утвержденным данной подпрограммой Порядком, путем предоставления субсидий бюджету Великого Новгорода на софинансирование капитальных вложений в объекты муниципальной собственности в рамках заключенного соглашения.

Мероприятия включены в муниципальную программу Великого Новгорода, принятую по вопросам развития инфраструктуры водоснабжения и

¹ - «Улучшение жилищных условий граждан и повышение качества жилищно-коммунальных услуг в Новгородской области на 2014-2018 годы и на период до 2020 года», утверждена постановлением правительства Новгородской области от 28.10.2013 № 321 (в ред. постановления правительства Новгородской области от 10.10.2018 № 479)

водоотведения², которая содержит направление реализации Мероприятий в проверяемом периоде: «Строительство магистральной сети хозяйственно-питьевого водопровода и сооружений к ней. I этап; 2-я очередь - строительство насосной станции третьего подъема, в том числе резервуаров чистой воды» (далее — Объект).

Строительство Объекта предусмотрено схемой водоснабжения и водоотведения Великого Новгорода на 2014-2025 годы³, в виде размещения вновь строящихся насосных станций (включая рассматриваемый Объект в Деревяницком жилом районе города), что обусловлено зоной их обслуживания для создания нормативных напоров в сети водопровода, а также программой комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры Великого Новгорода на период до 2025 года.⁴

Следует отметить, что строительство Объекта было начато ещё в 2013 году в рамках муниципального контракта от 13.09.2013 г. с ООО «Рубикон», который не был исполнен в полном объеме. В 2015-2016 годах по отдельным договорам были выполнены проектные и прочие работы по Объекту.

В итоге, по состоянию на начало проверяемого периода (01.01.2018 г.) Объект числился у МКУ «УКС» в виде незавершенных капитальных вложений на сумму 36,4 млн. рублей.

Контрольно-счетной палатой в 2015 году в МКУ «УКС» проводилось контрольное мероприятие⁵, в ходе которого были исследованы вопросы начала строительства Объекта в 2013-2014 гг. Результаты указанной проверки были учтены при проведении настоящего контрольного мероприятия.

С целью завершения строительства Объекта, с учётом уже выполненных строительно-монтажных работ, в 2017 году была произведена корректировка проектной и сметной документации, результатов инженерных изысканий, на которые получены положительные заключения ГАУ «Госэкспертиза Новгородской области».

Согласно отмеченным документам, по состоянию на ноябрь 2017 года на территории земельного участка, определенного под строительство Объекта, находились недостроенные объекты - здание насосной станции и два резервуара чистой воды, которые нуждаются в ремонтных работах. Работа по благоустройству территории не выполнена в полном объеме.

Продолжение строительства Объекта в 2018 году осуществлялось на основании разрешения на строительство, выданного Администрацией Великого Новгорода 11.09.2018 г., со сроком действия до 11.06.2019 года.

На реализацию Мероприятий по строительству Объекта в 2018 году бюджету Великого Новгорода за счет средств бюджетов вышестоящих уровней была предоставлена субсидия на основании заключенного соглашения от

2 - «Улучшение жилищных условий граждан и повышение качества жилищно-коммунальных услуг в Великом Новгороде» на 2017 - 2023 годы, утв. постановлением Администрации Великого Новгорода от 26.12.2017 № 5806, в ред. постановления от 31.07.2018 № 3403)

3 - утв. постановлением Администрации Великого Новгорода от 13.02.2014 № 867

4 - утв. постановлением Администрации Великого Новгорода от 11.11.2016 № 5162

5 - «Проверка законности и результативности использования средств, выделенных в 2013-2014 годах из городского бюджета на осуществление полномочий городского округа комитетом по строительству и подведомственными ему муниципальными учреждениями», акт о результатах контрольного мероприятия от 20.10.2015 г.

11.09.2018 г. между министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Новгородской области и Администрацией Великого Новгорода (далее – Соглашение), по условиям которого общий объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение соответствующих расходных обязательств составил 212,6 млн. руб., из которых субсидия из областного бюджета составила 90 % или не более 191,3 млн. рублей.

Соглашением были предусмотрены следующие целевые индикаторы (показатели результативности): 100-процентная техническая готовность Объекта в 2018 году, соблюдение сроков выполнения работ. Аналогичный показатель, в виде одного из конечных результатов реализации соответствующей подпрограммы (строительство Объекта в 2018 году) содержала и муниципальная программа. Ответственными исполнителями Мероприятий в проверяемом периоде являлись комитет по строительству и МКУ «УКС».

С целью непосредственной реализации Мероприятий, по итогам проведения аукциона в электронной форме, заказчиком МКУ «УКС» с единственным участником закупки ООО «Строительное Управление № 53» (г. Боровичи) 05.09.2018 г. был заключен муниципальный контракт на строительство Объекта на сумму 212,6 млн. руб., что соответствовало начальной (максимальной) цене контракта (далее - НМЦК), экономия бюджетных средств отсутствовала.

В ходе исполнения муниципального контракта, в него дополнительными соглашениями неоднократно вносились изменения, в результате совокупности которых, срок выполнения работ по суду был продлен до 01.06.2019 г., подрядчику в 2018 году перечислен аванс в сумме 28,5 млн. руб. и в 2019 году цена контракта увеличена до 213,1 млн. руб. (на сумму НДС, в части превышения сметной стоимости Объекта, в связи с увеличением ставки данного налога в 2019 году до 20 %). Отмеченное увеличение цены было обеспечено за счет средств бюджета Великого Новгорода. Основными заявленными причинами необходимости продления сроков выполнения работ по иску подрядчика стало то, что, как было им установлено, значительные сроки поставки предусмотренного проектом и заключенным контрактом определенного иностранного оборудования, превышают сроки выполнения работ по муниципальному контракту, в связи с чем истец неоднократно письменно обращался к заказчику с предложением о внесении изменений в контракт и замене оборудования на аналогичное или с улучшенными характеристиками, а также, с учетом времени на согласования, истечением сроков действия имеющихся технических условий на подключение Объекта к сетям энергоснабжения; ответчик, в лице МКУ «УКС», учитывая невозможность иного способа продления срока выполнения работ в рамках законодательства о контрактной системе, не возражал против заявленных подрядчиком требований, в итоге судом было принято указанное выше решение.

С учетом указанных изменений, общая стоимость работ по строительству Объекта в проверяемом периоде составила 213,1 млн. руб., из

которых 147,3 млн. руб. - средства федерального бюджета, 44 млн. руб. - областного бюджета и 21,8 млн. руб. - бюджета Великого Новгорода; средства были израсходованы в полном объеме.

В итоге, согласно документам, подтверждающим завершение строительства Объекта и введение его в эксплуатацию (разрешения на ввод Объекта в эксплуатацию от 29.03.2019⁶, Заключения Инспекции государственного строительного надзора Новгородской области от 28.03.2019⁷), в соответствии с приказом комитета по управлению муниципальным имуществом и земельными ресурсами Администрации города от 09.07.2019, Объект общей первоначальной стоимостью 249,5 млн. руб. (с учетом имеющихся по нему на начало 2018 года сумм незавершенных капитальных вложений), был включен в реестр муниципального имущества Великого Новгорода и передан в хозяйственное ведение МУП «Новгородский водоканал» для эксплуатации.

Таким образом, исходя из фактических сроков достижения цели Мероприятий, результативность расходования бюджетных средств, направленных на строительство Объекта в проверяемом периоде, была достигнута только по итогам первого квартала 2019 года.

Как следствие, фактически муниципалитетом были нарушены обязательства, предусмотренные Соглашением, в части обеспечения достижения значений показателей результативности исполнения Мероприятий (100-процентная готовность Объекта до конца 2018 года, соблюдение сроков выполнения работ в рамках условий Соглашения). Данные обязательства, согласно представленным документам, были выполнены лишь 28.03.2019 г. или в срок до 01.04.2019 г., что согласно условиям Соглашения, позволяет избежать негативных финансовых последствий.

При этом, проверкой установлено, что ответственными исполнителями Мероприятий от муниципалитета были подготовлены отчеты о достижении значений показателей результативности за 2018 год и об исполнении графика выполнения Мероприятий по формам, установленным Соглашением, содержащие недостоверные сведения о 100-процентной готовности Объекта (по состоянию на 01.01.2019 г.).

Указанные отчеты были подписаны заместителем Главы администрации Великого Новгорода Прохоровым И.Е.

Сведения о выполнении Мероприятий в полном объеме (полное завершение строительно-монтажных работ в соответствии с проектной документацией и готовность Объекта к проведению пуско-наладочных работ и испытаний), отраженные в представленном Отчете о ходе реализации

6- разрешение на ввод Объекта в эксплуатацию № 53-RU53301000-5-2019, выдано Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Новгородской области 29.03.2019 года.

7 - Заключения Инспекции государственного строительного надзора Новгородской области № 06-19 О соответствии построенного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов, иных нормативных правовых актов и проектной документации, в том числе требованиям энергетической эффективности и требованиям оснащенности объекта капитального строительства приборами учета используемых энергетических ресурсов от 28.03.2019 г.

муниципальной программы за 2018 год (по состоянию на 01.01.2019 г.), также носили недостоверный характер⁸.

В ходе проведенного в МКУ «УКС» аудита в сфере закупок, в отношении организации закупки на строительство Объекта и анализа процесса исполнения заключенного муниципального контракта, были установлены следующие нарушения отдельных норм Закона о контрактной системе.⁹

При планировании закупки 2018 году заказчиком было допущено ненадлежащее (недостоверное) обоснование НМЦК по строительству Объекта, в части включения в нее затрат по оказанию услуг строительного контроля которые в перерасчете на уровень цен 2018 года составили в сумме 3,9 млн. руб. и не были предусмотрены сметами и техническим заданием документации о закупке. В силу норм действующего законодательства отмеченные услуги относятся к непосредственному функционалу заказчика, либо привлеченной им сторонней организации по отдельному договору.

Проверкой отмечается, что указанные выше действия заказчика (включение в одну закупку работ по строительству Объекта и оказанию услуг по строительному контролю, имеющих разные товарные рынки и круг потенциальных участников, при описании предмета размещаемой закупки, как строительство Объекта с присвоением соответствующего работам по строительству кода закупки) имели определенные последствия в виде невозможности участия в рассматриваемой закупке неограниченного круга лиц, осуществляющих строительный контроль, что повлекло за собой необоснованное сокращение потенциального числа участников закупки на оказание услуг строительного контроля на Объекте и содержит признаки нарушения муниципальным заказчиком соответствующих запретов, установленных законодательством о защите конкуренции¹⁰.

Кроме того, в ходе проверки было установлено, что, в процессе строительства Объекта остатки фактически неиспользованных на строительный контроль средств в сумме 2,2 млн. руб., были направлены на оплату дополнительных объемов работ подрядчику ООО «Строительное Управление № 53» в пределах цены заключенного муниципального контракта, что повлекло нарушение бюджетного законодательства, в части обеспечения принципа эффективности (экономности) использования бюджетных средств по данному направлению в указанной сумме.

Следует отметить, что уже в ходе строительства Объекта, в декабре 2018 года в проектную документацию были внесены изменения и произведена ее

8 - примечание: данные нарушения в проверяемом периоде были допущены комитетом по строительству Администрации Великого Новгорода, как главным разработчиком и исполнителем муниципальной программы, а также уполномоченным органом местного самоуправления Великого Новгорода, осуществляющим взаимодействие с министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Новгородской области, в части реализации Мероприятий и представлению соответствующей отчетности, который на момент проведения проверки ликвидирован. Реализацию проверяемых полномочий на момент подготовки и проведения контрольного мероприятия осуществляет структурное подразделение Администрации Великого Новгорода (не имеющее статуса юридического лица) — комитет архитектуры и градостроительства.

9 - Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"

10- часть 1 статьи 15 и часть 3 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»

корректировка, на которую также было получено положительное заключение ГАУ «Госэкспертиза Новгородской области». Согласно содержанию данного заключения, была произведена доработка проекта с учетом изменений, произошедших в ходе процесса строительства.

Так, изменения коснулись конструктивных параметров зданий Объекта, отдельных применяемых материалов и оборудования, в том числе, с улучшенными характеристиками (например, произведена замена резервной дизель-генераторной установки (ДГУ) мощностью 500 кВА на ДГУ мощностью 800 кВА с максимальным допустимым пиковым током 1152А; изменены технические условия для присоединения Объекта к электрическим сетям, внесены иные изменения. При этом в заключении отмечено, что корректировка проектных решений не оказывает влияния на характеристики надежности и безопасности проектируемого объекта строительства, соответствует требованиям технических регламентов и действующих норм по надежности и эксплуатационной безопасности.

Вместе с тем, в нарушение норм законодательства о закупках, внесенные в ходе строительства Объекта в проектно-сметную документацию изменения, не нашли своего отражения в виде заключенных к муниципальному контракту на строительство Объекта дополнительных соглашений с приложением корректировочных сметных расчетов, при поставке оборудования с улучшенными техническими и функциональными характеристиками, соответствующие изменения в реестр контрактов заказчиком также не вносились.

Проведенным в ходе проверки анализом установлено, что в пределах цены муниципального контракта, в ходе его исполнения были произведены фактические изменения в общей сумме 30,6 млн. руб., в виде увеличения стоимости и объемов одних видов работ, за счет пропорционального снижения стоимости других (в том числе, вследствие сложившейся в процессе исполнения экономии).

Так, экономия средств в указанной выше сумме в основном возникла в результате существенного уменьшения фактически понесенных подрядчиком затрат на технологическое присоединение энергопринимающих устройств (за счет отмеченного выше изменения технических условий при корректировке проекта в ходе исполнения контракта), а также остатка средств, предусмотренных на проведение строительного контроля.

Сложившаяся экономия была направлена на общестроительные работы по Объекту (здание насосной станции, водопровод и канализация, резервуары чистой воды), приобретение и монтаж более дорогого и производительного резервного дизель-генератора, сети электроосвещения, объекты транспортного хозяйства и связи (проезды и сети видеонаблюдения), дождевую канализацию и другие работы. Также, были оплачены затраты на корректировку проекта в ходе строительства и произведена компенсация затрат подрядчику, связанных с удаленной перевозкой грузов до Объекта.

Кроме того, следует отметить значительное фактическое перераспределение сложившихся затрат на благоустройство (в части озеленения) территории Объекта, когда, принятые и оплаченные затраты на

озеленение в границах ограждения составили всего 1 процент от запланированных, при одновременном многократном увеличении аналогичных затрат вне ограждения Объекта.

В своих пояснениях представители МКУ «УКС» сообщили следующее: Замена дизель-генераторной установки на Объекте обусловлена изменением марки и соответственно характеристик двигателей насосов, поэтому был произведен перерасчет мощностей и параметров резервной ДГУ (увеличение мощности) и силовых трансформаторов встроенной подстанции. Замена проектных насосов на насосы другой марки обусловлена долгой поставкой насосов, предусмотренных проектом. Новые двигатели насосов имеют различные характеристики и потребляют больше электрической энергии. Также, в новую ДГУ была заложена дополнительная мощность на перспективное строительство 3-го резервуара чистой воды на Объекте. Изначально в ДГУ дополнительная мощность заложена не была. Не соответствие стоимости работ по озеленению в границах и вне границ ограждения вызвано ошибкой при составлении актов выполненных работ. Некоторый материал (плиты, кабельная продукция), заложенная в проект, отсутствовал на рынке Великого Новгорода, поэтому данный материал приобретался и доставлялся из Санкт-Петербурга. Факт доставки таких материалов подтверждался подрядчиком посредством предоставления товарно-транспортных накладных. Экономия по затратам на технологическое подключение к сетям электроснабжения возникла по причине того, что в период начала строительства у ПАО «МРСК Северо-Запада» высвободились мощности на трансформаторной подстанции, необходимые для технологического подключения Объекта. В период проектирования на подстанции ПАО «МРСК Северо-Запада» не было мощностей, проект было предусмотрено подключение от подстанции АО «Новгородоблэлектро». Экономия произошла за счет экономии на земляных работах и прокладке кабеля, в связи с разной удаленностью трансформаторных подстанции сетевых организаций. Экономия по средствам на оказание услуг по строительному контролю обусловлена результатом переговоров, проведенным с ГБУ «УКС Новгородской области», по результатам которых стоимость услуг по строительному контролю была значительно снижена.

В период проверки МКУ «УКС» представлены копии первичных учетных документов, подтверждающих понесенные подрядной организацией затраты, связанные с приобретением иного, более производительного, оборудования и расходы, связанные с доставкой грузов с большей удаленностью от Объекта. Изменение технологических решений (в том числе по подключению Объекта к электросетям) подтверждается данными положительного заключения на корректировку проектно-сметной документации по Объекту, проведенную в ходе его строительства.

Также, в нарушение норм законодательства о закупках, заказчиком в 2018 году было допущено изменение существенных условий муниципального контракта при его исполнении. Так, дополнительным соглашением от 26.12.2018 г. к муниципальному контракту было включено, не предусмотренное изначально, условие о перечислении подрядчику денежных средств в качестве

аванса в сумме 28,5 млн. руб. в срок до 31.12.2018 г. на лицевой счет, открытый ему в УФК по Новгородской области, в рамках казначейского сопровождения контракта, с условием, что подрядчик внес указанную сумму средств в качестве обеспечения контракта. Согласно представленным проверке документам, по данному факту, на основании материалов проведенной отделом контроля в сфере закупок департамента правового обеспечения министерства государственного управления Новгородской области внеплановой проверки¹¹ в МКУ «УКС», директор муниципального заказчика Васильев А.А. был привлечен к административной ответственности с назначением штрафа в размере 20 тыс. руб.; в ходе данной проверки Васильев А.А. пояснил, что указанное дополнительное соглашение было заключено для обеспечения освоения федеральных средств в 2018 году в пределах лимитов бюджетных обязательств.

В ходе исполнения муниципального контракта допускались и иные нарушения, связанные с порядком оформления сдачи, приемки и оплаты объемов работ по контракту на строительство Объекта, причиной которых, в том числе, стали допущенные заказчиком нарушения ещё на стадии планирования и формирования объекта закупки.

В ходе проверки, назначенной комиссией из представителей МКУ «УКС», в присутствии представителя Контрольно-счетной палаты, по состоянию на 23.09.2019 г. была проведена инвентаризация (осмотр и выборочные контрольные обмеры) фактически выполненных в 2018 году и истекшем периоде 2019 года объемов работ, указанных в актах о приемке выполненных работ по муниципальному контракту на строительство Объекта.

Установлено, что Объект на момент инвентаризации находится в эксплуатации. При проведении инвентаризации объекта присутствовал дежурный специалист эксплуатирующей организации МУП «Новгородский водоканал». В ходе проведения инвентаризации визуально установлено наличие на территории земельного участка расположения Объекта следующих его функциональных составляющих, которые следовало получить в результате выполнения видов работ, указанных в актах о приемке выполненных работ, в рамках контракта: здание насосной станции третьего подъема, 2 резервуара чистой воды, фильтрующие установки, дизель-генератор, здание контрольно-пропускного пункта, ограждение территории.

Также в ходе инвентаризации сверено количество установленного согласно актам о приемке выполненных работ технологического оборудования насосной станции (насосы, задвижки клиновые, счетчики-расходомеры); элементов благоустройства территории (скамейки, урны, цветочницы); сетей видеонаблюдения. Расхождений не выявлено.

При этом, в ходе визуального осмотра технологического оборудования объекта были зафиксированы следы протечки в районе одного из установленных насосов, соответственно, требуется применение мер

¹¹ - акт о результатах проведения внеплановой камеральной проверки соблюдения законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд № 3 от 21.03.2019 г.

ответственности в рамках гарантийных обязательств подрядчика, либо поставщика данного оборудования.

Выводы:

Контрольное мероприятие показало, что в 2019 году, в рамках реализации мероприятий профильных программ, муниципалитету удалось завершить, предусмотренное программой комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры Великого Новгорода, строительство насосной станции 3-го подъема в Деревяницком жилом районе Великого Новгорода, начатое ещё в 2013 году.

На завершение строительства Объекта в проверяемом периоде было направлено 213,1 млн. руб., из которых 147,3 млн. руб. - средства федерального бюджета, 44 млн. руб. - областного бюджета и 21,8 млн. руб. - бюджета Великого Новгорода. Общая первоначальная стоимость Объекта составила 249,5 млн. руб. (с учетом имеющихся по нему на начало 2018 года сумм незавершенных капитальных вложений). Объект введен в эксплуатацию и 09.07.2019 г. передан в ведение МУП «Новгородский водоканал».

Вместе с тем, проверкой были отмечены факты недостижения муниципалитетом показателей результативности (полная готовность Объекта в 2018 году, соблюдение сроков выполнения работ) по соглашению, в рамках которого бюджету Великого Новгорода выделялись средства из бюджетов вышестоящего уровня на завершение строительства Объекта. При этом были представлены отчеты с недостоверными данными о достижении указанных показателей по состоянию на 01.01.2019 г. Причиной указанных фактов могут служить сжатые сроки освоения бюджетных средств по соглашению, которые не соотносятся с нормативными сроками строительства Объекта.

Проверкой также были выявлены нарушения муниципальным заказчиком МКУ «УКС» законодательства о закупках и иных нормативных правовых актов при использовании бюджетных средств, которые в том числе привели к ограничению конкуренции и неэффективному расходованию средств.

Предложения:

В целях принятия мер по недопущению в дальнейшем и устранению выявленных проверкой нарушений и недостатков, а также создания условий для более эффективного и рационального использования бюджетных средств 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 требованиями в адрес администрации Великого Новгорода и МКУ «УКС»;

направить информационное письмо с результатами и предложениями в пределах компетенции в орган контроля в сфере закупок.