

Методика
проведения проверки использования бюджетных средств
на реализацию приоритетного проекта
«Безопасные и качественные дороги»
(утверждена постановлением Контрольно-счетной палаты города Курска
от 16 мая 2018 года № 4)

2018 год

1. Общие положения

1. Приоритетный проект «Безопасные и качественные дороги» (далее – приоритетный проект) направлен на приведение с учетом соблюдения требований технического регламента Таможенного союза «Безопасность автомобильных дорог» в нормативное состояние дорожной сети 34 городских агломераций с населением свыше 500 тыс. человек в каждой и снижение в указанных городских агломерациях мест концентрации дорожно-транспортных происшествий.

2. Методика проведения проверки использования бюджетных средств на реализацию приоритетного проекта (далее – методика) разработана для реализации задач Контрольно-счетной палаты города Курска по определению законного, эффективного и целевого использования бюджетных средств, направляемых в рамках приоритетного проекта на осуществление работ в сфере дорожной деятельности.

3. Методика разработана в соответствии с законодательством Российской Федерации и предназначена для использования при организации и проведении контрольных мероприятий по вопросам использования бюджетных средств на реализацию приоритетного проекта.

4. В настоящей методике применяются следующие основные понятия:

автомобильная дорога - объект транспортной инфраструктуры, предназначенный для движения транспортных средств и включающий в себя земельные участки в границах полосы отвода автомобильной дороги и расположенные на них или под ними конструктивные элементы (дорожное полотно, дорожное покрытие и подобные элементы) и дорожные сооружения, являющиеся ее технологической частью, - защитные дорожные сооружения, искусственные дорожные сооружения, производственные объекты, элементы обустройства автомобильных дорог;

дорожная деятельность - деятельность по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог;

капитальный ремонт автомобильной дороги - комплекс работ по замене и (или) восстановлению конструктивных элементов автомобильной дороги, дорожных сооружений и (или) их частей, выполнение которых осуществляется в пределах установленных допустимых значений и технических характеристик класса и категории автомобильной дороги и при выполнении которых затрагиваются конструктивные и иные характеристики надежности и безопасности автомобильной дороги и не изменяются границы полосы отвода автомобильной дороги;

ремонт автомобильной дороги - комплекс работ по восстановлению транспортно-эксплуатационных характеристик автомобильной дороги, при выполнении которых не затрагиваются конструктивные и иные характеристики надежности и безопасности автомобильной дороги;

содержание автомобильной дороги - комплекс работ по поддержанию надлежащего технического состояния автомобильной дороги, оценке ее

технического состояния, а также по организации и обеспечению безопасности дорожного движения;

автомобильные дороги общего пользования местного значения – автомобильные дороги общего пользования в границах муниципального образования, за исключением автомобильных дорог общего пользования федерального, регионального или межмуниципального значения, частных автомобильных дорог.

5. Контрольное мероприятие осуществляется с учетом требований стандарта внешнего муниципального финансового контроля «Общие правила проведения контрольного мероприятия», Методических рекомендаций по осуществлению мониторинга и контроля реализации приоритетных проектов (программ) на территории муниципального образования «Город Курск», Методических рекомендаций по осуществлению проверок использования бюджетных средств, выделенных на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт и ремонт автомобильных дорог, Методических рекомендаций «Аудит эффективности использования бюджетных средств, выделенных на реализацию мероприятий по повышению уровня внешнего благоустройства и санитарного содержания территории муниципального образования «Город Курск», а также иных стандартов и методических рекомендаций, с учетом особенностей, установленных настоящей методикой.

2. Нормативно-информационная база для проведения контрольного мероприятия

Основными нормативными документами для осуществления контрольного мероприятия являются:

Гражданский кодекс Российской Федерации;

Градостроительный кодекс Российской Федерации;

Федеральный закон от 16.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

Федеральный закон от 08.11.2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 257-ФЗ);

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

Приказ Минтранса России от 16.11.2012 года № 402 «Об утверждении классификации работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог»;

ГОСТ 32756 2014 «Дороги автомобильные общего пользования. Требования к проведению промежуточной приемки выполненных работ»;

СП 48.13330.2011 «Организация строительства. Актуализированная редакция СНиП 12-01-2004»;

СП 78.13330.2012 «Автомобильные дороги. Актуализированная редакция СНиП 3.06.03-85»;

СП 34.13330.2012 «Автомобильные дороги. Актуализированная редакция СНиП 2.05.02-85*»;

ВСН 19-89 «Правила приемки работ при строительстве и ремонте автомобильных дорог»;

Паспорт приоритетного проекта, утвержденный президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам, протокол от 21.11.2016 года № 10.

3. Цели и задачи контрольного мероприятия

Целями контрольного мероприятия являются:

1. Проверка соблюдения законодательства Российской Федерации, нормативных правовых актов Курской области, муниципальных правовых актов города Курска при получении и использовании бюджетных средств для осуществления работ в рамках приоритетного проекта.

2. Анализ планирования расходов, необходимых для проведения работ в рамках реализации приоритетного проекта.

3. Соблюдение бюджетных принципов бюджетной системы Российской Федерации в рамках реализации приоритетного проекта.

4. Оценка экономической и социальной эффективности решений и действий (бездействий) органов местного самоуправления муниципального образования «Город Курск» и (или) должностных лиц при направлении и использовании бюджетных средств на осуществление дорожной деятельности в рамках реализации приоритетного проекта.

4. Подготовительный этап

В ходе подготовительного этапа изучаются следующие вопросы:

1. Объем средств бюджета муниципального образования «Город Курск», утвержденных на осуществление дорожной деятельности в рамках реализации приоритетного проекта.

В соответствии со статьей 34 Закона № 257-ФЗ формирование расходов местного бюджета на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) на капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог местного значения осуществляется в соответствии с правилами расчета размера ассигнований местного бюджета на указанные цели на основании нормативов финансовых затрат на капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог местного значения с учетом необходимости приведения транспортно-эксплуатационных характеристик автомобильных дорог местного значения в соответствие с требованиями технических регламентов.

2. Наличие муниципального нормативного акта, определяющего порядок проведения работ по ремонту и содержанию автомобильных дорог общего пользования местного значения.

3. Наличие утвержденного приоритетного проекта (муниципальной программы) с целью определения утвержденных по годам основных плановых показателей приоритетного проекта (муниципальной программы) - плановой суммы на капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования местного значения; перечня автомобильных дорог, подлежащих капитальному ремонту и ремонту, плановых целевых показателей, индикаторов.

4. План закупок, план-график закупок по годам, проверяемого периода.

5. Рекомендуются также установить наличие:

нормативных правовых и технических (при необходимости) актов, направленных на совершенствование системы организации дорожного движения;

документов территориального планирования;

программ комплексного развития транспортной инфраструктуры;

комплексных схем организации дорожного движения.

6. Наличие утвержденного органом местного самоуправления перечня автомобильных дорог общего пользования местного значения.

7. Оформление права собственности на автомобильные дороги общего пользования местного значения, находящиеся на территории муниципального образования.

8. Осуществление полномочий органов местного самоуправления в сфере дорожной деятельности (с целью определения уполномоченных на проведение работ в рамках реализации приоритетного проекта органов местного самоуправления).

Результатом подготовительного этапа является подготовка программы проведения контрольного мероприятия.

9. Определение балансодержателя автомобильных дорог общего пользования местного значения.

5. Основной этап

Основной этап контрольного мероприятия состоит в проведении контрольных действий непосредственно на объектах контрольного мероприятия, сборе и анализе фактических данных и информации, необходимых для формирования доказательств в соответствии с целями и вопросами контрольного мероприятия, содержащимися в программе его проведения. Основной этап контрольного мероприятия охватывает следующие вопросы:

1. Изучение нормативных правовых актов в сфере дорожной деятельности, правовых актов о предоставлении, получении и порядке использования бюджетных средств, выделенных на реализацию приоритетного проекта с целью:

формирования заключения об их соответствии нормативным правовым актам, имеющим более высокую юридическую силу;

формирования заключения о существующих пробелах в нормативном правовом регулировании соответствующих теме контрольного мероприятия правоотношений;

выработки рекомендаций по устранению выявленных противоречий в системе нормативных правовых актов и правовой регламентации неурегулированных правоотношений.

2. Анализ планирования и организации работ в рамках реализации приоритетного проекта исходя из следующего:

В соответствии со статьей 14 Закона № 257-ФЗ планирование дорожной деятельности осуществляется уполномоченными органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления на основании документов территориального планирования, подготовка и утверждение которых осуществляются в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации, нормативов финансовых затрат на капитальный ремонт, ремонт, содержание автомобильных дорог и оценки транспортно-эксплуатационного состояния автомобильных дорог, долгосрочных целевых программ.

При планировании работ в рамках программ следует установить:

соответствие перечня мероприятий поставленным целям и задачам приоритетного проекта;

полноту выполнения запланированных мероприятий и степень достижения целевых показателей;

обоснованность выбора объектов, подлежащих реконструкции, капитальному ремонту и ремонту;

наличие документов, подтверждающих проведение инженерных изысканий, обследований, диагностики;

наличие разрешения на строительство, реконструкцию и капитальный ремонт автомобильных дорог общего пользования местного значения;

соответствие выбранных автомобильных дорог данным утвержденному приоритетного проекта (муниципальной программы).

В соответствии со статьей 17 Закона № 257-ФЗ в целях определения соответствия транспортно-эксплуатационных характеристик автомобильных дорог требованиям технических регламентов владельцами автомобильных дорог в порядке, установленном уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, проводится оценка технического состояния автомобильных дорог. Капитальный ремонт или ремонт автомобильных дорог осуществляется в случае несоответствия транспортно-эксплуатационных характеристик автомобильных дорог требованиям технических регламентов.

В целях обеспечения осуществления закупок на выполнение работ по ремонту и содержанию автомобильных дорог уполномоченные органы местного самоуправления осуществляют (обеспечивают) подготовку проектно-сметной документации на капитальный ремонт, сметной документации на ремонт и содержание автомобильных дорог по итогам оценки транспортно-эксплуатационных характеристик, с учетом видов работ, установленных Приказом Минтранса России от 16.11.2012 года №402 «Об утверждении Классификации работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог», а также межремонтных сроков (периодичности работ по содержанию автомобильных дорог).

Сметные расчеты на капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог составляются в соответствии с действующим законодательством и территориальными сборниками единичных расценок, утвержденных в установленном действующим законодательством порядке.

В соответствии с пунктом 3 статьи 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации проектная документация, подготовленная для проведения капитального ремонта автомобильных дорог общего пользования, подлежит прохождению государственной экспертизы.

Для выполнения работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог уполномоченные органы местного самоуправления привлекают лиц, определяемых по итогам осуществления закупок в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, реализующих уставную деятельность в сфере дорожной деятельности.

В целях организации приемки работ и контроля за их качеством уполномоченный орган органа местного самоуправления обеспечивает осуществление строительного контроля.

3. Анализ использования бюджетных средств, направленных на оплату работ в рамках приоритетного проекта. В рамках данного вопроса проводится проверка фактического выполнения работ и обоснованность платежных операций, а именно:

Проверка фактического выполнения работ, принятых к оплате путем сопоставления фактически выполненных объемов с принятыми к оплате в актах о приемке выполненных работ (форма № КС-2), а также с данными исполнительной и проектно-сметной документации.

В ходе данной проверки осуществляются выборочные осмотры выполненных работ (рекомендованный охват – не менее 50% от общего объема выполненных работ). Проведение осмотров производится в присутствии представителей уполномоченного органа местного самоуправления, а также представителей подрядной организации, выполнявшей работы. Проведение осмотров рекомендуется сопровождать фотофиксацией фактов несоответствия фактически выполненных объемов работ заявленным в актах формы № КС-2, а также ненадлежащего состояния отремонтированных участков автомобильных дорог. По

результатам осмотра составляется акт визуального осмотра и контрольных обмеров с приложением соответствующих фотоматериалов.

В случае превышения принятых к оплате объемов работ над фактически выполненными по результатам осмотров и контрольных обмеров определяется разница (завышение) объемов по видам работ и производится контрольный расчет стоимости завышенных объемов.

В случаях, когда не представляется возможным достоверно определить объем и качество выполненных работ, рекомендуется привлечение независимых экспертных организаций (к примеру, для строительно-технического исследования толщины отремонтированного асфальтобетонного покрытия). Результаты данных исследований оформляются экспертным заключением.

При проведении проверки фактического выполнения работ целесообразно проанализировать следующие документы, фиксирующие ход выполнения работ:

- общие журналы работ;

- акты освидетельствования возвратного материала;

- акты приемки скрытых работ;

- исполнительные схемы;

- документы о качестве и паспорта-накладные на асфальто - бетонную смесь и т.д.

Приемка и оплата работ по капитальному ремонту и ремонту автомобильных дорог осуществляется уполномоченными органами местного самоуправления в соответствии с условиями заключенных муниципальных контрактов, а также требований действующего законодательства России муниципальных правовых актов.

Постановлением Госкомстата России от 11.11.1999 года № 100 утверждены «Унифицированные формы первичной учетной документации по учету работ в капитальном строительстве и ремонтно-строительных работ», согласно которым оплата выполненных работ производится на основании унифицированных форм первичной учетной документации по формам КС-2 «Акт о приемке выполненных работ» и КС-3 «Справка о стоимости выполненных работ и затрат». Однако следует иметь ввиду, что с 01.01.2013 года формы первичных учетных документов, содержащиеся в альбомах унифицированных форм первичной учетной документации, не являются обязательными к применению, вместе с тем обязательными к применению продолжают оставаться формы документов, используемых в качестве первичных учетных документов, установленные уполномоченными органами в соответствии и на основании других федеральных законов.

При проверке обоснованности оплаты работ следует обратить внимание на следующие вопросы:

- соответствие размера оплаты стоимости работ и затрат в КС-3;

- соответствие произведенных расходов их целевому назначению, определенному документами, являющимися правовым основанием

предоставления средств на реализацию приоритетного проекта (решение о бюджете, соглашениями о предоставлении средств и др.);

соблюдение условий и предельных размеров авансирования работ;

соблюдение условий использования средств, определенных соглашениями об их предоставлении;

соблюдение принципа эффективности использования бюджетных средств, выделенных муниципальному образованию в рамках приоритетного проекта;

достижение заданного результата.

4. Осуществление аудита в сфере закупок. В ходе контрольного мероприятия осуществляется анализ и оценка планирования закупок, включая обоснованность цены закупки, результативности и эффективности осуществления закупок. При этом оценке подлежат выполнение условий контрактов по срокам, объему, цене контрактов, количеству и качеству приобретаемых товаров, работ, услуг, а также порядок ценообразования и эффективность системы управления контрактами.

6. Заключительный этап

На заключительном этапе осуществляется подготовка выводов и предложений (рекомендаций), которые отражаются в отчете и других документах, подготавливаемых в соответствии со стандартами внешнего муниципального финансового контроля Контрольно-счетной палаты города Курска.

В выводах также указываются:

- основные результаты контрольного мероприятия;
- объем проверенных средств и средств, использованных с нарушениями;

- выявленные нарушения и недостатки.

По результатам контрольного мероприятия необходимо указать причины выявленных нарушений и недостатков (при возможности установления достоверных причин), а также разработать рекомендации по их устранению.

Классификация выявленных нарушений осуществляется в соответствии с «Классификатором нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного аудита (контроля)» (одобрен Советом контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации 17.12.2014 года, протокол № 2-СКСО, Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 18.12.2014 года).