

Основные подходы к проверке реализации национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» в части мероприятий по обеспечению сохранности и приведению в нормативное состояние автомобильных дорог регионального и местного значения, а также снижению мест концентрации ДТП на них

Уважаемые коллеги!

Почему проводим данное совещание сейчас (в октябре)? – в настоящее время Счетной палатой Российской Федерации и контрольно-счетными органами проводится работа по формированию основных направлений деятельности, планов работ на 2020 год (тематика мероприятий, объекты контроля).

Мониторинг и контроль реализации национальных проектов является приоритетной задачей контрольных органов. Нам необходимо объединить усилия.

Кратко о национальном проекте «Безопасные и качественные автомобильные дороги».

В целях реализации майского Указа Президента «О национальных целях и стратегических задачах» утвержден паспорт нацпроекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги».

Он является продолжением приоритетного проекта, который реализовывался в 2017 – 2018 годах, и охватывает 83 субъекта Российской Федерации, а также 104 городские агломерации, сформированные на территории этих субъектов.

В состав национального проекта включены 4 федеральных проекта, в том числе «Дорожная сеть» и «Общесистемные меры развития дорожного хозяйства».

Для достижения целевых показателей вышеуказанных федеральных проектов на уровне субъектов Российской Федерации сформированы региональные проекты, в которых заложены значения по увеличению доли нормативного состояния региональной сети и автодорог городских агломераций, а также снижению мест концентраций ДТП.

Я хочу остановиться на отдельных вопросах, на которые по нашему мнению, необходимо обратить внимание при осуществлении контроля за реализацией мероприятий нацпроекта в целом и региональных проектов в частности.

1. Первый касается качества сформированных субъектами Российской Федерации региональных проектов.

Необходимо тщательно проанализировать какие автомобильные дороги включены в программу работ, какие виды работ на них запланированы.

Что тут имеется в виду? Например, в Кировской области мы столкнулись с тем, что в региональный проект дважды включены автомобильные дороги местного значения, ремонт которых предусмотрен как в 2021 году, так и в 2022 году.

А в городе Ярославле – столице «Золотого кольца России» ряд центральных улиц уже требующих проведения ремонтных работ в региональный проект не попали, при этом на них не производился ремонт и в рамках приоритетного проекта.

Также в ходе проведения проверки следует установить участки автомобильных дорог, находящихся на гарантии после проведения дорожных работ.

Такие участки в период действия гарантийных обязательств не подлежат к включению в программу работ регионального проекта.

Еще один момент. В каждой региональной программе сформированы мероприятия в целях ликвидации мест концентрации ДТП, при этом анализ показал, что не во всех региональных проектах предусмотрены работы в целях исключения факторов нарушений обязательных требований к эксплуатационному состоянию автомобильных дорог по условиям обеспечения безопасности дорожного движения.

В качестве примера отмечу, что более 900 мест концентраций ДТП было связано с отсутствием разметки, при этом работы по нанесению разметки предусмотрены примерно на половине из них.

Аналогичная ситуация сложилась на местах концентраций ДТП, где отсутствуют либо неправильно применены дорожные знаки (573 аварийно-опасных участка, работы по установке дорожных знаков запланированы только на 373).

2. Следующий вопрос касается достоверности данных о нормативном состоянии региональных дорог и дорожной сети агломераций.

Значение целевого показателя нацпроекта по доле автомобильных дорог, соответствующих нормативным требованиям, определяется на основании формы статистической отчетности, сведения в которую подаются органами управления дорожным хозяйством субъектов Российской Федерации.

При проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий необходимо проанализировать, чем эти данные подтверждены.

Хочу отметить, что зачастую нормативное состояние автодорог определяется по результатам экспертной оценки, а обязательная инструментальная диагностика всей сети не проводится.

На ее проведение требуются средства дорожных фондов, однако результаты диагностики непосредственно повлияют на качество формирования программ дорожных работ и помогут определить характер планируемых к выполнению мероприятий.

Практика показывает, что разница между данными, представленными субъектами Российской Федерации по экспертной оценке, и результатами инструментальной диагностики могут существенно отличаться.

Так, например, на 1 января 2018 года в Ярославской области согласно региональному проекту в нормативе находилось 92 % протяженности автодороги Ярославль – Любим, а по результатам диагностики, проведенной в апреле – июле 2018 года, только 67 %.

Также я хотел бы отметить, что в рамках приоритетного проекта БКД отдельные субъекты Российской Федерации по итогам 2018 года отчитались о проведении инструментальной диагностики на всей протяженности дорожной сети агломераций.

Однако проверки Счетной палаты показали, что фактически инструментальная диагностика проведена только на части дорог, например в Республике Бурятия на 24,5 %, в Ярославской области на 70,6 %.

3. Приведение автомобильных дорог к нормативным требованиям будет способствовать, в том числе снижению количества мест концентрации ДТП (аварийно-опасных участков).

Проверка достижения указанного показателя в рамках приоритетного и национального проекта показала, что отдельными субъектами предоставляется отчетность только в отношении закрепленных аварийно-опасных участков, которые были зафиксированы при формировании региональных проектов.

При этом в ряде субъектов Российской Федерации наблюдается появление новых мест концентраций ДТП и количество их росло.

В качестве примера. Ярославской областью по итогам 2018 года представлена информация в Росавтодор об отсутствии мест концентрации ДТП в агломерации, однако фактическое значение составило 40 мест, т.е. прирост к базовому значению, сформированному по итогам 2016 года – 500 %, аналогично и в Республике Бурятия – прирост практически в 2 раза.

4. При проведении контрольных мероприятий необходимо обратить внимание на оформление права собственности и оперативного управления в отношении автодорог, а также наличие технических паспортов автомобильных дорог.

Согласно Инструкции по техническому учету и паспортизации автомобильных дорог общего пользования (утверждена в 1983 году Минавтодором РСФСР № ВСН 1-83) технический учет и паспортизацию производят организации и подразделения, подведомственные дорожным управлениям за счет ассигнований, выделяемых на ремонт и содержание дорог и дорожных сооружений.

Инструкцией предусмотрено, что технический учет и паспортизация автомобильных дорог производятся с целью получения данных о наличии дорог и дорожных сооружений, их протяженности и техническом состоянии для

рационального планирования работ по строительству, реконструкции, ремонту и содержанию дорог.

В паспорта дорог и документы технического учета должны ежегодно вноситься изменения по состоянию на 1 января.

В техническом паспорте автомобильной дороги помимо общих и технических данных автомобильной дороги должны указываться экономическая характеристика (среднесуточная интенсивность движения), денежные затраты и основные объемы выполненных работ.

Также при проведении контрольного мероприятия следует уделять внимание утвержденному высшим органом государственной власти субъекта Российской Федерации Перечню автомобильных дорог и документов территориального планирования, а также наличию оформленных прав собственности субъекта Российской Федерации и прав оперативного управления (в случае закрепления автомобильных дорог за учреждениями на праве оперативного управления).

5. Важным вопросом при осуществлении контрольных мероприятий является проверка соблюдения норм законодательства при проведении конкурсов и заключении контрактов (договоров) в целях реализации федеральных и региональных проектов национального проекта, в том числе расчетов начальных (максимальных) цен контрактов.

В качестве примера отмечу, что рядом регионов локальные сметные расчеты были составлены в территориальных единичных расценках, то есть был применен базисно-индексный метод, установленный Методикой определения стоимости строительной продукции (МДС 81-35.2004).

Вместе с тем стоимость отдельных материалов определена в соответствии с прайс-листами, при этом данные позиции включены в территориальные сборники цен на материалы, применяемые в строительстве.

Таким образом, при расчете сметной стоимости дорожных работ применялся одновременно базисно-индексный и ресурсный методы, что не

соответствует требованиям указанной Методики и может привести к завышению цен контрактов.

Также необходимо определить какие индексы были применены заказчиком.

Так, зачастую для определения текущих цен производится пересчет сметной стоимости из базисного уровня с использованием индекса изменения сметной стоимости строительно-монтажных работ, установленного Минстроем России, и далее применяется индекс-дефлятор, установленный Минэкономразвития России.

При этом на момент утверждения заказчиком сметной документации уже действуют новые индексы изменения сметной стоимости, которые позволяют не применять индекс-дефлятор Минэкономразвития России.

Аналогичная ситуация связана с использованием индексов-дефляторов инвестиций в основной капитал, установленных Минэкономразвития России. Заказчиками применяются индексы, которые уже утратили свою силу, либо используются собственные коэффициенты.

Таким образом, применение неверных индексов может привести к завышению стоимости объектов строительства, реконструкции или капитального ремонта.

6. Одним из главных аспектов проверки объемов работ является визуальный осмотр объектов строительства или ремонта.

Оплата работ подрядчику осуществляется на основании актов приемки работ по форме КС-2, в которых указываются объемы и стоимость выполненных подрядчиком работ.

Проведенный осмотр позволяет выявить потенциальные нарушения, установить наличие дефектов дорожного покрытия и элементов обустройства автодорог (выбоины, просадки, трещины, сколы кромок и т.д.), а также сформировать перечень объектов, требующих более тщательного анализа.

Например, согласно акту приемки подрядчиком выполнены работу по устройству пешеходного барьерного ограждения, тактильной плитке, установке

дорожных знаков или остановочных павильонов.

Вместе с тем фактически такие работы еще могут быть не выполнены. С наибольшей вероятностью указанные нарушения могут допускаться в период с октября по ноябрь, когда надо отчитаться о завершении работ по объектам нацпроекта.

Кроме того, при возможности рекомендуется проводить лабораторные испытания и контрольные замеры в присутствии как подрядчиков, так и заказчиков, тем более что у последних в большинстве случаев созданы соответствующие подразделения и имеется необходимое оборудование.

При этом следует руководствоваться, что Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии установлен Перечень документов, подтверждающий компетенцию дорожно-строительной лаборатории:

- Заключение (Свидетельство) о состоянии измерений в лаборатории;
- Перечень объектов и контролируемых в них показателей в лаборатории;
- акт оценки состояния измерений в лаборатории;
- Паспорт лаборатории (метрологического обеспечения);
- Перечень применяемых средств измерений в испытательной лаборатории;
- и другие.

7. В рамках контрактов на выполнение дорожных работ рядом заказчиков в сводный сметный расчет включается резерв средств на непредвиденные работы и затраты. Размер указанных затрат установлен Методикой определения стоимости строительной продукции.

Зачастую в контрактах предусмотрено условие о подтверждении подрядчиком использования резерва средств, однако в актах выполненных работ и в исполнительной документации отсутствуют работы, которые дополнительно возникли в ходе исполнения контракта.

Аналогично и в отношении конструкций. Затраты на их возведение определены в Сборнике сметных норм затрат на строительство временных зданий и сооружений (ГСН 81-05-01-2001).

При этом в ходе проверок устанавливались случаи отсутствия временных дорог, несоответствие их протяженности, отсутствие временных сооружений. Поэтому здесь необходимо визуально обследовать объекты строительства и ремонта.

Что касается качества работ. В рамках проверок приоритетного проекта БКД нами были установлены случаи разрушений покрытия на участках автомобильных дорог уже через 3 – 6 месяцев после выполнения работ.

При этом предписания к подрядным организациям направлялись только после наших замечаний или во время проведения проверки.

Следует обратить внимание и на возврат материалов в результате выполняемых работ, их учет и дальнейшее использование.

Так, в зависимости от условий заключенных государственных и муниципальных контрактов возвратные материалы могут либо оставаться у заказчика, либо передаваться подрядчику с возмещением стоимости таких материалов.

8. При проверке капиталоемких объектов следует обращать внимание на изменения, внесенные заказчиками в ведомость объемов и стоимости работ. Не повлекли ли данные корректировки влияние на безопасность объектов капитального строительства (Перечень таких видов работ утвержден приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 30 декабря 2009 г. № 624).

Если да, тогда необходима повторная государственная экспертиза, как технической части, так и сметной. Указанные нормы определены Положением об организации и проведении государственной экспертизы (постановление Правительства Российской Федерации от 5 марта 2007 г. № 145), а также Положением о порядке проведения проверки достоверности определения сметной стоимости строительства (постановление Правительства Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 427).

9. На реализацию федерального проекта «Дорожная сеть» субъектам Российской Федерации в 2019 году выделяется 111,2 млрд. рублей из

федерального бюджета, из которых 5 млрд. рублей распределены в качестве трансфертов на капиталоемкие мероприятия в агломерациях.

С 2020 года объем федеральных средств на капиталоемкие мероприятия составит 16,3 млрд. рублей, увеличится количество объектов капитального строительства в рамках реализации нацпроекта.

По таким объектам также следует обращать внимание на наличие проектно-сметной документации, заключений государственной экспертизы.

10. В течение года возможно предоставление дополнительных ассигнований на выполнение мероприятий региональных проектов.

Распределение утверждается Правительством Российской Федерации, на основании которого Росавтодором вносятся соответствующие изменения в соглашения о предоставлении иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации.

Следует отметить, что все объекты, на которые планируется направить указанные средства должны быть обязательно включены в региональные проекты.

В ином случае оплата работ по объектам, не включенным в регпроект, будет противоречить Правилами предоставления и распределения иных межбюджетных трансфертов, а также условиям заключенных соглашений, и свидетельствовать о нецелевом использовании средств.

11. Следующий вопрос это управление региональными проектами.

Первый год нацпроекта показал неготовность отдельных субъектов Российской Федерации к его реализации. Это касается сроков заключения соглашений о предоставлении межбюджетных трансфертах, а также государственных и муниципальных контрактов.

Так, субъектами Российской Федерации крайне низкими темпами заключались соглашения о предоставлении муниципальным образованиям межбюджетных трансфертов.

По состоянию на 15 октября 2019 года субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями фактически заключено 98,9 %

контрактов на выполнение мероприятий, необходимых для реализации и достижения целевых показателей региональных проектов в 2019 году, при этом установленный срок реализации мероприятий – 31 мая 2019 года.

Мы все с вами прекрасно понимаем, что дорожные работы имеют сезонность. В результате позднее завершение работ может сказаться на их качестве.

Прошу обратить внимание и на гарантийные обязательства исполнителей работ. Счетная палата не раз сталкивалась с тем, что в контрактах гарантия на верхний слой покрытия была установлена от 3 лет. При этом согласно методическим рекомендациям минимальный срок гарантийных обязательств при осуществлении ремонта должен составлять не менее 4 лет.

Хочу также отметить, что срок службы автодорог непосредственно зависит от уровня их дальнейшего содержания.

Следует не допустить ситуации, когда участки автодорог, на которых в 2019 – 2020 годах будут завершены ремонтные работы, пришли в негодность к 2024 году в связи с их ненадлежащим содержанием.

Таким образом, при проведении контрольных мероприятий требуется комплексная оценка региональных планов дорожных работ.

12. Немаловажный момент, на котором я бы хотел остановиться – это анализ финансового обеспечения мероприятий региональных проектов. Мы должны оценить является ли установленный до 2024 года объем средств достаточным для достижения целевых показателей региональных проектов? Существуют ли риски невыполнения мероприятий региональных проектов?

Основным видом работ в рамках мероприятий региональных проектов в 2019 – 2024 годах является ремонт покрытия проезжей части участков автомобильных дорог регионального и местного значения.

Исходя из условий заключенных в 2019 году контрактов, можно определить среднюю стоимость ремонта 1 км автомобильной дороги. С учетом значений индекса-дефлятора инвестиций в основной капитал рассчитать

объемы финансирования мероприятий региональных проектов по ремонту автодорог до 2024 года.

Для примера, стоимость ремонта 1 км автомобильной дороги в Ярославской области в 2019 году в среднем составила 20,9 млн. рублей, в Удмуртской Республике – 12,0 млн. рублей, в Республике Бурятия – 11,8 млн. рублей, в Кировской области – 18,3 млн. рублей. До конца 2024 года в указанных субъектах запланировано проведение дорожных работ на 4,0 тыс. км.

С учетом значений индекса-дефлятора на последующие годы общий объем средств, необходимый на выполнение работ, расчетно составит около 77 млрд. рублей, что на 8 млрд. рублей превышает объем средств, предусмотренный региональными проектами.

13. Не менее важным является реализация федерального и региональных проектов «Общесистемные меры развития дорожного хозяйства», мероприятия которых направлены на повышение эффективности функционирования дорожной отрасли в целом.

Целевыми показателями указанных проектов, в том числе являются заключение контрактов жизненного цикла, а также контрактов, предусматривающих использование современных материалов и технологий.

На сегодня мы имеем предпосылки недостижения регионами данных целевых показателей.

Это связано с тем, что нормативная база, позволяющая реализовывать контракты жизненного цикла, до сих пор не принята, а также не создан Реестр современных технологий и материалов.

Вместе с тем отдельными субъектами Российской Федерации заключаются контракты на принципах жизненного цикла, а также используются технологии, включенные в предварительный Перечень современных технологий и материалов.

Естественно стоимость таких контрактов выше, но и срок службы участков автомобильных должен быть больше.

Уже через год мы можем оценить эффективность примененных технологий, посмотреть состояние участков автодорог после осенне-зимнего периода. Особенно это касается регионов с высоким количеством переходов температуры воздуха через ноль градусов, так как такие колебания наиболее негативно влияют на все конструктивные элементы автомобильной дороги (земполотно, основание дороги и дорожное покрытие).

14. Подводя итоги выступления, хочу отметить следующее.

При осуществлении контрольных полномочий важно наладить взаимодействие со всеми участниками нацпроекта, в том числе с региональными проектными офисами, органами управления дорожного хозяйства, непосредственными заказчиками работ, подрядчиками и т.д.

Такое взаимодействие позволит своевременно установить наличие системных проблем, рисков и слабых мест, возникающих при реализации нацпроекта и требующих принятия оперативных управленческих решений, в том числе связанных с необходимостью уточнения целевых показателей, мероприятий и задач региональных проектов.

Счетная палата будет и в дальнейшем проводить мониторинг и контроль за реализацией мероприятий национального проекта, в том числе совместно с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации.

В заключение хочу отметить, что в настоящее время мы анализируем предложения, поступившие от субъектов по проведению в 2020 году совместных контрольных мероприятий по проверке БКД. О принятых решениях вы будете уведомлены.

Надемся на плодотворное сотрудничество. Благодарю за внимание.