

ИНФОРМАЦИЯ

о результатах контрольного мероприятия

«Проверка законного, эффективного (экономного и результативного) использования средств областного бюджета, предоставленных с 2015 года на строительство объектов государственной собственности Иркутской области и муниципальной собственности в сфере образования подпрограммы «Дошкольное, общее и дополнительное образование» на 2014-2018 годы государственной программы Иркутской области «Развитие образования» на 2014-2020 годы»
(с проведением встречных проверок по отдельным вопросам)

Реквизиты документа	ОТЧЕТ № 08/02 от 31.03.2017 года Рассмотрено на коллегии КСП области 31.03.2017 № 3(229)/4-КСП и утверждено распоряжением председателя КСП области от 04.04.2017 № 27-р
Руководитель контрольного мероприятия	Ларионова Л.А., аудитор КСП области
Основания проведения мероприятия	Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований», Закон Иркутской области от 07.07.2011 № 55-оз «О Контрольно-счетной палате Иркутской области», п. 2 разд. IV плана деятельности КСП области на 2017 год, распоряжение председателя КСП области от 28.12.2016 № 116-П «О проведении контрольного мероприятия», распоряжения председателя КСП области от 17.01.2017 № 13-п, от 25.01.2017 № 10-п, от 20.02.2017 № 14-п «О проведении встречной проверки рамках контрольного мероприятия». Контрольное мероприятие включено в план деятельности КСП области на основании обращения Законодательного Собрания Иркутской области от 25.10.2016 № 2830.
Цель мероприятия	Соблюдение законодательства при использовании с 2015 года бюджетных средств на строительство объектов.
Предмет мероприятия	Средства областного бюджета, предоставленные с 2015 года на строительство объектов государственной собственности Иркутской области и муниципальной собственности по областной программе развития образования.
Объект проверки	Министерство образования Иркутской области, министерство строительства, дорожного хозяйства Иркутской области, ОГКУ «Управление капитального строительства Иркутской области», администрации муниципальных образований Иркутской области (г. Ангарск, г. Иркутск, г. Зима), а также МКУ «Управление капитального строительства г. Иркутска».
Исследуемый период	2015 год, 2016 год и истекший период 2017 года (по состоянию на 10.03.2017).
Срок проведения	с 10.01.2017 по 31.03.2017.

мероприятия	
Дополнительная информация	<p>При составлении отчета использованы представленные документы и пояснения, в том числе сведения 39 муниципальных образований Иркутской области (городские округа и муниципальные районы) о потребности в строительстве социальных объектов в сфере образования на их территориях, материалы (представленные документы) и результаты проверок в отношении министерства образования Иркутской области (акт от 06.03.2017 № 08/09-а, пояснения на акт от 13.03.2017 № 02-55-1369/17), министерства строительства, дорожного хозяйства Иркутской области (акт от 10.03.2017 № 08/13-а), администраций муниципальных образований Иркутской области: г. Ангарска (акт от 20.02.2017 № 08/07-а; пояснения на акт от 06.03.2017 № 01/05-945), г. Иркутска (акт от 10.03.2017 № 08/14-а), г. Зимы (акт от 10.03.2017 № 08/12-а), а также ОГКУ «Управление капитального строительства Иркутской области» (акт от 10.03.2017 № 08/08-а, пояснения на акт от 17.03.2017 вх. № 1703136), дополнительные документы от объектов проверок по запросам КСП области, представленные до 31.03.2017.</p>

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

1. В рамках госпрограммы «Развитие образования» наибольший объем бюджетных инвестиций в форме капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности в сфере образования предусматривается по строительным видам работ – (прогнозный объем ресурсного обеспечения на 2015-2020 годы - 5 127 754,5 тыс. рублей).

С начала действия госпрограммы значительно возросло количество объектов строительства и, соответственно, участвующих в ней муниципальных образований области (к марту 2017 года – 12 школ, 10 детских садов и 1 детский дом).

2. В целом отмечается стабильное выполнение запланированных подпрограммой работ по строительству объектов дошкольного образования. В частности, по состоянию на 01.03.2017 из 10 ед. зданий, запланированных к строительству в период с 2015 по 2020 годы, получены разрешения на ввод в эксплуатацию 7 ед. (70 %).

По объектам общего образования, строительство которых предусмотрено подпрограммой (11 ед.), по состоянию на 01.03.2017 получены разрешения на ввод в эксплуатацию только 2 объектов (школа на 520 мест в п. Залари и школа на 1 275 мест в м-не Ново-Ленино г. Иркутска) или 18,2 %. По 9 объектам ввод в эксплуатацию запланирован начиная с 2017 года (4 – в 2017 году, 2 – в 2018 году, 3 – в 2019 году).

Из 3 «долгостроев» - объектов областной госсобственности, финансирование строительства которых осуществляется в рамках подпрограммы, по состоянию на 01.03.2017 получено разрешение на ввод в эксплуатацию только по 1 объекту - зданию детского дома на 120 мест в п. Усть-Ордынский Эхирит-Булагатского района. Вероятность окончания строительства специальной коррекционной школы-интерната в п. Целинные земли Тулунского района в 2017 году согласно подпрограмме при отсутствии в ней полного объема финансирования на указанные работы, а также в результате необходимости корректировки проектной документации крайне невысока.

3. Согласно подпрограмме средства бюджетных инвестиций используются в целях реализации мероприятий по строительству (приобретению, реконструкции) объектов недвижимости в сфере образования. При этом в силу ст. 1 ГрК РФ строительство – это создание зданий, строений, сооружений.

Вместе с тем, за счет бюджетных инвестиций в форме капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности в сфере образования согласно Указаниям о порядке применения бюджетной классификации РФ, утвержденным Приказом Министерства финансов РФ от 01.07.2013 № 65н, осуществляются расходы по государственным (муниципальным) контрактам (договорам) на строительство объектов капитального строительства, выполнение монтажных, пусконаладочных и иных неразрывно связанных со строящимися объектами работ, иных расходов из состава затрат, предусмотренных сметными стоимостями строительства объектов.

В частности, согласно п. 3.1 Методики определения стоимости строительства на территории РФ, принятой постановлением Госстроя России от 05.03.2004 № 15/1, сметная стоимость строительства может включать в себя:

стоимость строительных работ, стоимость работ по монтажу оборудования (монтажных работ), затраты на приобретение (изготовление) оборудования, мебели и инвентаря, прочие затраты.

Как показали результаты контрольного мероприятия, за счет средств, предоставленных согласно подпрограмме на строительство объектов в сфере образования, произведены расходы, в том числе на приобретение как технологически связанного со строительными работами оборудования (вентиляционное, лифтовое, видеонаблюдение, оборудование для пищеблока и др.), так и мебели, бытовой техники, «хозяйственной» техники (например, газонокосилка), инвентаря (посуда, постельные принадлежности, др.).

При этом приобретение указанного оборудования и инвентаря за исключением г. Иркутска (поскольку приобретено за счет средств федерального бюджета по утвержденному на федеральном уровне перечню оборудования) осуществлено в рамках проведения единой закупки на строительство объекта по одному контракту с подрядчиком. На момент осмотра КСП области построенных и введенных в эксплуатацию объектов строительства значительная часть приобретенного оборудования и инвентаря находилась на складах подрядчика или у образовательных учреждений, которым построенные объекты недвижимости впоследствии передавались.

Включение заказчиком в единую конкурсную документацию (единый лот) осуществления строительно-монтажных работ и поставки, установки оборудования, технологически и функционально не связанного со строительно-монтажными работами, лишает потенциальных участников закупки (производителей, поставщиков), не имеющих свидетельства о допуске к определенному виду строительных работ, возможности претендовать на право заключения контракта на поставку соответствующей мебели, оборудования и инвентаря, не требующего строительно-монтажных работ при установке, удорожает стоимость приобретения товаров (подрядчик в роли посредника), а, соответственно, не отвечает принципу эффективного использования бюджетных средств в части их экономности (ст. 34 БК РФ).

Правомерность разделения на лоты (закупки) работ, товаров, услуг в рамках строительства объекта подтверждается разъяснениями Министерства экономического развития РФ от 16.09.2016 №Д28и-2405, а также сложившейся судебной практикой последних лет.

Кроме того, пример экономии бюджетных средств при отделении указанных закупок оборудования от закупки строительных работ подтвержден результатами настоящего контрольного мероприятия. В частности, при строительстве школы в м-не Ново-Ленино г. Иркутска (июнь – декабрь 2016 года) заказчиком проведено 24 электронных аукциона (сумма заключенных контрактов – 35 509,6 тыс. рублей) на закупку немонтируемого оборудования, необходимого для эксплуатации школы (оснащение). Экономия бюджетных средств по торгам составила 4 453,2 тыс. рублей.

В свою очередь, при проверке иных объектов строительства стоимость закупаемого технологически не связанного со строительными работами оборудования и инвентаря включена в стоимость контракта по строительству объекта в результате (как пояснили отдельные объекты проверки) возможности признания действий заказчиков по выделению в отдельный лот (закупку) поставки оборудования и инвентаря нецелевым использованием бюджетных средств,

предоставленных согласно утвержденной подпрограмме и заключенному соглашению - на строительство объекта.

По большей части именно неурегулированность и отсутствие четкого перечня работ, товаров, услуг, закупка которых может осуществляться в рамках предоставленных средств на строительство объекта, по подпрограмме госпрограммы «Развитие образования» и в рамках заключенного соглашения, приводит к подобному проведению закупочных процедур, а также неединообразному включению в сметную стоимость различных товаров, работ, услуг по аналогичным объектам строительства, что, в конечном итоге, приводит к несоблюдению принципа эффективного использования бюджетных средств в части экономности в условиях проводимой политики оптимизации бюджетных расходов.

4. По строительству объектов муниципальной собственности в сфере образования проверенными муниципальными образованиями на дату проведения контрольного мероприятия соблюдены условия предоставления субсидий из областного бюджета. В рамках контрольного мероприятия выявлены отдельные нарушения и недостатки при приемке выполненных работ, оплате расходов по разделу «Временные здания и сооружения», а также в части исполнения условий муниципальных контрактов (на устранение выявленных нарушений КСП области вынесены предписания).

По строительству объектов областной государственной собственности (детский дом в п. Усть-Ордынский Эхирит-Булагатского района, специальная коррекционная школа-интернат в п. Целинные земли Тулунского района, школа в п. Атагай Нижнеудинского района), ответственным исполнителем мероприятий по которым определено министерство строительства области, а функции заказчика строительства возложены на УКС Иркутской области, установлено, что бюджетные средства на реализацию мероприятий в период 2015-2016 годов (255 871,7 тыс. рублей) использованы в несоблюдение ст. 79 БК РФ - в отсутствие решений об осуществлении бюджетных инвестиций, принятых в установленном порядке.

По указанным объектам строительства в результате длительности их финансирования отмечается удорожание начальной стоимости строительства, в том числе за счет осуществления «бросовых» работ, демонтажа результатов ранее выполненных работ, роста цен на строительную продукцию. В период непроведения строительных работ в нарушение ст. 52 ГрК РФ не обеспечивается консервация объектов.

Например, по построенному детскому дому в п. Усть-Ордынский стоимость «бросовых» работ до 2011 года составила 49 062,5 тыс. рублей, работ по демонтажу - 18 174,1 тыс. рублей, в связи с ростом цен на строительную продукцию только за период 2015-2016 годов стоимость строительства увеличена 8 563 тыс. рублей. Или, например, в 2017 году принято решение о демонтаже домов №№ 1 и 6 специальной коррекционной школы-интерната для детей с ограниченными возможностями на 144 места в п. Целинные земли Тулунского района, работы по строительству которых до проверяемого периода составили 13 569,8 тыс. рублей.

Также по объектам строительства областной государственной собственности отмечаются факты несоответствия актов приемки работ, товаров фактически выполненным работам, поставленному оборудованию, перед составлением годовой

бухгалтерской отчетности инвентаризация незавершенных строительством объектов не проводится.

В частности, проведенным 28.02.2017 КСП области визуальным осмотром оборудования, хранящегося на складе подрядчика по строительству детского дома в п. Усть-Ордынский, установлено несоответствие подписанного сторонами акта приемки выполненных работ и поставленного оборудования от 26.10.2016 № 4/1 фактической поставке в части отсутствия некоторых его позиций и несоответствия отдельных марок оборудования (379,9 тыс. рублей).

По отсутствующему на складе оборудованию (инвентарю: лыжи, коньки, пр. на сумму 265,4 тыс. рублей) впоследствии представлены акт осмотра УКСа и министерства строительства области от 03.03.2017, подтверждающий нахождение оборудования на складе подрядчика, а также акты приема-передачи имущества от 01.03.2017 в муниципальную собственность Эхирит-Булагатского района от министерства имущественных отношений области.

Кроме того, установлено, что за счет средств областного бюджета 2016 года в размере 21,2 тыс. рублей приняты и оплачены на следующий день после заключения контракта с контрагентом невыполненные работы по подготовке протоколов результатов лабораторных исследований прочностных характеристик и физико-механических испытаний железобетонных конструкций, отбора проб древесины и микробиологического анализа деревянных конструкций домов №№ 1 и 6 по объекту строительства «Специальная коррекционная школа-интернат для детей в п. Целинные земли Тулунского района» (согласно пояснениям УКСа от 06.03.2017 проводится работа по взысканию перечисленной оплаты работ).

Также до настоящего времени не взысканы в областной бюджет оплаченные УКСом до 2013 года и фактически невыполненные подрядчиком работы по строительству школьного комплекса в п. Атагай Нижнеудинского района в размере 36 230,5 тыс. рублей (03.03.2017 в отношении подрядчика возбуждено исполнительное производство).

Поскольку в силу ст. 158, ст. 162 БК РФ, главный распорядитель и получатель бюджетных средств, осуществляя бюджетные полномочия, обеспечивают результативность, адресность, целевой характер использования бюджетных средств, министерству строительства области необходимо усилить внутренний финансовый контроль за соблюдением бюджетного и иного законодательства при использовании бюджетных средств на строительство объектов по подпрограмме, УКСу области - повысить ответственность должностных лиц за реализацию мероприятий.

Рекомендации:

На основании изложенного, для повышения эффективности использования бюджетных средств Контрольно-счетная палата Иркутской области **рекомендует:**

1. Министерству образования Иркутской области совместно с министерством строительства, дорожного хозяйства Иркутской области по подпрограмме «Дошкольное, общее и дополнительное образование» на 2014 - 2020 годы» (п.3 раз. 5 «Сведения об участии муниципальных образований в реализации мероприятий») госпрограммы «Развитие образования» конкретизировать перечень работ, товаров, услуг, закупка которых может осуществляться в рамках основного мероприятия «Осуществление бюджетных инвестиций в форме капитальных вложений в объекты государственной собственности Иркутской области и муниципальной собственности в сфере образования».

2. Министерству строительства, дорожного хозяйства Иркутской области, получателям бюджетных средств обеспечить надлежащую организацию реализации программного мероприятия, усилить внутренний финансовый контроль за соблюдением бюджетного и иного законодательства при использовании бюджетных средств на строительство объектов в сфере образования, повысить ответственность должностных лиц за реализацию данного мероприятия.