

УТВЕРЖДАЮ:

Председатель  
Контрольно-счетной палаты  
Томской области

  
А. Д. Пронькин

«19» июня 2016 г.

### Отчет

**по результатам контрольного мероприятия «Проверка законности и результативности использования бюджетных средств, выделенных на строительство многопрофильного спортивного комплекса по ул. Калинина в г. Северск Томской области»**

Основание для проведения контрольного мероприятия: п.18 Плана работы Контрольно-счетной палаты Томской области на 2016 год, утвержденного приказом председателя Контрольно-счетной палаты Томской области от 30.12.2015 № 44.

Проверяемый период: с 01.01.2013 по 31.05.2016.

Перечень проверяемых объектов: Департамент архитектуры и строительства Томской области, Управление молодежной и семейной политики, культуры и спорта Администрации ЗАТО Северск (встречные проверки: Муниципальное автономное образовательное учреждение ЗАТО Северск дополнительного образования детей «Детско-юношеская спортивная школа имени шестикратной олимпийской чемпионки Л. Егоровой», Управление капитального строительства Администрации ЗАТО Северск).

### Контрольным мероприятием установлено:

Многопрофильный спортивный комплекс по ул. Калинина в г. Северске Томской области (далее – Спорткомплекс, Объект) в двухэтажном исполнении общей площадью 6789 кв.м предназначен для проведения учебно-тренировочного процесса и соревнований местного уровня по плаванию, волейболу, баскетболу, гандболу, мини-футболу, настольному теннису, аэробике и т.д. Строительство объекта осуществлялось с 2013 по 2016 год за счет бюджетных средств, выделенных в рамках реализации нескольких государственных (муниципальных) программ из федерального, областного и местного бюджетов.

Средства федерального бюджета в общей сумме 67,638 млн. руб. выделены Томской области по государственной программе РФ «Развитие физической культуры и спорта» в 2013-2014 годах в качестве субсидии на приобретение оборудования для Спорткомплекса (включая металлоконструкции и металлоизделия).

Средства областного бюджета на строительство Спорткомплекса выделены в рамках реализации областных государственных программ (в 2013-2014 годах - ГП «Развитие физической культуры и спорта в Томской области на 2011-2015 годы»; в 2015 году - ГП «Развитие молодежной политики, физической культуры и спорта Томской области») в качестве субсидий в общей сумме 289,973 млн. руб., направленных Департаментом архитектуры и строительства Томской области муниципальному образованию «Городской округ закрытое административно-территориальное образование Северск Томской области» (далее – МО «ЗАТО Северск»).

Кроме того, в 2015 году на строительство Объекта в соответствии с постановлением Администрации Томской области от 23.11.2015 № 422а выделен иной межбюджетный трансферт в сумме 29 млн. руб. по ГП «Развитие предпринимательства в Томской области» (главным распорядителем - Департамент развития предпринимательства Томской области). При этом расходы на строительство Спорткомплекса в рамках указанной государственной программы не отражены в Приложении 9 («Распределение бюджетных ассигнований по объектам капитального строительства ...») к Закону Томской области от 30.12.2014 № 193-ОЗ «Об областном бюджете на 2015 год...».

Средства местного бюджета ЗАТО Северск на софинансирование строительства (приобретение оборудования) Спорткомплекса выделялись в период 2013-2016 годов в рамках реализации муниципальных программ (в 2013, 2014 годах - «Развитие физической культуры и спорта ЗАТО Северск на 2012-2014 годы»; в 2015, 2016 годах - «Развитие физической культуры и спорта ЗАТО Северск на 2015-2017 годы»).

Общий объем бюджетных средств, выделенных на строительство Объекта в период с 2013 года по 31.05.2016, составил 511,897 млн. руб., в том числе:

- 67,638 млн. руб. (13 % от общего объема) – из федерального бюджета;
- 318,973 млн. руб. (62 %) - из областного бюджета;
- 125,286 млн. руб. (25 %) - из местного бюджета МО «ЗАТО Северск».

В нарушение статьи 179 Бюджетного кодекса РФ расходы, предусмотренные на 2014 и 2015 годы областными государственными программами («Развитие физической культуры и спорта в Томской области на 2011-2015 годы», «Развитие молодежной политики, физической культуры и спорта Томской области») на Спорткомплекс, Департаментом по молодежной политике, физической культуре и спорту Томской области (координатор, ответственный исполнитель госпрограмм) не приведены (или несвоевременно приведены) в соответствие с законами Томской области об областном бюджете на соответствующие финансовые годы.

Предоставление субсидий (иного межбюджетного трансферта) из областного бюджета на строительство (приобретение оборудования) Спорткомплекса осуществлялось на основании 6 Соглашений, заключенных областными департаментами (Департамент по молодежной политике, физической культуре и спорту Томской области, Департамент архитектуры и строительства Томской области, Департамент развития предпринимательства Томской области) с МО «ЗАТО Северск». Каждым из областных департаментов допускались нарушения порядков предоставления средств областного бюджета (утвержденных постановлениями Администрации Томской области от 13.05.2010 № 94а, от 20.07.2011 № 221а, от 23.11.2015 № 422а), а именно: не отражались условия предоставления и расходования средств областного бюджета (включая уровень софинансирования), сведения о наличии правового акта муниципального образования, устанавливающего его расходные обязательства, сведения о наличии утвержденной проектной документации и т.д. Кроме того, установлены факты несвоевременного продления Департаментом архитектуры и строительства Томской области одного из Соглашений и неточного отражения в нем требований Бюджетного кодекса РФ.

В соответствии с постановлением Администрации ЗАТО Северск от 27.06.2013 № 1604 главным распорядителем средств местного бюджета - Управлением молодежной и семейной политики, культуры и спорта Администрации ЗАТО Северск (далее – Управление спорта) ежегодно заключались с Муниципальным автономным образовательным учреждением ЗАТО Северск дополнительного образования детей «Детско-юношеская спортивная школа имени шестикратной олимпийской чемпионки Л. Егоровой» (далее – Спортшкола) Соглашения на предоставление бюджетных инвестиций на строительство Спорткомплекса. Общий объем финансирования по 7 Соглашениям, заключенным со Спортшколой в период с 2013 по 2016 год, соответствовал расходам, запланированным бюджетом ЗАТО Северск на соответствующие финансовые годы.

Проверкой бухгалтерского учета Спортшколы в части отражения операций по реализации строительства Спорткомплекса установлено, что в период с 2013 года по состоянию на 31.05.2016:

- выполнено работ (услуг) на общую сумму 507,4 млн. руб., расчеты за которые произведены в полном объеме;
- стоимость работ, предусмотренная 3 договорами (контрактами), в полном объеме не принята и соответственно исполнителям не оплачена;
- не использованы бюджетные средства в общей сумме 4,5 млн. руб., часть из которых (средства федерального бюджета 4,3 млн. руб.) возвращена в федеральный бюджет в конце 2014 года, а часть (средства местного бюджета 0,2 млн. руб.) числится на счете Спортшколы.

На реализацию строительства Объекта Спортшколой заключено 23 договора (контракта) на общую сумму 507,5 млн. руб., в том числе:

- 410,3 млн. руб. – основной договор на выполнение строительно-монтажных работ, предусмотренных проектом;
- 8,3 млн. руб. – 3 контракта на выполнение строительно-монтажных работ, отдельно выделенных из проекта (монтаж лифта, антитеррористическая защита, автоматизация инженерных систем);

- 66,9 млн. руб. – 6 договоров (контрактов) на поставку оборудования и металлоконструкций, отдельно выделенных из проекта;
- 6,7 млн. руб. – 6 договоров на корректировку и проверку проектно-сметной документации;
- 15,3 млн. руб. - 7 договоров, связанных с исполнением функций заказчика.

Постановлением Администрации ЗАТО Северск от 27.06.2013 № 1604 заказчиком на строительство Спорткомплекса (помимо Спортшколы) назначено Управление капитального строительства Администрации ЗАТО Северск (далее - УКС). Однако УКС в качестве второго заказчика участвовало в подписании только двух договоров (основного договора на строительство и одного из договоров на корректировку проекта). Кроме того, условиями трех контрактов (монтаж лифта, антитеррористическая защита, автоматизация инженерных систем), заключенных по результатам аукционов, участие УКС предусмотрено в приемке выполненных работ. Остальные 18 договоров (контрактов), в том числе на услуги (работы), приемка которых требует специальных технических знаний (на корректировку проектно-сметной документации, на поставку технологического оборудования и т.д.), заключены Спортшколой без участия УКС.

Анализом правомерности размещения заказов на реализацию строительства Спорткомплекса установлено следующее:

- в связи с тем, что для муниципальных автономных учреждений в 2013 году отсутствовало законодательное регулирование в сфере закупок, 7 договоров на выполнение основных объемов работ по строительству Спорткомплекса (строительно-монтажные работы, приобретение металлоконструкций, корректировка проекта, авторский надзор) заключены в 2013 году в соответствии с Федеральным Законом от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» на основании решений Наблюдательного совета учреждения. При этом основным критерием выбора исполнителя (из нескольких предложений) являлась наименьшая цена. Вместе с тем цены договоров не являлись твердыми и по большинству договоров в процессе реализации неоднократно менялись в сторону увеличения. Окончательная стоимость работ (услуг) по указанным договорам составила общую сумму 475,9 млн. руб. (94 % от общей стоимости всех договоров);

- в процессе реализации проекта на строительство Объекта в 2014-2015 годах из него выделены отдельные объемы строительно-монтажных работ (монтаж лифта, антитеррористическая защита, автоматизация инженерных систем) и часть оборудования, 7 заказов на реализацию которых размещены в соответствии с Федеральным Законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе ...» на открытых аукционах в электронной форме. Принятое решение явилось эффективным, так как по результатам аукционов сметная стоимость выделенных в отдельные заказы строительно-монтажных работ (8,3 млн. руб.) снижена почти в 2 раза, а сметная стоимость поставки оборудования (8,8 млн. руб.) сокращена на 4 %;

- остальные 9 договоров на общую сумму 14,9 млн. руб. в соответствии с законодательством РФ заключено с единственными поставщиками (услуги технического присоединения к сетям, а также услуги стоимостью менее 100 тыс. руб.).

Анализом договоров установлены следующие недостатки и нарушения:

- по основному договору от 15.07.2013 № 01/13 на сумму 410,3 млн. руб. на строительство Спорткомплекса, заключенному Спортшколой (с участием УКС) с подрядной организацией АО «Спецтеплохиммонтаж»:

- в процессе реализации договора к нему подписано 20 дополнительных соглашений, 10 из которых, изменяющих существенные условия договора, в нарушение ст.ст.14, 15 Федерального Закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ подписаны без рассмотрения Наблюдательным советом учреждения;

- условиями договора необоснованно установлен усредненный индекс-дефлятор, расчет которого зависит от показателей, которые в ходе реализации строительства значительно изменились по отношению к принятым в расчете (сметная стоимость объекта, распределение объемов финансирования по годам);

- изначально договор заключен на определенные виды и объемы работ, предусмотренные проектно-сметной документацией. В процесс реализации строительства в нарушение ст. ст. 740, 743 Гражданского кодекса РФ цена договора неоднократно менялась без обоснования сметным расчетом. В результате в окончательном варианте не представляется возможным определить, какие работы по проекту необходимо выполнить в рамках реализации договора и соответственно оценить полноту выполнения подрядчиком обязательств по нему;

- по договору от 15.08.2013 № 13-01.05.09/016 на сумму 46,8 млн.руб. на поставку металлоконструкций для строительства Спорткомплекса, заключенному Спортшколой (без участия УКС) с АО «Спецтеплохиммонтаж»:

- договор заключен с одобрения Наблюдательного совета учреждения без указания в протоколе заседания всех существенных условий договора поставки (наименование товара и его количество), предусмотренных п.5. ст.454, п.3. ст. 455, ст.465 Гражданского Кодекса РФ;

- когда поставка металлоконструкций (по цене 71 тыс. руб. за тонну), предусмотренная изначально договором до 10.11.2013, должна быть завершена, Наблюдательным советом 13.11.2013 повторно одобрено заключение дополнительного соглашения к договору, не только продляющее сроки поставки на 8 месяцев, но и увеличивающее среднюю цену за тонну металлоконструкций в 1,3 раза;

- в нарушение ст.ст.14, 15 Федерального Закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ дополнительное соглашение к договору о его расторжении подписано руководителем Спортшколы без рассмотрения Наблюдательным советом.

Проект на строительство Спорткомплекса, разработанный в 2008-2009 годах Филиалом ОАО «Инвестиционно-строительный концерн «Атомстрой» Томского проектно-изыскательского института ВНИПИЭТ (далее – Проектный институт) по заказу УКС, сметной стоимостью 308 млн. руб. (в ценах 4 кв. 2009 года) первоначально утвержден распоряжением Администрации ЗАТО Северск от 04.08.2011 № 730-р на основании положительного заключения госэкспертизы от 27.07.2011.

Одновременно со строительством Спорткомплекса, начатым в 2013 году, проектная документация неоднократно корректировалась и после проведения проверок переутверждалась.

Так, первая корректировка, в процессе которой сметная документация из базы ТЕР пересчитана в базу ФЕР, выполнена Проектным институтом по заказу Спортшколы с целью соблюдения требования «Положения о проведении проверки достоверности определения сметной стоимости ...», утвержденного постановлением Правительства РФ от 18.05.2009 № 427. После пересчета Спортшколой заключен договор на проверку достоверности определения сметной стоимости объекта с неуполномоченной на тот момент организацией - ОГАУ «Томскгосэкспертиза» (согласно «Положению о проведении проверки достоверности ...», утвержденному постановлением Правительства РФ от 18.05.2009 № 427, уполномоченным на указанную проверку являлось ФАУ «Главгосэкспертиза России»). На основании положительного заключения ОГАУ «Томскгосэкспертиза» от 14.11.2013 сметная документация на сумму 409 млн. руб. (в ценах 3 кв. 2013 года) переутверждена распоряжением Администрации ЗАТО Северск от 11.08.2014 № 943-р.

Дальнейшие корректировки проекта осуществлялись Проектным институтом по двум договорам на протяжении всего строительства объекта и не только с целью приведения в соответствие с обновленными техническими условиями и изменившимися техническими требованиями, но из-за плохого качества изначально разработанного проекта.

Так, например, из-за упущения в проекте объемов работ по разборке асфальтового покрытия, без выполнения которых не представлялось возможным выполнить устройство фундаментов, допущено нарушение договора от 15.07.2013 № 01/13 с АО «Спецтеплохиммонтаж», связанное с приемкой работ на сумму 2 млн. руб., не предусмотренных на тот период техническим заданием к договору.

В результате недоработок проекта строительство Объекта велось на основании листов авторского надзора, технических решений, которые в последующем официально оформлялись внесением изменений в проект.

На основании положительных заключений (госэкспертиза, достоверность определения сметной стоимости), повторно выданных в 2015 году уже уполномоченным на тот период ОГАУ «Томскгосэкспертиза», проектная документация сметной стоимостью в сумме 542 млн. руб. (в ценах 3 кв. 2013 года) окончательно утверждена 02.03.2015 – через 1 год 8 месяцев после начала проведения работ на объекте. При этом сметная стоимость строительства по отношению к первоначальной увеличилась на 33 %. Однако и после окончательного переутверждения проекта на строительство Объекта выданы в производство дополнительные сметы, общая стоимость которых (20,2 млн. руб.) в два раза превысила размер непредвиденных расходов, учтенных в составе утвержденного сводного сметного расчета (10,6 млн. руб.).

Кроме указанного факта, низкое качество и недостоверность проектно-сметной документации, откорректированной Проектным институтом и утвержденной в окончательном варианте в 2015 году, подтверждается:

- отсутствием обоснования необходимости засыпки траншей привозным грунтом для прокладки наружных сетей водопровода и канализации (при этом общая стоимость отвозки разработанного грунта из траншей и стоимость привозки грунта для обратной засыпки составляла 14,2 млн. руб., или 32 % от общей сметной стоимости указанных работ);

- включением в состав сметной документации стоимости оборудования (не предусмотренного нормативными расценками) без обоснования цены прайс-листами заводоизготовителей, без анализа наиболее выгодного варианта поставки;

- неполная реализация технического задания заказчика на корректировку в части сокращения территории благоустройства, изначально предусмотренной проектом. Несмотря на отражение в чертежах проекта сокращенной территории благоустройства, соответствующее уменьшение расходов на сумму 14,4 млн. руб. в сметной документации не произведено.

Таким образом, несмотря на то, что общие расходы на авторский надзор, на корректировку и проверку проектной документации составили 7,6 млн.руб., качество проектной документации осталось на низком уровне.

Проверкой реализации договоров (контрактов) на строительство Спорткомплекса установлено следующее.

- Выданное Комитетом архитектуры и градостроительства Администрации ЗАТО Северск Томской области Спортшколе разрешение на строительство Спорткомплекса от 01.07.2013 дважды продлевалось. Вследствие несвоевременного его продления в период с 19.05.2015 по 07.09.2015 (около 4-х месяцев) разрешение на строительство не действовало, в результате чего строительство объекта велось с нарушением п.2 ст.51 Градостроительного кодекса РФ.

- Кроме того, Комитетом архитектуры и градостроительства Администрации ЗАТО Северск выдано разрешение на ввод объекта в эксплуатацию от 29.12.2015. Однако выездом на Объект с оформлением акта контрольного обмера установлено, что помимо благоустройства не были в полном объеме выполнены работы по электрике, вентиляции и отделке помещений. Таким образом, Комитетом архитектуры и градостроительства Администрации ЗАТО Северск выдано разрешение на ввод объекта в эксплуатацию, когда строительство объекта не было завершено, что свидетельствует о наличии признаков нарушения ст.55 Градостроительного кодекса РФ.

- Открытие Спорткомплекса официально состоялось 20.04.2016, когда все работы (кроме благоустройства) в основном завершены. Вместе с тем, за счет средств, выделенных из местного бюджета, заказчиками объекта продолжается приемка и оплата работ и на момент окончания контрольного мероприятия ( 31.05.2016).

- Несмотря на то, что проектом предусмотрена продолжительность строительства Спорткомплекса 19 месяцев (1,5 года), фактическая его реализация осуществлялась около трех лет. В нарушение договора от 15.07.2013 № 01/13 срок завершения работ, установленный

до 25.12.2015, АО «Спецтеплохиммонтаж» сорван. Однако неустойка за несоблюдение срока, предусмотренная условием указанного договора, подрядчику со стороны Спортшколы не предъявлялась.

- В рамках договора от 15.07.2013 № 01/13 на строительство Спорткомплекса от подрядчика АО «Спецтеплохиммонтаж», неправомерно принят и оплачен в сумме 0,5 млн. руб. налог на добавленную стоимость на услуги по страхованию строительных рисков, который не учтен утвержденным сметным расчетом и фактически подрядчиком при страховании объекта не оплачен. После того, как указанный факт был установлен, в ходе проверки сумма неправомерной оплаты НДС за страхование строительных рисков подрядчиком возвращена Спортшколе путем исключения ее из акта выполненных работ.

- Как отмечалось ранее, проектом на строительство Спорткомплекса (ПОС, пояснительная записка и т.д) в части строительства наружных сетей водопровода и канализации необходимость выполнения обратной засыпки траншей в полном объеме привозным грунтом не отражена, но в составе сметной документации учтена вывозка разработанного грунта с траншей (на расстояние 14 км) и привозка грунта для обратной засыпки траншей (с расстояния 29 км) без стоимости грунта в общем объеме 99 тыс. тонн.

Следует отметить, что указанные работы были приняты в рамках договора от 15.07.2013 № 01/13 и оплачены АО «Спецтеплохиммонтаж» до корректировки проекта, при этом в актах формы КС-2 объем перевозимого грунта составлял 30 тыс. тонн. После окончательного утверждения проекта в 2015 году (по результатам корректировки) ранее принятые объемы работы по перевозке грунта исключены и приняты в объеме (81 тыс. тонн), в 3 раза превышающем первоначальный. В соответствии с этим с АО «Спецтеплохиммонтаж» произведены окончательные расчеты за указанные работы (вывозка разработанного с траншей грунта на расстояние 14 км и привозка грунта с расстояния 29 км) в сумме 12,9 млн. руб. Однако в исполнительной документации отражена обратная засыпка траншей местным грунтом, не требующая перевозки грунта.

Проектом предусмотрена доставка грунта с карьера (на расстояние 29 км). Однако согласно ответу, представленному по запросу Контрольно-счетной палаты собственником указанного в проекте карьера, грунт на проверяемый объект не поставлялся. Согласно пояснениям АО «Спецтеплохиммонтаж», представленным УКС в ходе проверки, грунт доставлялся с иного карьера, расстояние до которого составляло 16 км. При этом первичные учетные документы, подтверждающие факт перевозки грунта с карьера, к проверке не представлены.

Низкое качество проектной документации, не должный контроль со стороны технического надзора (УКС) не позволяют определить фактический объем перевозимого грунта при прокладке сетей водопровода и канализации и соответственно подтвердить правомерность оплаты за него в сумме 12,9 млн. руб. подрядчику.

#### **Основные выводы по результатам контрольного мероприятия:**

1. Несмотря на значительные затраты на авторский надзор, корректировку и проверку проекта (7,6 млн.руб.) качество проектной документации осталось на низком уровне. В процессе корректировки вносились изменения, увеличивающие сметную стоимость объекта, при этом часть из них должным образом не обоснована.

2. Установлены нарушения Градостроительного кодекса РФ, связанные с реализацией строительства объекта одновременно с корректировкой проекта, при отсутствии в определенный период времени (4 месяца) разрешения на строительство, а также с выдачей разрешения на ввод объекта в эксплуатацию без выполнения всего объема работ по проекту.

3. Отсутствие для автономных учреждений в проверяемый период законодательного регулирования в сфере закупок позволило увеличивать цену договоров, заключенных изначально по наименьшей цене.

4. В связи отсутствием привязки цены основного договора на строительство к сметной документации, не представляется возможным определить, какие работы по проекту необходимо было выполнить в рамках реализации договора и соответственно оценить полноту выполнения подрядчиком обязательств по нему.

5. Неоднократное переутверждение проекта в процессе строительства, финансирование объекта из областного и федерального бюджетов тремя областными департаментами, не позволяло контролировать общую потребность в расходах на реализацию проекта областными департаментами, координирующими государственные программы.

6. Из-за надлежащего контроля со стороны Управления капитального строительства Администрации ЗАТО Северск допущено неправомерное использование бюджетных средств в общей сумме 0,5 млн. руб. и расходы на оплату подрядчику неподтвержденных должным образом расходов в сумме 12,9 млн. руб.

Следует отметить, что Контрольно-счетной палатой при проведении плановой проверки в 2014 году установлены аналогичные нарушения при строительстве физкультурно-оздоровительного комплекса с бассейном в р.п. Белый Яр Томской области, осуществленного тем же подрядчиком (АО «Спецтеплохиммонтаж») в 2012-2013 годах.

#### **Дополнительные сведения:**

Акты проверки, направленные в Департамент архитектуры и строительства Томской области и Управление молодежной и семейной политики, культуры и спорта Администрации ЗАТО Северск, и акты встречных проверок, направленные в Муниципальное автономное образовательное учреждение ЗАТО Северск дополнительного образования детей «Детско-юношеская спортивная школа имени шестикратной олимпийской чемпионки Л. Егоровой» и Управление капитального строительства Администрации ЗАТО Северск, подписаны с пояснениями и замечаниями, часть из которых учтены в настоящем отчете.

Управлением капитального строительства Администрации ЗАТО Северск даны пояснения о начале организации работ по приведению в соответствие документации с фактически выполненными объемами земляных работ при прокладке наружных сетей водопровода и канализации.

На основании ст.18 Закона Томской области «О Контрольно-счетной палате Томской области» начальнику Департамента архитектуры и строительства Томской области направлено представление для принятия мер по предупреждению выявленных нарушений, привлечению к ответственности лиц, виновных в допущенных нарушениях и недостатках. Департаменту по молодежной политике, физической культуры и спорту Томской области, Департаменту развития предпринимательства Томской области направлены информационные письма, отражающие нарушения при составлении соглашений о предоставлении средств областного бюджета.

Администрации МО «ЗАТО Северск» направлено информационное письмо о низком качестве технического надзора со стороны Управления капитального строительства Администрации ЗАТО Северск, и необходимости принятия мер по приведению в соответствие объемов принятых работ с фактически выполненными при производстве устройства наружных сетей водопровода и канализации.

Материалы проверки будут направлены в Прокуратуру Томской области.

Аудитор Контрольно-счетной палаты



О.С. Нашивочникова

