

*Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 20 октября 2000 года «О результатах проверки использования средств Федерального дорожного фонда Российской Федерации за 1999 год в Пермской области»:*

*Утвердить отчет о результатах проверки.*

*Поддержать предложение аудитора Счетной палаты И. Г. Дахова о направлении представлений Счетной палаты Российской Федерации Министру транспорта Российской Федерации С. О. Франку, губернатору Пермской области Г. В. Игумнову и председателю Дорожного комитета администрации Пермской области Л. И. Келю.*

*Направить отчет о результатах проверки полномочному представителю Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе С. В. Кириенко.*

## ОТЧЕТ

### по результатам проверки использования средств Федерального дорожного фонда Российской Федерации за 1999 год в Пермской области

**Основание проверки:** план работы Счетной палаты Российской Федерации на 2000 год (п.5.203.4), утвержденный постановлением Коллегии Счетной палаты 28 декабря 1999 года № 41 (192).

**Цель проверки:** установить фактическое исполнение расходов Федерального дорожного фонда Российской Федерации (далее – Фонд) за 1999 год в Пермской области в соответствии со статьей 70 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1999 год» и Законом Российской Федерации «О дорожных фондах в Российской Федерации»; проверить законность, целевое назначение и эффективность использования средств Фонда, а также состояние организации бухгалтерского учета и другие вопросы, предусмотренные утвержденной программой.

**Объект проверки:** Дорожный комитет администрации Пермской области (далее – Комитет), расположенный в г. Перми.

**Перечень изученных документов:** сплошной проверке подвергнуты расчетные операции по расходам Фонда, осуществляемые по счетам, открытым в ОПЕРУ-1 при Центральном банке Российской Федерации, и по счетам Комитета, открытым в Пермском отделении Сберегательного банка Российской Федерации, а также операции по учету неденежных форм расчетов.

Выборочным методом проверены бухгалтерские записи в главной книге и

журналах-ордерах, договорные документы и акты выполненных дорожных работ.

#### **Перечень оформленных актов:**

Акт по результатам проверки использования средств Федерального дорожного фонда Российской Федерации за 1999 год в Пермской области. С актом ознакомлены: председатель Дорожного комитета администрации Пермской области Л. И. Кель и главный бухгалтер комитета Н. П. Макарова. Разногласий нет.

Акт проверки использования средств Федерального дорожного фонда Российской Федерации за 1999 год в Федеральном государственном унитарном предприятии «Пермавтодор». С актом ознакомлены исполняющий обязанности генерального директора, главный инженер предприятия А. В. Дашкевич и главный бухгалтер предприятия Т. В. Игольница. Разногласий нет.

#### **В ходе проверки установлено:**

Комитет образован в соответствии с постановлением администрации Пермской области от 23 декабря 1992 г. №235. Положением о Комитете, утвержденным решением Малого Совета Пермского областного Совета народных депутатов от 28 января 1993 г. №569, определено, что он является органом исполнительной власти по вопросам развития дорожного хозяйства Пермской области.

Основными задачами Комитета являются: реализация государственной политики в дорожном хозяйстве, улучшение транспортно-эксплуатационного состояния автомобильных дорог

общего пользования Пермской области; оперативное управление средствами территориального дорожного фонда, территориальными автомобильными дорогами и имуществом, необходимым для обеспечения их функционирования; координация развития сети автомобильных дорог общего пользования на территории области; формирование и совершенствование нормативной и правовой базы, форм и методов управления, а также регулирование деятельности дорожного хозяйства области.

Кроме того, по поручению Российского дорожного агентства (далее – Росавтодор) Комитет выполнял в установленном порядке функции государственного заказчика дорожных работ на федеральных дорогах, проходящих по территории области.

Утвержденная штатная численность работников и специалистов Комитета в 1999 году составляла 94 человека.

По состоянию на 1 января 2000 года в оперативном управлении Комитета находилось 8604,6 км автомобильных дорог общего пользования, в том числе 305,3 км федеральных дорог.

### Финансирование из средств Фонда

Основными документами, определяющими взаимодействие Росавтодора и Комитета по вопросам финансирования в 1999 году из средств Фонда, являлись: договор от 8 июля 1998 г. №ОЗПР-11/407 «Об управлении федеральными дорогами на территории Пермской области», договор от 3 июня 1998 г. №ОЗПР-11/188 «О выделении финансовых средств в виде инвестиционных субвенций из Федерального дорожного фонда Российской Федерации», программы дорожных работ, утвержденные приказами Росавтодора от 31 марта 1999 г. №78 «Об обеспечении ввода объектов строительства и реконструкции автомобильных дорог и сооружений на них в 1999 году» и от 30 марта 1999 г. №74 «О программе работ по ремонту и содержанию федеральных дорог в 1999 году».

В соответствии с указанными документами денежные средства Фонда поступали на расчетные счета Комитета, открытые в Пермском отделении Сберегательного банка Российской Федерации. Банковский счет №40501810349020100001 был открыт 2 октября 1997 года для проведения операций со средствами Фонда, поступающими для финансирования развития и содержания федеральных дорог. Банковский счет №40501810349020100007 был открыт 5 мая 1999 года для проведения операций со средствами Фонда, поступающими в форме субвенций для развития и содержания территориальных дорог.

#### Остаток средств Фонда на начало и конец 1999 года

Остатки денежных средств Фонда, находящиеся на 1 января 1999 года и на 1 января 2000 года на расчетном счете №40501810349020100001, составляли соответственно 20,3 тыс. рублей и 17,6 тыс. рублей.

На расчетном счете №40501810349020100007 денежные средства на 1 января 1999 года и на 1 января 2000 года отсутствовали.

В соответствии с данными бухгалтерского отчета, представленного в Росавтодор, остаток средств на конец 1999 года составлял 10717,6 тыс. рублей. В остатке средств на конец года учтены векселя на сумму 10700,0 тыс. рублей, полученные в счет финансирования дорожных работ, но не переданные Комитетом подрядным организациям.

#### Поступление средств Фонда

В соответствии с Указаниями «О порядке перечисления налога на пользователей автомобильных дорог, налога на реализацию горюче-смазочных материалов и прочих поступлений в дорожные фонды», утвержденными 3 апреля 1998 года Государственной налоговой службой Российской Федерации, Министерством финансов Российской Федерации, Федеральной дорожной службой России и Центральным банком Российской Федерации, денежные средства на счета Комитета перечислялись Росавтодором со счетов Фонда, открытых в ОПЕРУ-1 при Банке России.

Поступление средств Фонда в Комитет характеризуется следующими данными:

(тыс. рублей)

	Утверждено бюджетом Фонда	Фактическое финансирование	% от утвержденной суммы
Поступление средств Фонда - всего	208576,5	186845,7	89,9
В том числе:			
Денежные средства со счетов Фонда	x	178026,1	x
Из них по соглашениям «О погашении задолженности по налоговым платежам в Фонд»		160402,8	
Из них по счетам:			
40407810500000010007		57586,6	
40407810500000020007		117297,5	
40407810500000030007		3100,0	
40407810500000000007		42,0	

Неденежная форма оплаты – всего	x	8819,6	x
- за выполненные работы	x	1026,2	x
- за предоставленные услуги	x	1151,6	x
- товарное возмещение	x	6641,8	x

Приведенные данные показывают, что в 1999 году Росавтодор профинансировал Комитет денежными средствами на сумму 178026,1 тыс. рублей, а также провел неденежные расчеты на сумму 8819,6 тыс. рублей, или 4,7% от общей суммы финансирования.

Перечисления средств Фонда из Росавтодора в Комитет осуществлялись крайне неравномерно. В I квартале 1999 года поступление составило 6532,2 тыс. рублей (3,6% от общего поступления денежных средств), во II квартале – 20689,3 тыс. рублей (11,6%), в III квартале – 54934,4 тыс. рублей (30,8%) и в IV квартале – 95870,2 тыс. рублей (54%), в том числе в декабре – 40660,0 тыс. рублей. С января по июль на содержание федеральных дорог было выделено 1530,0 тыс. рублей, или 14,2% от фактического финансирования.

Неденежная форма финансирования проводилась в соответствии с приказом Росавтодора от 24 декабря 1998 г. № 504, утвердившим «Временный порядок погашения задолженности предприятий и организаций по налогам в Федеральный дорожный фонд Российской Федерации». Указанный порядок согласован с Министерством финансов Российской Федерации и Государственной налоговой службой Российской Федерации.

Основанием для учета финансирования в неденежной форме являлись финансовые документы о поставке товаров (работ и услуг) дорожным организациям, информация налоговых органов о погашении задолженности по налоговым платежам в Фонд.

В нарушение Временного порядка погашение задолженности предприятий и организаций по налоговым платежам в Фонд в товарной форме осуществлялось не только дорожно-строительными материалами и техникой, необходимыми для выполнения запланированных объемов работ, но и прочей продукцией. Так, Кудымкарское государственное дорожное ремонтно-строительное предприятие в счет оплаты работ, выполненных на участке автодороги Санкт-Петербург-Вологда-Киров-Пермь-Екатеринбург (км 60-65), получило: арматуру от ЗАО Пермский фанерный комбинат на сумму 1807,6 тыс. рублей, ткань от ЗАО «Чайковский текстильный дом» на сумму 1388,4 тыс. рублей и 80 штук электроплит от ЗАО «Элга» на сумму 300,8 тыс. рублей.

С августа 1999 года товарные зачеты приостановлены приказом Росавтодора от 23 июля 1999 г. №248 «О приостановке действия «Временного порядка погашения задолженности предприятий и организаций по налогам в Федеральный дорожный фонд Российской Федерации».

В 1999 году Комитет проводил работу с предприятиями и организациями, расположенными

на территории Пермской области, по погашению их задолженности по налоговым платежам в Фонд. Реализация мероприятий по мобилизации доходов Фонда и сокращению задолженности по уплате налогов проводилась во исполнение совместного приказа Госналогслужбы России и ФДС России от 22 мая 1997 года №АП–3-07\113 с изменениями и дополнениями, внесенными 3 марта 1999 года.

По состоянию на 1 января 1999 года задолженность по уплате налогов в Фонд предприятиями и организациями, расположенными на территории Пермской области, составляла 634,9 млн. рублей. На конец 1999 года указанная задолженность уменьшилась на 0,6% и составила 631,1 млн. рублей, в том числе по налоговым платежам – 384,8 млн. рублей.

В соответствии с приказом Росавтодора от 22 сентября 1999 г. №93 погашение недоимки осуществлялось через реализацию трехсторонних соглашений. В 1999 году Комитетом было заключено 23 трехсторонних соглашения, реализация которых позволила погасить недоимку на сумму 160402,8 тыс. рублей. Участниками соглашений являлись Росавтодор, администрация Пермской области и предприятия-недоимщики.

В соответствии с заключенными соглашениями и оформленными в установленном порядке документами предприятия-недоимщики перечисляли средства в счет погашения недоимки на счета Фонда. Комитет представлял в Росавтодор платежные поручения с отметкой банка о произведенных предприятиями-недоимщиками платежах. Росавтодор отслеживал фактические поступления средств по банковским выпискам и перечислял соответствующие им суммы Комитету в счет финансирования утвержденной программы дорожных работ.

Однако предприятия-недоимщики, расположенные на территории Пермской области, подписывали трехсторонние соглашения лишь при условии покупки у них Комитетом векселей на сумму погашенной недоимки. Указанная договоренность оформлялась соглашениями на покупку простых векселей, заключенными между Комитетом и предприятиями-недоимщиками.

Сумма векселей, приобретенных Комитетом в 1999 году, соответствовала сумме погашенной задолженности по налоговым платежам в Фонд. Приобретение векселей Комитетом и

передача их подрядным организациям в счет оплаты дорожных работ производились по номинальной стоимости.

Векселя ОАО «ЛУКОЙЛ» и ЗАО «ЛУКОЙЛ-Пермь», обеспеченные поставкой нефтепродуктов, составляли 146523,0 тыс. рублей, или 91,3% от общей вексельной суммы. Договором от 25 декабря 1998 г. №0612-8ФО22 «О применении векселей ОАО «ЛУКОЙЛ» и ЗАО «ЛУКОЙЛ-Пермь» при исполнении бюджета Пермской области», заключенным между администрацией Пермской области и ОАО «Нефтяная компания «ЛУКОЙЛ», определено, что Комитет и дорожные организации области используют векселя исключительно для получения нефтепродуктов. Поставка нефтепродуктов в счет погашения векселей осуществлялась по ценам, соответствующим отпуску нефтепродуктов за денежные средства.

Прочие векселя со сроком погашения по предъявлению составляли 13879,8 тыс. рублей, или 8,7% от общей вексельной суммы.

Финансирование по условиям, определенным трехсторонними соглашениями, приводило к тому, что при поступлении средств Фонда на счета Комитета возникали отклонения от сумм, предусмотренных бюджетными назначениями. Так, при общем недофинансировании расходов на 10,4% по статье «Субвенции и дотации субъектам Российской Федерации на развитие и содержание автомобильных дорог общего пользования» получено средств на 16,7% меньше, чем утверждено статьей 70 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1999 год». По статье «Содержание и ремонт действующей сети федеральных автомобильных дорог» перефинансирование составило 29,3% от утвержденной суммы. Однако без учета погашения кредиторской задолженности за работы, выполненные в 1997-1998 годах, на сумму 11363,0 тыс. рублей недофинансирование по указанной статье составило 11,4 процента.

Недофинансирование Росавтодором утвержденной Комитету программы дорожных работ на 1999 год происходило в период, когда доходы Фонда, утвержденные статьей 70 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1999 год», были перевыполнены на 15,5 процента.

#### Сбор неналоговых поступлений в Фонд

Во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 26 сентября 1995 г. № 962 «О взимании

платы с владельцев или пользователей автомобильного транспорта, перевозящего тяжеловесные грузы, при проезде по автомобильным дорогам общего пользования» Комитетом проводилась работа по выдаче разрешений на провоз тяжеловесных и крупногабаритных грузов по федеральным дорогам. Порядок выдачи разрешений осуществлялся в соответствии с «Инструкцией по перевозке крупногабаритных и тяжеловесных грузов автомобильным транспортом по дорогам Российской Федерации», утвержденной Росавтодором 8 августа 1996 г. №1146.

В 1999 году было выдано 296 разрешений на провоз тяжеловесных и крупногабаритных грузов, за которые получена плата в сумме 252,7 тыс. рублей. Однако контроль за весовыми параметрами транспортных средств Комитетом не проводился, так как посты весового контроля на федеральных дорогах Пермской области отсутствуют. Оборудование для оснащения стационарного поста весового контроля, приобретенное Комитетом в 1997 году на сумму 332,0 тыс. рублей, не установлено из-за отсутствия целевого финансирования работ по организации поста весового контроля.

В соответствии с Федеральным законом от 18 июля 1995 г. №108 «О рекламе» Комитет взимал плату за выдачу согласований на размещение наружной рекламы в придорожной полосе федеральных автомобильных дорог. Взимание платы осуществлялось в соответствии с утвержденной калькуляцией расходов. Сбор указанных средств в 1999 году составил 8,2 тыс. рублей.

По состоянию на 1 января 2000 года в составе основных средств Комитета находилась дорожная техника балансовой стоимостью 28436,6 тыс. рублей, приобретенная за счет средств Фонда. На основании договоров аренды дорожная техника передана в аренду подрядной организации – федеральному государственному унитарному предприятию (далее – ФГУП) «Пермавтодор». Арендная плата, согласованная с Комитетом по управлению имуществом Пермской области,

складывалась из амортизационных отчислений и надбавки, составляющей 12% от суммы амортизации. За 1999 год Комитетом получена арендная плата в сумме 550,2 тыс. рублей.

Неналоговые средства Фонда в 1999 году, собранные Комитетом, составили 912,4 тыс. рублей, в том числе проценты, начисленные на средства Фонда, находящиеся в Пермском отделении Сберегательного банка Российской Федерации, составили 103,3 тыс. рублей.

В соответствии с действующими нормативными документами вся сумма неналоговых средств перечислена на соответствующий счет Фонда.

### Использование средств Фонда

В проверяемом периоде Комитет оплачивал дорожные работы, ориентируясь на утвержденную Росавтодором программу дорожных работ и на назначения, указанные в платежных поручениях. Показатели использования средств по статьям расходов Фонда характеризуются следующими данными:

(тыс. рублей)

	Утверждено в бюджете Фонда	Перечислено Росавтодором	Профинансировано Комитетом	В % от перечисленных Росавтодором средств
Остаток средств Фонда на 1 января 1999 г.	х	х	20,3	х
<b>Поступление средств Фонда</b>	208576,6	186845,7	186845,7	100,0
<b>Расходы</b>	208576,6	186845,7	186866,0	100,0
В том числе по статьям:				
Содержание и ремонт действующей сети федеральных дорог	27910,0	36103,0	36106,0	100,0
Субвенции и дотации субъектам РФ на развитие и содержание дорог общего пользования	180000,0	149979,4	139279,1	93,3
Федеральные расходы	666,5	755,0	755,0	100,0
Материальное стимулирование	-	8,3	8,3	100,0
Остаток средств Фонда на 1 января 2000 г.	х	х	10717,6	х

Приведенные данные показывают, что из поступивших средств Фонда по статье «Субвенции и дотации субъектам Российской Федерации на развитие и содержание дорог общего пользования» в сумме 149979,4 тыс. рублей Комитетом на указанные цели направлено 139279,1 тыс. рублей, или 93,3 процента. Недофинансирование вызвано тем, что по состоянию на 1 января 2000 года векселя на сумму 10700,0 тыс. рублей, полученные от предприятий-недоимщиков в счет погашения задолженности по налоговым платежам в Фонд, находились в Комитете, что учтено в остатке средств.

Остаток векселей на конец 1999 года был вызван тем, что в декабре предприятиями-недоимщиками была погашена задолженность на сумму 40660,0 тыс. рублей. До конца года из указанной суммы выполнены и оплачены дорожные работы на сумму 29960,0 тыс. рублей.

Оставшиеся векселя переданы подрядным организациям в следующие периоды: в январе 2000 года - 4000,0 тыс. рублей, в феврале - 6200,0 тыс. рублей, в марте - 500,0 тыс. рублей. Таким образом, средствами Фонда, поступившими в 1999 году, оплачены работы, принятые Комитетом в 2000 году.

#### Расходы по целевым статьям Фонда

**Расходы по статье «Содержание и ремонт действующей сети федеральных дорог» в 1999**

году Комитетом профинансированы на сумму 36106,0 тыс. рублей, что соответствует сумме поступивших от Росавтодора средств по данной статье. Фактические затраты по выполненным работам составили 25730,8 тыс. рублей, или 71,3% от общего финансирования. Разница между указанными суммами вызвана тем, что на сумму 11363,0 тыс. рублей была оплачена задолженность за работы, выполненные в 1997-1998 годах.

Работы по содержанию и ремонту проводились на следующих федеральных дорогах:

- подъезд к г. Перми от магистрали М-7 «Волга» протяженностью 118,9 км, который соединяет Пермскую область с республиками Удмуртия и Татарстан. По автодороге осуществляется движение транзитного транспорта из регионов Урала и Сибири в центральные районы России. Среднесуточная интенсивность движения составляла 5,7 тыс. автомобилей;

- автодорога Пермь-Екатеринбург протяженностью 167,4 км, которая соединяет Пермскую и Свердловскую области. По автодороге осуществляется движение транзитного транспорта из регионов Сибири, Урала в центральные регионы России. Среднесуточная интенсивность движения составляла 10,4 тыс. автомобилей;

- автодорога Нытва-Кудымкар протяженностью 19,0 км, которая связывает Коми-Пермяцкий автономный округ с областным центром - г.

Пермью. Среднесуточная интенсивность движения составляла 1,7 тыс. автомобилей.

Перечень работ по содержанию и ремонту федеральных автомобильных дорог составлялся в соответствии с ведомственными строительными нормами 24-88 «Технические правила ремонта и содержания автомобильных дорог». Затраты по содержанию и ремонту федеральных автомобильных дорог определялись нормативным методом с использованием автоматизированного банка данных «Дорога». Качество содержания дорог и сооружений на них определялось ГОСТом Р 50597-93 «Автомобильные дороги и улицы».

В составе затрат по содержанию федеральных дорог учтена оплата работ по установке 2,4 км барьерных ограждений и 300 дорожных знаков, устройству 10 км поверхностной обработки и т.д. На мероприятия по повышению безопасности движения израсходовано 2320,0 тыс. рублей.

Объемы работ по содержанию и ремонту федеральных дорог характеризуются следующими данными:

	Единица измерения	1998 год	1999 год	1999 г. в % к 1998 г.
Содержание дорог	км	305,3	305,3	100,0
Ремонт дорог	км	7,2	2,6	36,0
Ремонт мостов	пог. м	93,5	-	x

Приведенные данные показывают, что в 1999 году по сравнению с 1998 годом ремонт дорог сократился в 2,8 раза. Совсем не проводились ремонтные работы на мостах и дорожных сооружениях. При значительной интенсивности транспорта на дорогах происходило ослабление несущей способности дорожной одежды, что сказывается на качестве содержания федеральных дорог и сооружений на них.

**Расходы по статье «Субвенции и дотации субъектам Российской Федерации на развитие, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования»** в 1999 году Комитетом профинансированы на сумму 139279,1 тыс. рублей, что составляет 93,3% от поступивших средств Фонда.

Утвержденной Росавтодором программой дорожных работ предусматривалось направить инвестиционные субвенции на строительство участков территориальной дороги Санкт-Петербург – Вологда – Киров – Пермь – Екатеринбург в границах Пермской области.

Развитие указанного маршрута позволит осуществить по кратчайшему пути транспортные связи областей Северо-Западного экономического региона с Уралом, Зауральем и Казахстаном.

Затраты по настоящей статье профинансированы денежными средствами в сумме 5000,0 тыс. рублей, или 3,9% от общего финансирования по статье, средствами в счет погашения недоимки – 134279,1 тыс. рублей, или 90,1 процента.

Для изготовления металлоконструкций, необходимых для строительства мостового перехода через реку Обва, Комитетом был выдан аванс на сумму 9525,3 тыс. рублей подрядной организации, ведущей указанное строительство, что не предусматривалось бюджетными назначениями.

Недофинансирование объектов строительства и неритмичное поступление средств, связанное с реализацией финансовых механизмов по погашению задолженности по налоговым платежам в Фонд, привело к тому, что в 1999 году не обеспечен ввод 5,9 км дорог, или 27,7% от установленного задания.

Так, подрядной организацией МО-123 ЗАО «Уралмостострой», выполняющей работы на 54-65 км автодороги Санкт-Петербург – Вологда – Киров – Пермь – Екатеринбург, на векселя ЗАО «ЛУКОЙЛ-Пермь» были приобретены нефтепродукты на сумму 11500,0 тыс. рублей, которые использовались на объектах, финансируемых как из средств федерального, так и из средств территориального дорожных фондов. Аналогичная ситуация происходила и у других подрядчиков, но по векселям, приобретенным из средств территориального дорожного фонда.

В декабре 1999 года Комитетом был произведен зачет по использованию средств федерального и территориальных дорожных фондов. Однако, даже при строгом учете поставок нефтепродуктов, проводимом Комитетом, у подрядных организаций возникла ситуация перефинансирования и недофинансирования за выполненные работы. Так, по состоянию на 1 января 2000 года перефинансировано ОАО «Пермдорстрой» на сумму 1307,0 тыс. рублей, недофинансированы ФГУП «Пермавтодор» - 1349,0 тыс. рублей, Мостоотряд 123 – 2002,0 тыс. рублей и Кудымкарское государственное дорожно-ремонтно-строительное предприятие – 2506,0 тыс. рублей.

**Расходы по статье «Федеральные расходы»** в 1999 году Росавтодором профинансированы на сумму 755,0 тыс. рублей, или 113,3% от утвержденной суммы по данной статье. Перефинансирование запланированной суммы вызвано тем, что в общей сумме учтены расходы по инвентаризации федеральных дорог на сумму 122,0 тыс. рублей.

Смета затрат на управление федеральными дорогами составлена на 9 человек из расчета 1 человек на 43 км обслуживаемой сети федеральных дорог. Смета исполнена на сумму 633,0 тыс. рублей, что соответствует смете, утвержденной Росавтодором.

Расчет и оплата затрат производились в соответствии с Отраслевым тарифным соглашением по дорожному хозяйству. Для расчета оплаты труда применялась 18-разрядная сетка с минимальной месячной тарифной ставкой 305 рублей. Распространение норм и условий соглашения на работников Комитета определено решением администрации Пермской области от 5 апреля 1998 года.

Средства Фонда на оплату труда сотрудников Комитета поступали на расчетный счет Комитета, открытый для расчетов по содержанию аппарата управления. Учет произведенных затрат велся на отдельном субсчете.

Финансирование аппарата осуществлялось из средств федерального и территориального дорожных фондов в соответствии с утвержденными суммами. Среднемесячная заработная плата работников Комитета в 1999 году составляла: начальника отдела - 4,9 тыс. рублей, ведущего инженера - 3,5 тыс. рублей.

В соответствии с Порядком образования и использования территориального дорожного фонда Пермской области, утвержденным решением Законодательного собрания Пермской области 20 июля 1995 года, финансирование аппарата Комитета осуществлялось из средств федерального и территориальных дорожных фондов. Учитывая изложенное, администрация области не включила Комитет в перечень структурных подразделений органов государственной власти области, на которые распространяется действие Закона Пермской области «О государственной службе Пермской области». По этой причине сотрудники аппарата Комитета, входящие в структуру администрации области и выполняющие функции управления автомобильными дорогами, не являются государственными служащими.

Законодательное Собрание Пермской области своим решением от 16 сентября 1999 года предложило администрации рассмотреть вопрос о включении сотрудников Комитета в реестр государственных служащих. Однако, до настоящего времени решение по распространению на Комитет Закона Пермской области «О государственной службе Пермской области» отсутствует.

**Расходы на материальное стимулирование работников дорожной отрасли** составили 8,3 тыс. рублей. Указанные расходы произведены в соответствии со статьей 70 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1999 год», которой определено, что средства, поступившие в Фонд сверх утвержденных доходов, могут направляться на материальное стимулирование работников дорожной

отрасли в размере 2% от суммы неналоговых доходов Фонда.

Принимая во внимание, что Комитетом неналоговые источники Фонда собраны в сумме 912,4 тыс. рублей, расходы на материальное стимулирование составляли только 0,9% от произведенных Комитетом перечислений.

В соответствии с приказами Комитета указанные средства направлены на премирование сотрудников за работу по сбору неналоговых доходов Фонда и за исполнение бюджетных назначений.

#### **Организация конкурсных торгов на дорожные работы, финансируемые из средств Фонда**

В целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 г. №305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» и Федерального закона от 6 мая 1999 г. №97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» в Комитете проводились конкурсные торги на выполнение дорожных работ. Порядок размещения заказов на работы определялся Положением о порядке организации и проведения конкурсных торгов на выполнение дорожных работ, утвержденным приказом Росавтодора от 7 апреля 1998 г. №71.

В качестве способа размещения заказов Комитетом использовались открытые торги без квалификационного отбора.

Организатором торгов являлся Комитет по делам строительства и лицензирования строительной деятельности администрации Пермской области, который проводил торги по поручению Комитета на договорной основе. На указанные цели из территориального дорожного фонда Пермской области было израсходовано 177,2 тыс. рублей.

Приказами Комитета утверждались состав конкурсной комиссии, председатель конкурсной комиссии и время проведения торгов. На основании приказов указанный организатор торгов публиковал объявления в газете «Конкурсные торги», готовил и распространял конкурсную документацию, обеспечивал организацию работы конкурсной комиссии, разработку конкурсной документации и определял победителей конкурсных торгов.

В состав конкурсной документации на проведение конкурсных торгов, кроме общих сведений об объекте, инструкции участнику торгов и проекта договора, входили рекомендации по подготовке экономической части конкурсного предложения, а также объявлялась договорная цена объекта.

Основными критериями оценки конкурсных предложений являлись: сроки и качество выполнения работ, обоснования цены предмета торгов, качество работ на построенных ранее объектах, предложения по применению сертифицированных материалов и конструкций. Решение о победителе торгов принималось членами конкурсной комиссии путем открытого голосования. Протокол о результатах конкурсных торгов, подписанный победителем и организатором их, представлялся Комитету на утверждение.

Под проект программы дорожных работ 1999 года проведено 7 торгов на сумму 172621,3 тыс. рублей, которые предусматривали строительство участков дороги Санкт-Петербург – Вологда – Киров – Пермь – Екатеринбург, ремонт участков федеральных дорог и отдельные работы по содержанию федеральных дорог. В ходе торгов стоимость программы работ была снижена на 634,8 тыс. рублей.

В конкурсных торгах принимали участие предприятия и организации разных форм собственности: государственные унитарные предприятия, закрытые и открытые акционерные общества, коммандитное товарищество. Все претенденты имели необходимые производственные мощности, оборудование, трудовые ресурсы и лицензии на право производства работ. В каждом конкурсе приняло участие от 2 до 4 претендентов. Победителями конкурсных торгов являлись: Мостоотряд-123, ОАО Осинское производственно-строительное объединение «Перм-дорстрой», ОАО «Пермдорстрой» и ФГУП «Пермдорстрой».

С указанными победителями торгов были заключены договоры на финансирование работ по стоимости, определенной на торгах. Особенностью договоров, заключенных между Комитетом и победителем, явилось то, что в них предусматривалось финансирование договора до 25% денежными средствами, а оставшуюся сумму – другими видами платежей.

Победителем 4 торгов явилось федеральное государственное унитарное предприятие «Пермавтодор», с которым Комитет заключил договора на сумму 76035,1 тыс. рублей, что составляет 44,0% от суммы работ вынесенных на конкурсные торги.

Кроме того, ФГУП «Пермавтодор» являлся победителем торгов, проведенных в 1998 году, на содержание федеральных автомобильных дорог и сооружений на них сроком на 5 лет.

Без проведения торгов Комитетом с ФГУП «Пермавтодор» заключен договор на

установку дорожных знаков на сумму 360 тыс. рублей, что является нарушением Федерального закона «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд».

#### Федеральное государственное унитарное предприятие «Пермавтодор»

ФГУП «Пермавтодор» являлось правопреемником Пермского областного государственного проектно-ремонтно-строительного предприятия автомобильных дорог «Пермавтодор», образованного Комитетом по управлению имуществом администрации Пермской области в 1992 году.

Согласно новой редакции устава, утвержденного Росавтодором 24 сентября 1998 года, учредителем его является Министерство государственного имущества Российской Федерации. Генеральный директор ФГУП «Пермавтодор» назначается Росавтодором.

ФГУП «Пермавтодор» объединяет 38 организаций, являющихся его филиалами: 19 дорожных ремонтно-строительных управлений, 15 дорожных ремонтно-строительных участков, мостовое ремонтно-строительное управление, управление механизации, моторо-ремонтный участок и проектно-изыскательская организация «Пермдорпроект». Численность работающих на 1 января 2000 года составляла более 4,3 тыс. человек.

В 1999 году Комитет профинансировал ФГУП «Пермавтодор» из средств федерального и территориального дорожных фондов на сумму 703446,8 тыс. рублей, в том числе из средств Фонда – 57246,8 тыс. рублей, или 8,1% от общего финансирования.

Объемы работ, выполняемые ФГУП «Пермавтодор» на сети дорог общего пользования Пермской области, характеризуются следующими данными:

	Единица измерения	Всего на дорогах общего пользования	Из них:
			на федеральных дорогах
Строительство автомобильных дорог и дорожных			

сооружений на них	км	36,8	-
Ремонт автомобильных дорог	км	124,5	1,6
Ремонт мостов и путепроводов	пог. м	136,0	-
Содержание дорог	км	7255,0	305,3
Содержание мостов и путепроводов	пог. м	5898,0	1031,0

Приведенные данные показывают, что ФГУП «Пермавтодор» является крупной дорожной организацией на территории Пермской области, имеющей мощную производственную базу и квалифицированные кадры.

В соответствии с уставом ФГУП «Пермавтодор» является организацией, подведомственной Росавтодору. Однако основные работы выполнялись на территориальной сети дорог Пермской области. Объемы работ по содержанию и ремонту федеральных дорог составляли 4,2% от работ, выполненных на дорогах области.

#### Система контроля качества выполняемых работ

Комитетом ежемесячно проводился анализ исполнения договорных обязательств на основе актов выполненных работ. За нарушение обязательств, предусмотренных договорами, к подрядчику применялись экономические санкции. Так, по причине нарушения сроков начала строительства и допущения отставания от графика производства работ по реконструкции участка автомобильной дороги Санкт-Петербург – Вологда - Киров – Пермь – Екатеринбург Комитетом расторгнут договор с ОАО «Пермдорстрой» и предъявлен штраф в сумме 944,8 тыс. рублей, который учтен при оплате за выполненные работы.

В соответствии с приказами Комитета за каждым участком автомобильных дорог, находящихся на балансе, закреплены ответственные сотрудники аппарата управления - кураторы, которые осуществляли технический надзор за качеством выполняемых работ, соблюдением проектных решений, технологий, сроков строительства, требований нормативных и технических документов, приемку выполненных работ. Приемка работ по содержанию дорог проводилась не реже одного раза в месяц.

Приемка в эксплуатацию построенных участков автомобильных дорог осуществлялась приемочной комиссией, состав которой утвержден приказами Комитета № 50 и 51 от 21 мая 1999 года.

Испытания дорожно-строительных материалов и грунтов проводились на договорной основе

независимыми лабораториями института «Пермгипропроводхоз» и Пермского государственного технического университета.

Проведенные в ходе настоящей проверки осмотр и контрольные замеры на участках дорог, введенных в эксплуатацию в 1999 году, показали соответствие фактических и проектных показателей (ширины проезжей части, поперечных уклонов, толщины верхнего слоя покрытия).

#### **Состояние финансового учета и контроля**

Бухгалтерский учет в Комитете осуществлялся в порядке, определенном Федеральным законом «О бухгалтерском учете» и нормативными актами о бухгалтерском учете и отчетности в Российской Федерации.

В проверяемом периоде бухгалтерский учет средств федерального и территориального дорожных фондов велся отдельно в соответствии с Методическими рекомендациями по отражению хозяйственных операций в бухгалтерском учете, утвержденными приказом Росавтодора от 7 сентября 1998 г. №236. Учет расчетов с подрядчиками велся также отдельно по видам работ: ремонт, содержание, строительство и реконструкция (субвенции).

Порядок ведения бухгалтерского учета средств Фонда определялся учетной политикой, утвержденной приказом Комитета от 5 января 1999 г. №3. Учетная политика составлена в соответствии с Положением по бухгалтерскому учету «Учетная политика организации» ПБУ 1/98.

Учетной политикой установлено, что бухгалтерский учет средств Фонда велся применительно к журнально-ордерной форме счетоводства с использованием средств вычислительной техники и прикладных бухгалтерских программ. Указанным документом утвержден рабочий

план счетов бухгалтерского учета и определен порядок учета денежных средств.

Кассовые операции проводились в соответствии с требованиями Инструкции Центрального банка Российской Федерации от 4 октября 1993 г. №18 «Порядок ведения кассовых операций в Российской Федерации».

Дебиторская задолженность по средствам Фонда на 1 января 1999 года составила 1191,0 тыс. рублей, на 1 января 2000 года она увеличилась до 1379,0 тыс. рублей. Кредиторская задолженность Комитета за 1999 год снизилась с 11521,0 тыс. рублей до 7003,0 тыс. рублей, в том числе по содержанию федеральных дорог до 1101,0 тыс. рублей.

По состоянию на 1 января 2000 года с подрядными организациями проведена сверка расчетов. Акты сверки соответствуют данным аналитического учета.

### **Выводы**

1. В 1999 году при перевыполнении доходов Фонда, утвержденных статьей 70 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1999 год», на 15,5% Росавтодор не исполнил своих обязательств по финансированию Комитета из средств Фонда. Фактическое поступление средств составило 186845,7 тыс. рублей, или 89,9% от утвержденных ассигнований.

Перечисление средств Фонда из Росавтодора в Комитет осуществлялось крайне неравномерно: в I квартале – 6532,2 тыс. рублей (3,4% от общей суммы средств), во II квартале – 20689,3 тыс. рублей (11,6%), в III квартале – 54934,4 тыс. рублей (30,8%) и в IV квартале – 95870,2 тыс. рублей (54 процента).

Необеспеченность финансированием работ по содержанию и ремонту федеральных дорог приводила к регулярному образованию кредиторской задолженности за выполненные работы. Кредиторская задолженность, образованная в 1997-1998 годах на сумму 11363,0 тыс. рублей, была погашена Росавтодором в декабре 1999 года.

2. Дефицит финансовых средств вынуждал Комитет реализовывать финансовые механизмы погашения задолженности предприятий и организаций по налоговым платежам в Фонд, определенные приказами Росавтодора согласованными с Министерством финансов Российской Федерации и Государственной налоговой службой Российской Федерации. Средства, полученные Комитетом от реализации финансовых механизмов погашения недоимки, составили 169222,4 тыс. рублей, или 90,6% от

общего финансирования.

В нарушение Временного порядка погашения задолженности предприятий и организаций по налогам в Фонд, утвержденного приказом Росавтодора от 24 декабря 1998 г. № 504, недоимка погашалась продукцией предприятий-недоимщиков. Кудымкарское государственное дорожное ремонтно-строительное предприятие в счет оплаты работ, выполненных на участке автодороги Санкт-Петербург - Вологда - Киров - Пермь - Екатеринбург, получило арматуру от ЗАО Пермский фанерный комбинат на сумму 1807,6 тыс. рублей, ткань от ЗАО «Чайковский текстильный дом» на сумму 1388,4 тыс. рублей и 80 штук электроплит от ЗАО «Элга» на сумму 300,8 тыс. рублей. Для выполнения запланированных объемов дорожных работ указанные материалы подлежали обмену на дорожно-строительные материалы.

Признавая неэффективность товарных зачетов, Росавтодор с августа 1999 года приостановил действие Временного порядка.

Взамен приостановленного Временного порядка приказом Росавтодора от 22 сентября 1999 г. №93 был введен порядок погашения задолженности по уплате налогов в Фонд, основанный на реализации соглашений, заключенных между Росавтодором, администрациями субъекта Российской Федерации и предприятиями-недоимщиками.

Реализация указанного механизма позволила погасить задолженность предприятий, расположенных на территории Пермской области, на сумму 160402,8 тыс. рублей. Однако и в этом механизме денежные средства подлежали обмену на векселя предприятий-недоимщиков с последующим приобретением на них нефтепродуктов.

При оплате дорожных работ векселями ОАО «ЛУКОЙЛ» и ЗАО «ЛУКОЙЛ-Пермь», обеспеченными поставкой нефтепродуктов, у подрядных организаций возникла ситуация, нарушающая их финансово-хозяйственную деятельность. По состоянию на 1 января 2000 года перефинансировано ОАО «Пермдорстрой» на сумму 1307,0 тыс. рублей, недофинансированы: ФГУП «Пермавтодор» - 1349,0 тыс. рублей, Мостоотряд-123 - 2002,0 тыс. рублей, Кудымкарское ГДРСП - 2506,0 тыс. рублей.

3. В 1999 году на содержание и ремонт федеральных дорог, проходящих в границах Пермской области, выделено 36106,0 тыс. рублей. Однако с января по июнь на содержание и ремонт дорог Росавтодором было перечислено только 1530,0 тыс. рублей, или 14,2% от фактического финансирования. В результате по сравнению с 1998 годом в 1999 году ремонт дорог сократился в 2,8 раза. Совсем не проводились ремонтные работы на

мостах и дорожных сооружениях, расположенных на федеральных дорогах.

4. Финансирование программы работ по строительству автомобильной дороги Санкт-Петербург – Вологда – Киров – Пермь – Екатеринбург, проходящей по территории Пермской области, в 1999 году в основном осуществлялось за счет средств, полученных от реализации механизмов по погашению задолженности по платежам в Фонд. Ассигнования в счет погашения недоимки составили 134279,1 тыс. рублей, или 90,1% от общего финансирования.

Неритмичное поступление средств, связанное с реализацией финансовых механизмов, привело к тому, что в 1999 году не обеспечен ввод 5,9 км дорог, или 27,7% от установленного задания, что ставит под угрозу ввод объекта в 2001 году.

5. Организация сбора средств с владельцев и пользователей автомобильного транспорта, перевозящего тяжеловесные грузы, при проезде по федеральным автомобильным дорогам в Комитете сводилась к оформлению разрешительных документов. При этом объем финансовых средств, поступивших от Комитета в Фонд в сумме 252,7 тыс. рублей, несоизмеримо ниже размеров ущерба, нанесенного тяжеловесным автомобильным транспортом при проезде по дорогам.

Однако до настоящего времени на федеральных дорогах Пермской области не установлены посты весового контроля, которые должны обеспечивать контроль за весовыми параметрами транспортных средств. Оборудование для оснащения стационарного поста весового контроля, приобретенное Комитетом за счет средств Фонда в 1998 году, не установлено из-за отсутствия целевого финансирования работ по организации поста весового контроля.

6. При наличии на территории Пермской области крупной дорожной организации ФГУП «Пермавтодор», имеющей мощные производственные базы, технику, оборудование и трудовые ресурсы, способные выполнять различные виды работ, проведение конкурсных торгов становится формальным, так как именно эта организация способна выполнять работы с наименьшей стоимостью и наивысшем качеством.

В 1999 году ФГУП «Пермавтодор» стал победителем в 4 конкурсных торгах из 7. По итогам конкурсных торгов Комитетом с ФГУП «Пермавтодор» заключены договоры на сумму 76035,1 тыс. рублей, что составляет 44,0% от суммы договоров, вынесенных на конкурсные торги.

Кроме того, ФГУП «Пермавтодор» являлся победителем конкурсных торгов на содержание федеральных автомобильных дорог и сооружений на них, проведенных в 1998 году. Без проведения торгов Комитетом с ФГУП «Пермавтодор» заключен договор на установку дорожных

знаков на сумму 360 тыс. рублей, что является нарушением Федерального закона «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд».

7. На аппарат Комитета, который является структурой администрации Пермской области и выполняет функции управления автомобильными дорогами общего пользования, не распространяется действие Закона Пермской области «О государственной службе Пермской области», так как Комитет не включен в перечень структурных подразделений органов государственной власти области.

## Предложения

1. Направить представление Счетной палаты Российской Федерации Министру транспорта Российской Федерации С. О. Франку с предложениями:

- обеспечить сбалансированность обязательств по выполнению объемов дорожных работ и финансовых ресурсов в договорных документах по финансированию из средств Фонда;

- рассмотреть вопрос о дальнейшем использовании соглашений с предприятиями-недоимщиками по уплате налогов в Фонд, реализуемых в неденежной форме;

- обеспечить финансирование автомобильной дороги Санкт-Петербург – Вологда – Киров – Пермь – Екатеринбург, проходящей по территории Пермской области, в объемах, обеспечивающих ее ввод в 2001 году;

- повысить качество содержания федеральных дорог, проходящих по территории Пермской области, за счет выделения необходимого количества ассигнований на содержание и ремонт дорог, а также сооружений на них.

2. Направить представление Счетной палаты Российской Федерации губернатору Пермской области Г. В. Игумнову с предложениями:

- принять меры по возмещению задолженности предприятий и организаций, расположенных на территории Пермской области, по налоговым платежам в Фонд;

- рассмотреть вопрос о распространении на сотрудников аппарата Комитета действия Закона Пермской области «О государственной службе Пермской области» в соответствии с возложенными на них функциями.

3. Направить представление Счетной палаты Российской Федерации председателю Дорожного комитета администрации Пермской области Л. И. Келю с предложениями:

- обеспечить в 2001 году завершение строительства участков автодороги Санкт-Петербург – Вологда – Киров – Пермь – Екатеринбург, проходящих по территории

Пермской области, в соответствии с решениями, принятыми на совещании генерального директора Российского дорожного агентства В. Г. Артюхова и губернатора Пермской области Г. В. Игумнова 20 марта 2000 года;

- создать посты весового контроля с целью предотвращения случаев разрушения федеральных дорог и сооружений на них при перевозке автомобильным транспортом тяжеловесных грузов;

- провести урегулирование дебиторской и кредиторской задолженности Комитета перед подрядными организациями за работы, выполненные в 1999 году;

- не допускать заключения договоров на производство работ и услуг для государственных нужд без проведения конкурсов.

4. Направить отчет о результатах проверки полномочному представителю Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе С. В. Кириенко.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**И. Г. ДАХОВ**