

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 28 декабря 2007 года № 59К (577) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета и кредитов международных финансовых организаций (займов № 17559 ЕБРР и № 30336 ЕБРР), направленных на строительство автомобильной дороги «Амур» (Чита - Хабаровск)»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить представление Счетной палаты руководителю Федерального дорожного агентства...

Направить информационные письма Председателю Правительства Российской Федерации В. А. Зубкову, в Министерство транспорта Российской Федерации...

Направить обращение в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета и кредитов международных финансовых организаций (займов № 17559 ЕБРР и № 30336 ЕБРР), направленных на строительство автомобильной дороги «Амур» (Чита - Хабаровск)»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 2.5.3 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2007 год.

Цель контрольного мероприятия

Проверить целевое и эффективное использование средств федерального бюджета и кредитов международных финансовых организаций (займов № 17559 ЕБРР и № 30336 ЕБРР), направленных на строительство автомобильной дороги «Амур» (Чита - Хабаровск).

Предмет контрольного мероприятия

Документы, подтверждающие исполнение федеральных законов «О федеральном бюджете на 2006 год» и «О федеральном бюджете на 2007 год»; нормативные правовые акты и иные распорядительные документы, обосновывающие операции со средствами федерального бюджета и займов № 17559 ЕБРР и № 30336 ЕБРР, иные первичные документы, бухгалтерская отчетность, подтверждающая совершение операций со средствами федерального бюджета и кредитов международных финансовых организаций.

Объекты контрольного мероприятия

Федеральное дорожное агентство, федеральное государственное учреждение «Межрегиональная дирекция по дорожному строительству в Дальневосточном регионе России Федерального дорожного агентства» (г. Хабаровск) (далее - Дирекция), закрытое акционерное общество «Генинжконсалт».

Проверяемый период деятельности

Средства федерального бюджета по разделу 04, подразделу 08, целевой статье расходов 1000102 «Подпрограмма «Автомобильные дороги» за 2006 год и январь-сентябрь 2007 года; использование кредитов (займов) ЕБРР по состоянию на 1 января и 1 октября 2007 года.

Сроки проведения контрольного мероприятия: с 1 октября по 28 декабря 2007 года.

Результаты контрольного мероприятия

Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, направленных на строительство автомобильной дороги «Амур» (Чита - Хабаровск), - аудитор М. И. Бесхмельницын

Государственное учреждение «Хабаровская дирекция строящихся федеральных дорог ФДС России» было создано приказом Федеральной дорожной службы России от 20 августа 1998 года № 222. Во исполнение распоряжения Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2004 года № 1731-р, утвердившего перечень федеральных государственных учреждений, приказом Федерального дорожного агентства (далее - Росавтодор) от 14 сентября 2006 года № 101 утвержден устав федерального государственного учреждения «Межрегиональная дирекция по дорожному строительству в Дальневосточном регионе России Федерального дорожного агентства».

В 2006-2007 годах ФГУ «Межрегиональная дирекция по дорожному строительству в Дальневосточном регионе России Федерального дорожного агентства» осуществляло свою деятельность на основании устава и договоров о передаче функций государственного заказчика от 2 марта 2006 года № ОПО-49/23 и от 14 марта 2007 года № ОПО-49/8, заключенных с Росавтодором. Функции государственного заказчика (заказчика-застройщика) по проектированию, строительству и реконструкции федеральных автомобильных дорог дирекция выполняла на следующих федеральных дорогах: «Амур» (Чита - Хабаровск), подъезд к г. Благовещенску, подъезд к границе КНР (Джалинда), «Колыма», М-56 «Лена», М-60 «Усури». На дорогах общего пользования федерального значения, закрепленных на праве оперативного управления, Дирекцией выполнялись функции государственного заказчика по капитальному ремонту, ремонту и содержанию дорог и дорожных сооружений.

1. Анализ реализации нормативных правовых актов и распорядительных документов, принятых по вопросу строительства автомобильной дороги «Амур»

Строящаяся автодорога Чита - Хабаровск является частью трансконтинентальной магистрали, обеспечивающей круглогодичный проезд через всю территорию страны от ее западных границ до Тихого океана, и стратегически значима для защиты экономических и политических интересов России.

Решение о строительстве автомагистрали Чита - Хабаровск было принято Советом Министров СССР 13 июля 1966 года. В 1978 году была завершена разработка технико-экономического обоснования. В этом же году дорожно-строительными частями Центрального дорожно-строительного управления Министерства обороны СССР началось строительство отдельных участков дороги.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 1991 года № 62 «Об утверждении перечней федеральных дорог в РСФСР» строящаяся дорога от Читы через Невер, Свободный, Архару, Биробиджан до Хабаровска, а также подъезд к г. Благовещенску были отнесены к федеральной собственности. Автодорога Чита - Хабаровск получила название «Амур».

До 1995 года (за 17 лет) были введены в строй участки автодороги около Читы, Благовещенска и Хабаровска общей протяженностью 605 км, что составляет 27,9 % от общей протяженности дороги. Темпы строительства составляли 35 км в год.

В целях ускорения строительства и ввода в действие федеральной автомобильной дороги «Амур» Правительство Российской Федерации приняло постановление от 24 мая 1994 года № 537 «О мерах по ускорению строительства и ввода в действие фе-

деральной автомобильной дороги Чита - Хабаровск». В указанном постановлении ФДСУ при Минобороны России было поручено завершить строительство 1395 км автомобильной дороги Чита - Хабаровск к 2005 году со среднегодовым темпом до 120 км, а также провести ремонт и содержание готовых участков дороги.

Указанное постановление не выполнено. С 1995 по 2005 год (за 11 лет) построено 972 км дороги (среднегодовой ввод составлял 88,4 км), или 69,7 % от показателей, определенных данным постановлением Правительства Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2001 года № 848 утверждена федеральная целевая программа «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)». В первой редакции подпрограммы «Автомобильные дороги», включенной в указанную ФЦП, окончание строительства автомобильной дороги «Амур» (Чита - Хабаровск) намечалось на 2008 год.

Распоряжением Росавтодора от 10 декабря 2004 года № ОБ-410-р одобрено обоснование инвестиций в строительство и совершенствование автомобильной дороги «Амур» - строящейся дороги от Читы через Невер, Свободный, Архару, Биробиджан до Хабаровска на участке км 0 - км 2097, разработанное ОАО «Иркутскгипродорнии» и рассмотренное ГУ «Росдорэкспертиза» (заключение № О-Д2-53/04 от 4 ноября 2004 года), с основными технико-экономическими показателями:

Вид работ	Полное развитие	
	в том числе I стадия	
Категория дороги	строительство	
Общее протяжение, км	III	
Строительная длина, км	2097,224	1436,666
Расчетная скорость, км/ч	1603,724	943,166
Ширина земляного полотна, м	100	
Количество полос движения, шт.	12	
Ширина проезжей части, м	2	
Тип дорожной одежды	7	
Вид покрытия	облегченный	переходный
Мосты и путепроводы, шт./пог. м	асфальтобетонное	щебеночное
Габариты сооружений	236/12201,3	
Транспортные развязки в разных уровнях, шт.	Г-10+2x0,75	
Пересечения и примыкания в одном уровне, шт.	3	
Стоимость работ в ценах на 1 января 2002 г., млн. руб.	198	
	48528,27	26352,76

Указанное обоснование инвестиций предусматривало ввод дороги на полную мощность в 2008 году. С 2004 по 2005 год пошло отставание фактического финансирования от финансирования, определенного обоснованием инвестиций, которое составило до 35 %. Недофинансирование строительных работ приводило к тому, что нарушались нормативные сроки строительства. Президент Российской Федерации В. В. Путин поручил завершить строительство автодороги «Амур» (Чита - Хабаровск) во второй стадии в 2008 году (поручение Президента Российской Федерации от 4 февраля 2005 года № Пр-170).

В 2005 году губернатор Еврейской автономной области Н. М. Волков и губернатор Амурской области Л. В. Коротков обратились к Президенту Российской Федерации В. В. Путину с просьбой об увеличении объемов финансирования (письма, соответственно, от 11 февраля 2005 года № 03-06/140 и от 3 февраля 2005 года № 01-2-086) до объемов, предусмотренных подпрограммой «Автомобильные дороги». Президент Российской Федерации В. В. Путин поручил Министру транспорта Российской Федерации И. Е. Левитину придерживаться запланированных сроков строительства (поручение Президента Российской Федерации от 2 марта 2005 года № Пр-339).

По состоянию на 1 октября 2007 года протяженность построенных участков дороги составила 1714 км (81,7 % от общей протяженности). Для обеспечения сквозного проезда требовалось построить 383 км автодороги.

С 2002 года по 1 октября 2007 года (период реализации подпрограммы «Автомобильные дороги») на строительство автодороги направлены средства федерального бюджета в размере 29644037,67 тыс. рублей (в ценах соответствующих лет). За указанный период средняя стоимость строительства 1 км федеральной дороги составляла 17,3 млн. рублей.

2. Проверка законности, целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, направленных федеральному государственному учреждению «Межрегиональная дирекция по дорожному строительству в Дальневосточном регионе России» на строительство автодороги в проверяемом периоде

2.1. Во исполнение Федеральных законов «О федеральном бюджете на 2006 год» и «О федеральном бюджете на 2007 год» Росавтодор профинансировал Дирекцию бюджетными средствами в следующих суммах:

- 2006 год - 7087308,375 тыс. рублей, что составляет 99,3 % от бюджетных назначений. Неисполненные назначения - 47403,007 тыс. рублей. Объем выполненных работ - 6806503,584 тыс. рублей, или 96,0 % от суммы финансирования, направленной на дорожное хозяйство;

- январь-сентябрь 2007 года - 6657153,500 тыс. рублей, что составляет 64,83 % от утвержденного бюджета на год. Объем выполненных работ за указанный период - 4777848,337 тыс. рублей, или 72,1 % от суммы финансирования, направленной на дорожное хозяйство.

Расходы по целевой статье 1000102 «Подпрограмма «Автомобильные дороги» профинансированы в следующих суммах:

- 2006 год - 6636160,528 тыс. рублей, или 100 % от бюджетных назначений. Объем выполненных работ составил 6482356,4 тыс. рублей, или 97,4 % от объема финансирования, направленного на дорожное хозяйство. Не освоены бюджетные средства в размере 153804,128 тыс. рублей;

- январь-сентябрь 2007 года - 6435021,119 тыс. рублей, или 65,43 % от утвержденного бюджета на год. Объем выполненных работ составил 4390555,367 тыс. рублей, что на 2044465,752 тыс. рублей меньше финансирования, выделенного в указанном периоде (67,9 % от суммы финансирования, направленной на строительство участков дороги).

2.2. В соответствии с Положением о формировании перечня строек и объектов для федеральных государственных нужд и их финансировании за счет средств федерального бюджета, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 года № 714, Росавтодор на основе договоров о передаче функций государственного заказчика передавал, а Дирекция принимала обязательства по выполнению части функций государственного заказчика по строительству федеральных дорог в отношении строек и объектов, включенных в перечни строек и объектов для федеральных государственных нужд на 2006 год и 2007 год. Дополнительными соглашениями к договорам о передаче части функций государственного заказчика доводились задания на выполнение работ по строительству федеральных дорог и сооружений на них, разработку и проведение экспертизы проектов, разработку инженерных проектов и проведение экспертизы проектов.

В 2006 году при утвержденном объеме финансирования в размере 5527000,0 тыс. рублей на участке км 1143 - км 1183 дополнительным соглашением, подписанным по факту выполненных работ (21 декабря 2006 года), уменьшено задание по вводу в эксплуатацию мостовых сооружений протяженностью 236,4 пог. м. Ввод объекта перенесен на 2007 год.

В 2007 году по состоянию на момент проверки дополнительными соглашениями показатели ввода не изменялись.

Во исполнение статьи 99 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2006 год» и статьи 110 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» распоряжениями Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2006 года № 140-р и от 8 февраля № 146-р утверждались перечни строек и объектов для федеральных государственных нужд на 2006 и 2007 годы, финансируемые за счет государственных капитальных вложений, предусмотренных на реализацию Федеральной адресной инвестиционной программы на соответствующий год.

В соответствии с действующим порядком Росавтодор на основе предложений, внесенных Дирекцией, направлял в Минтранс России на согласование и представление в установленном порядке в Минэкономразвития России предложения о внесении изменений в перечни строек и объектов для федеральных государственных нужд на 2006 и 2007 годы. Так, по участку автодороги км 1143 - км 1183, подлежащему вводу в эксплуатацию в 2006 году, письмами Росавтодора были предложены следующие изменения объемов финансирования:

- от 9 октября 2006 года № 01-24/7045 - уменьшить объем финансирования на сумму 15687 тыс. рублей;

- от 24 ноября 2006 года № 01-24/8397 - уменьшить объем финансирования на сумму 77027,7 тыс. рублей в связи с невыполнением в 2006 году подрядной организацией договорных обязательств по строительству указанного участка дороги и вводу в эксплуатацию мостового перехода, а также перенести срок ввода объекта на 2007 год. Объемы финансирования направить для создания в 2006 году строительного задела на других участках автодороги;

- от 11 сентября 2007 года № 01-24/8490 - увеличить объем финансирования на сумму 149380,0 тыс. рублей в целях обеспечения ввода в эксплуатацию в 2007 году участка автодороги протяженностью 39,9 км. Указанная сумма представляет собой неиспользованные в 2006 году бюджетные средства, возвращенные в бюджет.

2.3. В 2006 году расходы на строительство федеральной дороги «Амур» (Чита - Хабаровск) профинансированы Росавтодором в сумме 5527000,0 тыс. рублей, что соответствует сумме государственных капитальных вложений, определенных распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2006 года № 140-р.

В соответствии с Порядком организации работы по доведению через органы Федерального казначейства объемов бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств и объемов финансирования расходов федерального бюджета, утвержденным приказом Минфина России от 10 июня 2003 года № 50н, Росавтодор, как главный распорядитель средств федерального бюджета, осуществлял доведение до Дирекции утвержденных объемов финансирования. Авансирование работ по государственным контрактам проводилось Дирекцией.

В марте 2006 года Росавтодор направил Дирекции на строительство автомобильной дороги «Амур» (Чита - Хабаровск) средства федерального бюджета в размере 1892687,0 тыс. рублей.

В нарушение пункта 36 Положения о формировании перечня строек и объектов для федеральных государственных нужд и их финансировании за счет средств федерального бюджета, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 года № 714, Дирекция авансировала части стоимости подрядных работ на участках км 1109 - км 1127, км 1127 - км 1143 и км 1143 - км 1183 в суммах, составляющих более 30 % от устанавливаемого Минэкономразвития России годового лимита капитальных вложений (88161,434 тыс. рублей (30,9 %), 98515,250 тыс. рублей (30,1 %), 122158,858 тыс. рублей (34,6 %), соответственно).

В нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 22 июня 1994 года № 745 «Об авансировании подрядных работ на объектах строительства для федеральных государственных нужд» Дирекция - государственный заказчик не контролировала целевое направление подрядным организациям средств, предусмотренных на авансирование. В Дирекции отсутствуют отчеты об использовании авансов, выданных в 2006 году в размере 1561926,856 тыс. рублей. В справке ЗАО «Новые технологии искусственных сооружений», направленной Дирекции письмом от 18 мая 2006 года № 450, указано, что авансированные средства использованы на приобретение продуктов питания в сумме 1199,48 тыс. рублей и на привлечение рабочей силы в сумме 280,0 тыс. рублей. Использование указанных средств в объеме 1479,48 тыс. рублей произведено в нарушение пункта 3.4 государственного контракта, которым определено, что подрядчик использует аванс для оплаты конструкций и материалов, связанных с мобилизацией строительных работ.

2.4. В соответствии с действующим порядком для выполнения строительных работ на участке автодороги км 1143 - км 1183 Дирекция и ЗАО «Илан-Л» заключили государственный контракт от 24 июня 2004 года № 07/04-СМР, которым предусматривалось выполнение всех строительных работ на участке в 2006 году. Стоимость контракта определена в размере 353338,6 тыс. рублей. На эту сумму Росавтодором произведено финансирование строительных работ.

Из выделенного финансирования Дирекция направила бюджетные средства генеральной подрядной организации - ЗАО «Илан-Л» в объеме 318292,294 тыс. рублей (с учетом аванса 122158,858 тыс. рублей). Часть неосвоенных средств в размере 35046,306 тыс. рублей Дирекция перечислила в федеральный бюджет.

По актам выполненных работ (форма КС-2) и справкам о стоимости выполненных работ (форма КС-3) объем работ составил 199598,364 тыс. рублей.

В нарушение пункта 3.5 государственного контракта от 24 июня 2004 года № 07/04-СМР, которым определено, что аванс возвращается подрядчиком путем вычета пропорциональных сумм из очередных платежей, причитающихся подрядчику в соответствии с графиком выполнения отдельных видов работ, подрядной организацией аванс погашался в течение ноября-декабря 2006 года в размере 3464,9 тыс. рублей, что составляет 2,9 % от выданного аванса, в том числе: в ноябре - 292,544 тыс. рублей, в декабре - 3172,4 тыс. рублей. По состоянию на 1 января 2007 года сумма непогашенного аванса составляла 118696,93 тыс. рублей.

В нарушение договорных обязательств в 2006 году генеральной подрядной организацией - ЗАО «Илан-Л» на участке км 1143 - км 1183 не освоены средства федерального бюджета в размере 153804,128 тыс. рублей и не введено в эксплуатацию 39,9 км дороги. Причинами срыва ввода в эксплуатацию участка автодороги являлось регулярное отставание объемов выполненных работ от календарного графика. Так, в апреле 2006 года отставание составило 75 % от объема, установленного линейным календарным графиком на период с начала года, в мае - 64 %, в июле - 70 %, в августе - 65,6 %, в сентябре - 52,8 процента.

2.5. Освоение капитальных вложений, утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 февраля 2007 года № 146-р, за январь-сентябрь 2007 года составило 3410031,329 тыс. рублей, или 50,6 % от годового задания и 65,3 % от финансирования, произведенного в указанный период, в том числе по участкам дороги, проходящим по территориям: Амурская область - освоение бюджетных средств составило 45,1 % от утвержденных лимитов государственных капитальных вложений, Читинская область - 1033775,971 тыс. рублей (37,2 %), Еврейская автономная область - 1724545,741 тыс. рублей (68,6 процента).

По состоянию на 1 октября 2007 года не финансировались и не велись работы на 19 участках автодороги, в том числе: Амурская область - км 1143 - км 1183, км 1059 - км 1069 (II стадия), км 1069 - км 1089 (II стадия), км 1089 - км 1109 (II стадия), км 1183 - км 1223 (II стадия), км 1223 - км 1246 (II стадия), км 1246 - км 1262 (II стадия), км 1262 - км 1308; км 1630 - км 1640, км 1640 - км 1663 (II стадия), км 1703 - км 1734, км 1800 - км 1811 (II стадия); Читинская область - км 124 - км 154 (II стадия), км 154 - км 234, (II стадия), км 350 - км 380 (II стадия), км 483 - км 503, км 634 - км 659, км 659 - км 684, (II стадия); Еврейская автономная область - км 1811 - км 1817.

По состоянию на 1 октября 2007 года на участке км 1143 - км 1183, подлежащему вводу в 2007 году, выделенные бюджетные средства в сумме 80893,4 тыс. рублей не осваивались по причине расторжения контракта с ЗАО «Илан-Л», а также из-за не оформления в установленном порядке договорных документов с другой подрядной организацией на выполнение остатка работ. На участке км 1370 - км 1448 (подрядчик - ООО УК «Запбамстроймеханизация») освоены бюджетные средства в размере 4059,022 тыс. рублей, что составляет 1,4 % от финансирования.

В нарушение пункта 37 постановления Правительства Российской Федерации от 23 февраля 2007 года № 126 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» главный распорядитель - Росавтодор не представил до 15 сентября 2007 года в Минэкономразвития России предложения о внесении изменений в перечень строек и объектов для федеральных государственных нужд на 2007 год с целью перераспределения объемов государственных капитальных вложений по стройкам и объектам, включенным в этот перечень, в связи с уточнением объемов выполненных работ.

В 2007 году Дирекция авансировала часть стоимости подрядных работ в размере 877096,065 тыс. рублей. По состоянию на 1 октября 2007 года не погашены авансы в объеме 400709,524 тыс. рублей, что составляет 45,7 % от авансирования части стоимости подрядных работ. По состоянию на 1 октября 2007 года в Дирекции отсутствовали отчеты об использовании авансовых платежей на сумму 640875,721 тыс. рублей, в том числе по следующим подрядным организациям: ФГУП «Главное управление специального строительства по территории Дальнего Востока и Забайкалья при Федеральном агентстве специального строительства» (далее - ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России), ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой») (км 1853 - км 1906) - 506912,270 тыс. рублей, ОАО «Дальспецстроймеханизация» (км 1927 - км 1942) - 70074,079 тыс. рублей; ЗАО «Асфальт» (км 1983 - км 2007) - 63889,375 тыс. рублей.

ЗАО «Труд» представило отчет об использовании аванса на сумму 51220,4 тыс. рублей, что составляет 45,3 % от авансированной суммы.

В отчете ООО «Восточная дорожно-строительная компания» по использованию аванса на сумму 50942,6 тыс. рублей имеется справка, что из авансируемого платежа на расчетном счете подрядной организации, открытом в ОАО «Инвестсбербанк», с 24 сентября 2007 года находится остаток бюджетных средств в объеме 19494,6 тыс. рублей.

2.6. Инженерные проекты на участки дорог км 483 - км 503, км 503 - км 520, км 520 - км 539, км 539 - км 559, км 559 - км 576, км 576 - км 596 утверждены распоряжениями Минтранса России от 14 апреля 2003 года № ОС-333-р, № ОС-334-р, № ОС-335-р, № ОС-336-р, № ОС-337-р, от 16 апреля 2003 года № ОС-347-р.

На совещания Минтранса России (г. Хабаровск) (протокол от 17 мая 2003 года б/н) было решено на основном направлении автомобильной дороги «Амур» (участки Сбега - Могоча и Б. Невер - Тахтамыгда) выполнить в 2003 году подготовительные работы (оформление полосы отвода, получение разрешительных документов, необходимых для строительства участков, а также работы по очистке дороги от леса и часть земляных работ). Во исполнение указанного решения в 2003 году подгото-

вительные работы на участке км 483 - км 596 оплачены из средств федерального бюджета в размере 582585,07 тыс. рублей.

В 2004-2006 годах строительные работы на участке дороги км 483 - км 596 финансировались средствами займа (операционный номер от 4 июля 2003 года № 30336). Строительные работы на указанных участках профинансированы средствами займа ЕБРР в сумме 55061,482 тыс. долл. США (1572457,216 тыс. рублей).

Письмом от 31 мая 2006 года № ДВ-5/1309, направленным в Росавтодор, Дирекция сообщила, что подрядными организациями не соблюдаются сроки выполнения строительных работ. Протоколом совещания Росавтодора от 21 июня 2006 года № АЧ-95 (г. Хабаровск) Дирекции поручено начать процедуру расторжения контрактов.

Протоколом совещания Росавтодора от 11 ноября 2006 года № 09 принято решение откорректировать проект программы федерального бюджета на 2007-2009 годы по строительству и реконструкции федеральных автомобильных дорог с учетом включения незавершенных участков автомобильной дороги «Амур» (Чита - Хабаровск), финансирование которых ранее осуществлялось за счет средств займов ЕБРР. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 февраля 2007 года № 146-р, утвердившим Перечни строек и объектов для федеральных государственных нужд на 2007 год, финансируемых за счет государственных капитальных вложений, предусмотренных на реализацию Федеральной адресной инвестиционной программы на 2007 год, финансирование автомобильной дороги «Амур» (Чита - Хабаровск) на участке км 483 - км 596 предусмотрено в размере 2322102,7 тыс. рублей. Освоение бюджетных средств на указанных участках по состоянию на 1 октября 2007 года (ввод в действие по плану - 2007 год) характеризуется следующими данными:

(тыс. руб.)

Наименование	Утвержденный бюджет на год	Финансирование за январь-сентябрь	Объемы выполненных работ за январь-сентябрь	В % от утвержденного показателя
Итого	2322102,700	1509366,800	744513,253	32,1
км 483 - км 503	381868,300	248214,400	188245,409	49,3
км 503 - км 520	461923,800	300250,400	148048,804	32,0
км 520 - км 539	257511,500	167382,500	2426,670	0,9
км 539 - км 559	435290,500	282938,900	158311,060	36,4
км 559 - км 576	395464,100	257051,600	176523,307	44,6
км 576 - км 596	390044,500	253529,000	70958,003	18,2

Приведенные данные показывают, что к завершению строительного сезона бюджетные средства не освоены в объеме 1577589,447 тыс. рублей. С 2003 года по январь-сентябрь 2007 года строительные работы на участке протяженностью 113 км профинансированы в сумме 3664409,086 тыс. рублей (в ценах соответствующих лет), в том числе: средства федерального бюджета - 2091951,87 тыс. рублей, средства займа ЕБРР - 1572457,216 тыс. рублей (42,9 % от общей суммы финансирования).

2.7. Финансирование за январь-сентябрь 2007 года проектно-изыскательских работ составило 50524,2 тыс. рублей, или 75,6 % от годового лимита финансирования. Выполненные работы за указанный период составили 36987,3 тыс. рублей, или 62,9 % от выделенного финансирования.

По состоянию на 1 октября 2007 года не финансировались и не выполнялись проектно-изыскательские работы в размере 6711,2 тыс. рублей, предусмотренные Федеральной адресной инвестиционной программой на 2007 год, в том числе по объектам: км 926 - км 943 (II стадия) - 800,0 тыс. рублей, км 964 - ДРП (Дорожно-ремонтный пункт) в пос. Сковородино - 440,0 тыс. рублей, км 1143 - км 1183 (II стадия) - 1800,0 тыс. рублей, км 1183 - км 1223 (II стадия) - 1800,0 тыс. рублей, км 1906 - км 1922 (II стадия) - 800,0 тыс. рублей, км 1989 - строительство ДРП в г. Биробиджане - 1071,2 тыс. рублей.

В нарушение пункта 28 Положения о формировании перечня строек и объектов для федеральных государственных нужд и их финансировании за счет средств федерального бюджета, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 года № 714, Дирекция профинансировала инженерные изыскания и подготовку проектной документации на сумму 1414,2 тыс. рублей, что соответствует годовому лимиту финансирования при невыполненных работах (аванс 100 %), в том числе по участкам: км 979 - км 1006 (II стадия) - 433,3 тыс. рублей, км 1839 - км 1847 (II стадия) - 350,2 тыс. рублей, км 1847 - км 1853 (II стадия) - 630,7 тыс. рублей.

2.8. С 2004 года открыто рабочее движение на всем протяжении автомобильной дороги «Амур». Эксплуатация построенных участков автодороги осуществляется параллельно со строительными работами.

Расходы на проведение капитального ремонта, ремонта и содержания участков дороги и сооружений на них профинансированы Росавтодором: 2006 год - 462040,471 тыс. рублей, январь-сентябрь 2007 года - 405355,215 тыс. рублей, что составляет 72,1 % от годового финансирования.

Законченный строительством участок км 1682 - км 1692 принят в эксплуатацию 31 декабря 2002 года. По договору от 29 августа 2007 года № 02/07-РД, заключенному Дирекцией с ОАО «Асфальт», т. е. через 4 года после ввода в эксплуатацию указанного участка, проведен его ремонт с оплатой работ в объеме 9119,464 тыс. рублей. Распоряжением Росавтодора от 7 мая 2003 года № ИС-414-р «О введении в действие гарантийных паспортов на законченные строительством, реконструкцией, капитальным ремонтом и ремонтом автомобильные дороги и искусственные сооружения на них» определены следующие гарантийные сроки: земляное полотно - от 8 лет, основание дорожной одежды - от 6 лет.

Законченный строительством участок автомобильной дороги «Амур» (Чита - Хабаровск) км 1800 - км 1811 был принят в эксплуатацию государственной приемочной комиссией 1 октября 2004 года. Приложением к указанному акту является гарантийный паспорт, выданный Дирекции подрядной организацией - ФГУП «Управление дорожного строительства № 1 при Федеральной службе специального строительства Российской Федерации» (далее - ФГУП УДС № 1), которая приняла на себя обязательства устранять дефекты, возникшие в течение гарантийного срока.

ФГУ «Ростехнология» в Дальневосточном федеральном округе отметило в акте проверки, что в 2006 году часть дефектов на проверенном участке автомобильной дороги, возникших по вине подрядной организации, устранялась силами эксплуатирующей организации - ГУП «Архаринское» ДЭУ.

3. Проверка выполнения утвержденных программ дорожных работ в проверяемом периоде

3.1. Исполнение утвержденных показателей ввода в эксплуатацию участков дорог и искусственных сооружений на них составляло:

- 2006 год - дорог - 157,286 км, мостов и путепроводов - 517,443 пог. м (79,8 % и 73,8 % от утвержденного задания, соответственно);

- январь-октябрь 2007 года - дорожные объекты в эксплуатацию не вводились, несмотря на то, что письмом Росавтодора от 2 мая 2007 года № 03-28/3859 определены сроки ввода объектов в эксплуатацию с 25 сентября 2007 года. На 1 ноября 2007 года по автомобильной дороге «Амур» (Чита - Хабаровск) из 12 участков дороги, подлежащих вводу в эксплуатацию, проведены рабочие комиссии на 5 объектах.

3.2. По поручению Росавтодора ФГУ «Росдортехнология» в Дальневосточном регионе провело мониторинг темпов и качества работ на участках дороги км 1415 - км 1448 и км 1853 - км 1906. По состоянию на 18 октября 2007 года дана следующая оценка качеству выполненных работ:

Оценка состояния выполненных работ	Отставание от календарного графика, сутки
Участок дороги км 1415 - км 1448 (км 1370 - км 1448). Генеральный подрядчик - ООО УК «Запбамстроймеханизация»	
В связи с нарушением технологии и качества работ земляное полотно под устройство рабочего слоя не принято технадзором заказчика (ООО НТЦ «Доринжстройконтроль»)	
Песчано-гравийная смесь (ПГС) для устройства рабочего слоя на участке строительства заготовлена в объеме 6000 куб. м	86
Работы по сооружению мостового перехода через р. Ора не ведутся	70
Не выполнены укрепление камнем откосов земляного полотна, лестничные сходы. Требуется восстановление гидроизоляции лотков труб	78
Работы по устройству дорожной одежды ведутся с 30 августа 2007 г. Представителем заказчика выдано предписание от 14 сентября 2007 г. № 1Г о приостановке работ с последующей заменой слоя дорожной одежды в связи с его ненадлежащим качеством. По состоянию на 18 октября 2007 г. предписание не выполнено	91
По календарному графику работы по устройству пересечений и примыканий должны были начаться 20 июля 2007 г. По состоянию на 18 октября 2007 г. работы не велись	91
Работы по рекультивации до 19 октября 2007 г. не велись	47
Работы по обустройству дороги не начаты	39
Участок дороги км 1853 - км 1906 (км 1370 - км 1448). Генеральный подрядчик - ФГУП «Главное управление специального строительства по территории Дальнего Востока и Забайкалья при Федеральном агентстве специального строительства»	
Остаток земляных работ составил 24354 куб. м	21
Остаток устройства дополнительного слоя основания дорожной одежды по состоянию на 10 октября 2007 г. составляет 112939 кв. м (6,8 км)	21
Работы по устройству основания дорожной одежды из ЦГС должны быть закончены 15 октября 2007 г.	13
Работы по устройству верхнего слоя дорожной одежды из черного щебня (асфальтобетона) должны быть закончены 17 октября 2007 г. Остаток работ до окончания строительства составляет 15,6 км. С 1 октября 2007 г. работы производятся при температуре воздуха ниже +10°C, что недопустимо в соответствии с ВСН 123-77 (п. 7.16)	16
По состоянию на 17 октября 2007 г. металлическое барьерное ограждение установлено на 22069 пог. м (22,2 км). Остаток работ составляет: 68121 - 22069 = 46052 пог. м	48

В протоколе совещания Росавтодора от 27 сентября 2007 года № СП-71 (г. Хабаровск) отмечено, что задание 2007 года по вводу в эксплуатацию мощностей в рамках реализации подпрограммы «Автомобильные дороги» ФЦП «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)» обеспечено финансированием из федерального бюджета в полном объеме.

По объектам строительства, подлежащим вводу в эксплуатацию в 2007 году, на 1 октября 2007 года имелась следующая информация:

- наибольшее отставание от графиков производства работ на объекте км 1853 - км 1906 (генеральный подрядчик - ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России). Росавтодором и Дирекцией указанный объект профинансирован в сумме 1821040,4 тыс. рублей, что составляет 96,5 % от утвержденного лимита капитальных вложений, при объеме выполненных работ 1320394,5 тыс. рублей, или 72,5 % от произведенного финансирования;

- не подготовлен к вводу в эксплуатацию участок км 1415 - км 1448 (км 1370 - км 1448, генеральный подрядчик - ООО УК «Запбамстроймеханизация»), так как подрядной организацией несвоевременно выполнены противопоаводковые мероприятия. При выпадении значительных осадков произошло разрушение земляного полотна, объемы работ на котором ранее были приняты и оплачены заказчиком. Генеральный подрядчик обратился к Дирекции с предложением по переносу срока ввода объекта в эксплуатацию на 2008 год. Финансирование объекта в 2007 году произведено на сумму 282644,7 тыс. рублей, что составляет 99,9 % от утвержденного лимита капитальных вложений, при объеме выполненных работ на 4059,22 тыс. рублей;

- Росавтодором не согласована начальная (максимальная) цена оставшихся работ на участке км 1143 - км 1183 (строительство участка ранее вело ЗАО «Илан-Л» по государственному контракту от 24 июня 2004 года № 07/04-СМР, расторгнутому 7 мая 2007 года по решению Арбитражного суда Хабаровского края (дело № А73-2430/2007-32). На выполнение строительных работ, оставшихся на участке, не проведены конкурсные торги.

4. Проверка организации и проведения конкурсных торгов на соответствие действующему законодательству

4.1. В 2006-2007 годах Дирекция выступала организатором конкурсов на право заключения государственных контрактов по объектам, включенным в перечень строек и объектов для федеральных государственных нужд на 2006-2007 годы.

В права и обязанности Росавтодора входило: назначение председателей конкурсных комиссий для проведения конкурсов на выполнение работ по проектированию, строительству и реконструкции объектов с начальной ценой контрактов свыше 50 млн. рублей, финансируемых за счет средств федерального бюджета; согласование извещений о размещении госзаказа, конкурсной документации.

За 2006 год количество проведенных торгов составило 191, из них способом котировок - 3, закупка у единственного источника - 128. Стоимость государственных контрактов, заключенных с единственным претендентом, составляла 278104,835 тыс. рублей, или 51,2 % от общей стоимости заключенных контрактов (542730,608 тыс. рублей). Экономия, достигнутая по результатам проведения конкурсных торгов, составила 12,7 % от общей стоимости работ, выставленных на торги.

За январь-сентябрь 2007 года способом размещения заказа у единственного поставщика размещено 49 заказов на сумму 3517613,247 тыс. рублей, без проведения торгов - 1 заказ - на 17947,872 тыс. рублей, по результатам несостоявшихся торгов - 48 заказов - на 3499665,375 тыс. рублей. Стоимость государственных контрактов, заключенных с единственным претендентом, составляла 3517613,242 тыс. рублей, или 97,2 % от общей стоимости заключенных контрактов.

В ходе проверки процедуры проведения подрядных торгов в 2007 году выявлены следующие нарушения Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»:

- пункта 1 статьи 29 - по объектам «Капитальный ремонт автомобильной дороги «Амур», км 115 - км 124, Читинская область», «Нанесение горизонтальной разметки на автомобильной дороге «Подъезд к г. Благовещенску», км 1+000 - км 124+000» нарушены сроки подписания договоров (менее 10 дней);

- пункта 6 статьи 11 - по объектам «Строительство автомобильной дороги «Амур» км 596 (км 634), км 1370 транспортная развязка», «Капитальный ремонт автомобильной дороги «Амур», км 115 - км 124» конкурсной документацией на участников размещения заказа возложены не предусмотренные вышеуказанным Законом требования;

- пункта 4 статьи 20 - по объектам строительства автомобильной дороги «Амур» на участках км 539 - км 559, км 559 - км 576, км 979 - км 1006 размер обеспечения заявки в конкурсе превышает 5 % от начальной (максимальной) цены контракта;

- пункта 4 статьи 22 - по объекту ремонта искусственных сооружений на автомобильной дороге «Амур», мост через р. Мутную на км 1796 сумма денежных средств, внесенных в качестве обеспечения заявки подрядной организацией - ЗАО «Мостоотряд № 64», не соответствует размеру обеспечения заявки, указанному в конкурсной документации.

4.2. Письмом Дирекции от 11 октября 2007 года № ДВ-8/3011, направленным в Росавтодор, сообщено, что в период завершения строительного сезона не размещены заказы на выполнение строительных работ в 2007 году на 16 участках протяженностью 391,95 км на сумму 82257,1 тыс. рублей.

Задержка с проведением торгов в 2007 году обусловлена рядом причин:

1. Количество строек, включенных в утвержденный перечень строек и объектов для федеральных государственных нужд на 2007 год, составило 59 объектов, что почти в 5 раз больше, чем было включено в аналогичный перечень на 2006 год. По этой причине увеличился срок формирования документации, представляемой в соответствии с действующим порядком, для открытия финансирования и проведения подрядных торгов.

2. Росавтодором до сентября 2007 года не был разработан порядок (рекомендации) по реализации Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее - Федеральный закон № 94-ФЗ) в редакции Федерального закона от 20 апреля 2007 года № 53-ФЗ в части согласования начальных (максимальных) цен по объектам строительства, переходящим на 2008-2009 годы, что значительно усложнило внесение изменений в конкурсную документацию и потребовало корректировки ее и проектов государственных контрактов.

4.3. В 2004 году были проведены конкурсы на размещение заказов на строительство участков дорог, подлежащих вводу в 2006-2007 годах. В протоколе конкурсной комиссией отмечено, что в стоимость заявок ЗАО «Илан-Л» и ОАО «ПМК-111» включены расходы на добровольное страхование в объеме 1 % от общей стоимости работ, что не соответствует пункту 13.6 конкурсной документации. Во исполнение пункта 26 конкурсная комиссия приняла решение об исключении из стоимости заявок указанных расходов. В результате корректировки по лоту «км 1143 - км 1183» стоимость заявки ЗАО «Илан-Л» составила 757099,510 тыс. рублей и стала наименьшей.

В конкурсной документации основным критерием выбора победителя конкурсов, являлась стоимость контракта, а также надежность подрядчиков по исполнению договорных обязательств. В нарушение статьи 27 Федерального закона № 94-ФЗ конкурсная комиссия признала заявку ЗАО «Илан-Л» соответствующей конкурсной документации, несмотря на то, что в 2002 году указанная фирма участвовала в судебных разбирательствах с Дирекцией по договору от 30 декабря 1998 года № 99-2. В 2004 году ЗАО «Илан-Л» было допущено конкурсной комиссией к участию в конкурсе и признано победителем.

4.4. Государственный контракт на выполнение дорожных работ от 18 апреля 2005 года № 02/05-СМР заключен между Дирекцией и ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России» на основании письма руководителя Росавтодора от 22 февраля 2005 года № ОБ-28/643-ис о заключении контракта на строительство участка автомобильной дороги «Амур» (Чита - Хабаровск) км 1853 - 1906 км без проведения конкурсных торгов, в рамках государственного оборонного заказа во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2004 года № 876-48.

В оборонные заказы 2005 и 2006 годов вышеназванный объект включен со сроками ввода 2006 и 2008 годы, соответственно, что не соответствует сроку действия контракта, который определен с 2005 по 2007 год. В 2007 году объект в оборонный заказ не включался. Цена государственного контракта от 18 апреля 2005 года № 03/05-СМР определена согласно сводному сметному расчету, разработанному в инженерном проекте, в размере 2743132,532 тыс. рублей в ценах 2005 года. Цена контракта является открытой и определяется на основании проектно-сметной документации, выданной в производство работ. По состоянию на 1 октября 2007 года дорожные работы, выполненные по данному контракту, оплачены из средств федерального бюджета в размере 3452589,9 тыс. рублей, в том числе: 2005 год -

498219,200 тыс. рублей, 2006 год - 1133330,0 тыс. рублей, январь-сентябрь 2007 года - 1821040,7 тыс. рублей, или 96,5 % от годового финансирования.

5. Проверка исполнения подрядными организациями договорных обязательств по строительству автодороги

5.1. Как отмечено в разделе 4, государственный контракт от 24 июня 2004 года № 07/04-СМР на выполнение дорожных работ заключен между Дирекцией и ЗАО «Илан-Л». По указанному контракту подрядчик - ЗАО «Илан-Л» приняло на себя обязательства выполнить все работы по строительству участка автодороги км 1143 - км 1183 в сроки, предусмотренные контрактом и приложениями к нему, а также сдать объект заказчику в состоянии, позволяющем нормальную эксплуатацию объекта. Однако в июле-августе 2006 года ЗАО «Илан-Л» не организовало проведение строительно-монтажных работ в соответствии с утвержденным графиком их производства. Вследствие указанного обстоятельства стали снижаться темпы работ на строительной площадке собственными силами, а также произошел отток мощностей субподрядных организаций, выполняющих работы по строительству мостов.

Дирекция и руководство Росавтодора неоднократно указывали генеральной подрядной организации ЗАО «Илан-Л» на необходимость принятия мер к увеличению темпов и качества работ. В целях ввода в эксплуатацию участка дороги Дирекция подготовила следующие предложения:

- в инженерном проекте выделить мосты в отдельные пусковые комплексы, срок ввода которых перенести на 2007 год;

- с подрядными организациями, работающими на смежных участках (ОАО «Бамстроймеханизация», ОАО «ПМК-111», ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России), УСК «Мост»), и генеральной подрядной организацией ЗАО «Илан-Л» проведены переговоры об усилении ее строительными мощностями на участке протяженностью 25 километров.

Однако ЗАО «Илан-Л» не предприняло должных мер к успешному завершению переговоров. Договоренность была достигнута только с ОАО «Бамстроймеханизация» на участке протяженностью 10 км. Работы субподрядной организацией выполнены в установленный срок.

Протоколом совещания приемочной комиссии, назначенной приказом Росавтодора от 19 октября 2006 года № 513-р, по вводу в эксплуатацию участка автомобильной дороги «Амур» км 1143 - км 1183 от 14 декабря 2006 года (пос. Дактуй) отмечено, что участок протяженностью 39,91 км строительством не окончен. Остатки работ значительны и составляют: рекультивация временно занимаемых земель - 114,3 тыс. куб. м; устройство земляного полотна - 72 тыс. куб. м; устройство МГТ диаметром 1,5 м на пересечениях - 3 шт.; устройство дорожной одежды - 73 тыс. куб. м; устройство барьерного ограждения - 4150 пог. м; установка сигнальных столбиков - 1366 шт.; установка дорожных знаков - 134 шт. Генеральным подрядчиком не исполнены замечание и решение рабочей комиссии, а также решения, определенные протоколами Росавтодора.

Арбитражным судом г. Москвы от 27 августа 2007 года (дело № А40-21792/07-137-206) принято решение о взыскании с ЗАО «Илан-Л» в пользу Дирекции финансовых средств в объеме 147826,337 тыс. рублей, в том числе: неотработанный аванс - 118693,93 тыс. рублей, проценты за пользование чужими денежными средствами - 7398,588 тыс. рублей, неустойки - 21733,818 тыс. рублей. Дирекция 22 октября 2007 года направила в Арбитражный суд г. Москвы ходатайство о выдаче исполнительного листа на взыскание денежных средств по решению суда.

На момент проверки (8 ноября 2007 года) не утверждена рабочая документация по разделению участка на пусковые комплексы и не определены объемы финансирования

работ, а также не проведены конкурсные торги на размещение заказов. В перечне строк и объектов для федеральных государственных нужд на 2007 год, утвержденном распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 февраля 2007 года (с изменениями и дополнениями) под кодом 63.21.22 значится объект «Строительство автомобильной дороги «Амур» на участке км 1143 - км 1183» с финансированием в объеме 80893,4 тыс. рублей.

5.2. Государственный контракт от 25 июня 2004 года № 12/04-СМР на выполнение дорожно-строительных работ на автодороге «Амур» на участке км 1415 - км 1448 заключен между Дирекцией и ООО УК «Запбамстроймеханизация». Стоимость контракта - 911210,241 тыс. рублей. Срок ввода объекта в эксплуатацию - 10 октября 2007 года.

Письмом от 5 сентября 2007 года № 103 ООО УК «Запбамстроймеханизация» проинформировало Дирекцию, что согласно плану-графику финансирования работ по объекту строительства автомобильной дороги «Амур» (Чита - Хабаровск) км 1415 - км 1448, стоимость остаточных объемов работ на 2007 год составляет 243345,354 тыс. рублей. В апреле 2007 года ООО УК «Запбамстроймеханизация» получен аванс в размере 73003,66 тыс. рублей на приобретение строительных материалов. По состоянию на 5 сентября 2007 года стоимость выполненных работ составляла 10761,300 тыс. рублей.

В результате срыва ввода в эксплуатацию объекта заказчик - Дирекция письмом от 5 октября 2007 года № ДВ-7/2940 потребовал от подрядчика возратить неотработанный аванс, а от банка, выдавшего гарантию, выплатить Дирекции финансовые средства в размере 73003,66 тыс. рублей, соответствующие неотработанному авансу.

На момент проверки ООО УК «Запбамстроймеханизация» не ответило на претензии. Дирекция подготовила исковое заявление в Арбитражный суд с требованиями о принудительном взыскании с подрядчика и банка-гаранта финансовых средств в сумме 73611,968 тыс. рублей, в том числе: неотработанный аванс - 73003,66 тыс. рублей, проценты за пользование чужими денежными средствами - 608,308 тыс. рублей.

5.3. Государственный контракт на выполнение дорожных работ от 18 апреля 2005 года № 02/05-СМР заключен между Дирекцией и ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России». По контракту подрядчик принял на себя обязательства выполнить и завершить строительство объекта (км 1853 - км 1906) в установленные сроки, руководствуясь контрактом и указаниями технадзора, устранить любые недостатки, возникшие по вине подрядчика, и сдать объект заказчику в состоянии, позволяющем нормальную эксплуатацию объекта.

По материалам проверок, проведенных ФГУ «Росдортехнология» в Дальневосточном федеральном округе, нарушался порядок, определенный пунктом 6 статьи 52 Градостроительного кодекса Российской Федерации в части обеспечения устранения выявленных недостатков и непродолжения работ до составления актов об устранении выявленных недостатков. Так, до составления технадзором заказчика - ООО НТЦ «Дальдориспытания» акта на скрытые работы при устройстве дорожной одежды (рабочего слоя и дополнительного слоя дорожной одежды), а также актов об устранении недостатков, выявленных по качеству выполненных работ, генподрядчик - ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России» продолжал вести следующие работы по устройству основания дорожной одежды из грунта, укрепленного цементом. По состоянию на 1 августа 2007 года технадзором заказчика были не приняты и не оформлены следующие конструктивные элементы земляного полотна и дорожной одежды: рабочий слой земляного полотна общей протяженностью 7,9 км; дополнительный слой основания дорожной одежды из щебеночной смеси С5 протяженностью 9,36 километра.

При подготовке к сдаче земляного полотна под устройство дорожной одежды технического надзор - ООО НТЦ «Дальдориспытания» выдавало подрядчику предписания от 15 мая 2007 года № 88Б, от 17 мая 2007 года № 89Б и от 21 мая 2007 года № 93Б и № 94Б о нарушении требований пунктов 1.7 и 3.4 СНиП 3.06.03-85, а также пунктов 13.57, 13.58, 13.60, 13.67, 13.68 и 13.69 Руководства по сооружению земляного полотна. Для приемки земляного полотна на ПК 0+00 - ПК 14+00, ПК 30+00 - ПК 50+00 требовалось до 25 мая 2007 года устранить выявленные недостатки по устройству слоев дорожной одежды, планировки откосов, кюветов и выемок. По состоянию на 1 августа 2007 года указанные замечания устранены не были.

Нарушения правил производства работ (СНиП, ГОСТ, СН, ТУ), оформленные предписаниями от 20 июня 2007 года № 101Б, от 25 июня 2007 года № 102К, от 29 июня 2007 года № 104К, от 1 июля 2007 года № 105К, от 2 июля 2007 года № 106К, от 6 июля 2007 года № 109К, от 7 июля 2007 года № 110 ОСВ, по состоянию на 15 июля 2007 года не были устранены, о чем свидетельствует предписание от 15 июля 2007 № 116Б.

В ходе строительства в утвержденную проектную документацию вносились следующие изменения:

Внесенные изменения	Предложения и обоснования изменения первоначальных проектных решений	Согласования заказчика	Согласование разработчика проектно-сметной документации (инженерного проекта)
Изменение плана трассы конца участка км 1853 - км 1906	Отсутствуют	Письмо Дирекции от 14.12.2005 г. № ДВ-8	Отсутствует
Согласование конструкции укрепления откосов конусов габионами и ж/б плитами у моста на ПК347+96	Письмо ОАО «Дальмостстрой» от 15.05.2006 г. № 1/949	Письмо Дирекции от 27.03.2006 г. № ДВ-8/510	Письмо Хабаровского филиала ОАО «Гипродорнии» от 17.05.2006 г. № 10/968
Изменение конструкции карнизных блоков на путепроводах на ПК239+00, ПК476+46, ПК543+1,55 и на мостах на ПК347+96, ПК52+42	Письмо ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» от 17.04.2006 г. № 27-08/1572	Письмо Дирекции от 21.04.2006 г. № ДВ-8/856	Письмо Хабаровского филиала ОАО «Гипродорнии» от 17.04.2006 г. № 11/762
Изменение конструкции металлических лестничных сходов на трубе на ПК470+03	Письмо ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» от 28.04.2006 г. № 27-08/1700	Письмо Дирекции от 16.05.2006 г. № ДВ-8/1093	Письмо Хабаровского филиала ОАО «Гипродорнии» от 20.04.2006 г. № 11/798
Согласование конструкции перильного ограждения на путепроводах на ПК 239+00, ПК476+46, ПК543+01,54 и моста на ПК484+48	Письмо филиала ОАО «Дальмостстрой» Хабаровский МО от 21.07.2006 г.	Письмо Дирекции от 31.07.2006 г. № ДВ-9/2085	Письмо Хабаровского филиала ОАО «Гипродорнии» от 27.07.2006 г. № 11/1552
Смещение осей опор вдоль оси путепровода на ПК239+00 на 1065 мм в сторону Хабаровска без изменения высотных отметок	Письмо филиала ОАО «Дальмостстрой» Хабаровский МО от 24.11.2005 г. № 811	Письмо Дирекции от 14.12.2005 г. № ДВ-9/1992	Письмо Хабаровского филиала ОАО «Гипродорнии» от 07.12.2005 г. № 11/2141
Изменение конструкции барьерного ограждения на путепроводе на ПК239	Письмо ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» от 09.02.2007 г. № 29/613	Письмо Дирекции от 09.03.2007 г. № ДВ-9/505	Письмо Хабаровского филиала ОАО «Гипродорнии» от 25.01.2007 г. № 11/133
Согласование конструкции заземления металлических ролетных строений на путепроводе на ПК239+00, ПК543+01,55	Письмо ОАО «Дальмостстрой» от 01.02.2007 г. № 3/294	Письмо Дирекции от 09.03.2007 г. № ДВ-9/509	Письмо Хабаровского филиала ОАО «Гипродорнии» от 06.03.2007 г. № 11/445
Изменение схемы обустройства примыканий на ПК203+03 и ПК213+63	Письмо ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» от 15.03.2007 г. № 29/1091	Письмо Дирекции от 10.04.2007 года № ДВ-14/832	Письмо Хабаровского филиала ОАО «Гипродорнии» от 13.03.2007 г. № 10/496
Изменение схемы обустройства примыканий на ПК409+00, ПК411+80, ПК423+50	Письмо ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» от 15.03.2007 г. № 29/1091	Письмо Дирекции от 10.04.2007 г. № ДВ-14/849	Письмо Хабаровского филиала ОАО «Гипродорнии» от 13.03.2007 г. № 10/496
Изменение схемы обустройства примыканий на ПК25+03, ПК141+71, ПК275+08, ПК552+00	Письмо ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» от 15.03.2007 г. № 29/1091	Письмо Дирекции от 16.04.2007 г. № ДВ-14/913	Письмо Хабаровского филиала ОАО «Гипродорнии» от 13.03.2007 г. № 10/496

Указанные изменения внесены в нарушение части 7 статьи 52 Градостроительного кодекса Российской Федерации, которой установлено, что отклонения от параметров строительства допускаются только на основании внесенных изменений в проектную документацию, которая вновь утверждается заказчиком.

1. Инженерным проектом строительства автодороги «Амур» (Чита - Хабаровск) км 1853 - км 1906, утвержденным распоряжением Росавтодора от 21 марта 2005 года № СП-57-р, определена строительная длина участка - 56,098 км (начало участка - ПК0+00, конец - ПК563+70,02). В рабочей документации конец участка принят ПК561+00, что на 270,02 м короче утвержденной длины участка.

После получения замечания филиала ФГУ «Росдортехнология» в Дальневосточном регионе были внесены исправления в рабочую документацию, и длина участка стала соответствовать утвержденному размеру.

2. В инженерном проекте на I стадию строительства было предусмотрено 2 типа конструкции дорожной одежды - на обычных грунтах и в скальных выемках. В соответствии с согласованием Дирекции от 24 мая 2007 года № ДВ-8/1390 и протоколом технического совещания от 18 мая 2007 года к производству работ принят 1 тип конструкции дорожной одежды. Технические и экономические обоснования изменения конструкции дорожной одежды отсутствуют.

По заключению филиала ФГУ «Росдортехнология», в сложных инженерно-геологических условиях строительства участка автомобильной дороги км 1853 - км 1906 (протяженность 56 км) недопустимо принимать единую конструкцию дорожной одежды. Конструкция должна назначаться дифференцированно с разбивкой на характерные участки.

3. Стоимостные изменения, внесенные в рабочую документацию по состоянию на 1 октября 2007 года, характеризуются следующими данными:

(тыс. руб.)

	Общая стоимость по контракту	Стоимость после внесения изменений	Изменения, +,-
Ордер изменения № 1А от 09.06 2006 г. (изменение проектных решений путепроводов ПК239+00; ПК476+46; ПК543+01,54)	2743132,532	2788176,322	+45043,79
Ордер изменения № 3 от 18.04.2005 г. (замена конструкций железобетонных прямоугольных труб на металлические гофрированные)	2743132,532	2742533,153	-599,379
Итого	2743132,532	2787576,943	44444,411

Приведенные данные показывают, что в рабочей документации стоимость объекта увеличилась на 44444,411 тыс. рублей, что составляет 1,6 % от сметной стоимости.

В 2006 году Дирекция не предъявляла штрафные санкции к ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России» за нарушение контрактных обязательств, касающихся несоблюдения сроков и качества строительства объекта. В 2007 году Дирекция письмами от 3 августа 2007 года № ДВ-10/2281 и № ДВ-10/2282 направила в Арбитражный суд Хабаровского края иски о взыскании с подрядчика денежных средств в сумме 6454,62 тыс. рублей, в том числе: за нарушение правил производства работ - 30,0 тыс. рублей, за значительное отставание от графика производства работ в I полугодии 2007 года - 6424,62 тыс. рублей. Решение Арбитражного суда Хабаровского края на момент проверки отсутствует.

По состоянию на 1 октября 2007 года неотработанный аванс составил 178489,893 тыс. рублей.

**6. Анализ исполнения подпрограммы «Автомобильные дороги»
ФЦП «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)»
в части строительства автодороги**

Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2001 года № 848 утверждена федеральная целевая программа «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)». Подпрограмма «Автомобильные дороги», включенная в указанную федеральную целевую программу, предусматривает комплекс мероприятий, охватывающих основные аспекты деятельности дорожного хозяйства, в том числе строительства и реконструкции автомобильных дорог федерального значения.

Изменения, внесенные распоряжениями Правительства Российской Федерации в подпрограмму «Автомобильные дороги» ФЦП «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)», по автомобильной дороге «Амур» (Чита - Хабаровск) характеризуются следующими данными:

Изменения, внесенные в ФЦП распоряжениями Правительства Российской Федерации	Вводимые мощности, км/пог. м	Срок ввода в действие, год
От 5 декабря 2001 г. № 848	302,7/3743	2008
От 21 октября 2004 г. № 1355-р, от 21 апреля 2006 г. № 553-р	302,7/3743	2010
От 31 мая 2006 г. № 338	302,7/3743	2010
От 9 июля 2007 г. № 437	358,6/2873,2	2011

Приведенные данные показывают, что завершение строительства автомобильной дороге «Амур» перенесено на 2011 год.

По расчетам, проведенным Дирекцией, увеличение сроков строительства связано с недофинансированием федеральной дороги по сравнению с финансированием, предусмотренным в обосновании инвестиций. Сумма недофинансирования строительства автодороги в ценах 2008 года составляет 41473,013 млн. рублей. По прогнозу перенос ввода в эксплуатацию дороги до 2011 года приведет к увеличению ее стоимости более чем на 11,5 млрд. рублей за счет инфляционных процессов.

По состоянию на 1 января 2007 года в незавершенном строительстве находились участки автомобильной дороги «Амур», предусмотренные ранее принятыми редакциями подпрограммы «Автомобильные дороги», в размере 7413,6 млн. рублей.

**7. Проверка состояния учета и отчетности по использованию
средств федерального бюджета в проверяемом периоде**

7.1. Учетная работа в Росавтодоре осуществлялась в соответствии с Федеральным законом от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» и приказом Минфина России от 10 февраля 2006 года № 25н «Об утверждении Инструкции по бюджетному учету».

Положение об учетной политике Росавтодора утверждено приказом от 26 декабря 2005 года № 107 «Об утверждении учетной политики Федерального дорожного агентства». Учет расходов велся в порядке, установленном приказами Минфина России от 21 декабря 2005 года № 152н и от 24 августа 2007 года № 74н «Об утверждении указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации». Аналитический учет исполнения бюджета велся в разрезе кодов разделов, подразделов, целевых статей расходов, видов расходов с разбивкой по элементам экономической классификации расходов бюджетной классификации Российской Федерации.

Бухгалтерская отчетность Росавтодора составлялась по формам, утвержденным приказами Минфина России от 21 января 2005 года № 5н и от 24 августа 2007 года № 72н «Об утверждении Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной бухгалтерской бюджетной отчетности», письмами Минфина России о составлении годовой бюджетной отчетности.

Бюджетная отчетность за 2006 год и 9 месяцев 2007 года представлялась Росавтодором в Федеральное казначейство в сроки, установленные приказами Федерального казначейства.

7.2. Бухгалтерский учет в Дирекции осуществлялся в соответствии с Федеральным законом «О бухгалтерском учете», приказом Минфина России от 10 февраля 2006 года № 25-н «Об утверждении инструкции по бюджетному учету» (далее - Инструкция № 25), другими нормативными актами по бухгалтерскому учету и отчетности, а также учетной политикой.

Учетная политика Дирекции утверждена приказами от 29 декабря 2005 года № 6/123п 05 и от 25 декабря 2006 года № 6/154п 06. В сводный бухгалтерский отчет Дирекции включались отчеты Читинского и Амурского филиалов. Однако, в 2006-2007 годах Дирекция не проводила проверки финансово-хозяйственной деятельности указанных филиалов.

Деятельность Дирекции профинансирована Росавтодором в следующих суммах:

- 2006 год - 77308,5 тыс. рублей, что соответствует лимитам бюджетных ассигнований. Кассовые расходы составили 77294,5 тыс. рублей, что составляет 99,98 % от полученного финансирования;

- январь-сентябрь 2007 года - 67208,300 тыс. рублей, или 76,92 % от запланированного годового объема. Кассовые расходы - 59065,9 тыс. рублей, что составляет 87,89 % от полученного финансирования.

Приказами Росавтодора утверждено уточненное штатное расписание на 2006 год в количестве 131 единицы, на 2007 год - 132 единицы. Фактическая численность по состоянию на 1 января 2007 года составила 123 человека и на 1 октября 2007 года - 117 человек.

По состоянию на 1 января 2007 года по автодороге «Амур» задолженность перед Дирекцией числилась только за генеральным подрядчиком ЗАО «Илан-Л» в размере 118693,9 тыс. рублей. При этом задолженность Дирекции перед подрядчиками отсутствовала.

По состоянию на 1 октября 2007 года задолженность подрядных организаций (включая выданный аванс) перед Дирекцией по автодороге «Амур» составила 469604,4 тыс. рублей, из них наибольшая задолженность значится за следующими подрядчиками: ООО «Восточная дорожно-строительная компания» по контракту от 10 августа 2007 года № 05/07-СМР (участок км 520 - км 539) - 49548,8 тыс. рублей; ООО УК «Запбамстроймеханизация» по контракту от 25 июня 2004 года № 12/04-СМР (участок км 1415 - км 1448) - 73003,6 тыс. рублей; ФГУП ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России - 178489,9 тыс. рублей.

По состоянию на 1 октября 2007 года задолженность Дирекции перед подрядными организациями по автодороге «Амур» составила 603956,3 тыс. рублей, которая сложилась в основном по причине того, что оплата актов выполненных работ осуществлена с лицевого счета Дирекции после отчетного периода - в октябре 2007 года.

Нарушений учета и отчетности по использованию средств федерального бюджета в проверяемом периоде не установлено.

8. Проверка качества выполненных работ на участках автодороги, сданных в эксплуатацию в проверяемом периоде (выборочно)

Для проверки качества выполненных работ на федеральной автомобильной дороге «Амур» выбран участок км 1853 - км 1906, проходящий по территории Еврейской автономной области. Финансирование выбранного участка составляет 3519058,3 тыс. рублей, в том числе по годам: 2005 год - 498219,2 тыс. рублей, 2006 год - 1133330,0 тыс. рублей, 2007 год (ожидаемое) - 1887509,1 тыс. рублей.

Основная информация по объекту:

Генеральная подрядная организация	ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России»
№ и дата государственного контракта	От 18 апреля 2005 г. № 03/05-СМР
№ и дата государственного контракта на оказание услуг по техническому надзору за строительством на объекте, в том числе функции лабораторного и метрологического контроля	Контракт от 20 апреля 2005 г. № 5-46/ТН заключен с ООО НТЦ «Дальдориспытания»
№ и дата государственного контракта на оказание услуг, связанных с осуществлением авторского надзора за строительством	Контракт от 23 мая 2007 г. № 02/АН заключен с Хабаровским филиалом ОАО «Гипродорнии»
Строительная длина участка	56,098 км
Дата утверждения календарного графика выполнения работ, являющегося приложением к контракту на выполнение подрядных работ	Календарный график утвержден без даты
Дата ввода объекта в эксплуатацию, определенная письмом Росавтодора от 2 мая 2007 г. № 03-28/3859	20 ноября 2007 г.

Информация о ходе строительства автомобильной дороги «Амур» (Чита - Хабаровск) на участке км 1853 - км 1906 по состоянию на 1 октября 2007 года приведена в разделе 3.3. На данном участке имеется наибольшее отставание от графика производства работ. Протоколом Росавтодора от 27 сентября 2007 года № СП-71 (г. Хабаровск) срок окончания работ на объекте определен - 6 ноября 2007 года.

По результатам визуальной проверки, проведенной 3 ноября 2007 года, установлено, что:

- подрядной организацией - ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России» значительно сокращено отставание от календарного графика;
- выполнен значительный объем работ по возведению земляного полотна, дорожной одежды, разработке выемок, установке барьерных ограждений.

Однако на покрытии из черного щебня отдельные участки дороги имеют неоднородную поверхность (раковины), выбоины и продольные трещины. Не обеспечено сопряжение продольных полос, устроенных из черного щебня. На элементах барьерного ограждения имеются следы коррозии и механические повреждения слоя оцинкованной поверхности. Установка барьерных ограждений на многих участках не закончена.

Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета и кредитов международных финансовых организаций (займов № 17559 ЕБРР и № 30336 ЕБРР), направленных на строительство автомобильной дороги «Амур» (Чита - Хабаровск), - аудитор В. С. Косоуров

1. Анализ материалов и документов, подтверждающих законность и обоснованность привлечения займов № 17559 ЕБРР и № 30336 ЕБРР для финансирования проекта на строительство автодороги «Амур» (Чита - Хабаровск)

Строительство участков автодороги «Амур» Чита - Хабаровск-1 (далее - 1-й заем) и «Амур» Чита - Хабаровск-2 (далее - 2-й заем) осуществлялось в соответствии с соглашениями о займе от 19 сентября 2002 года № 17559 и от 4 июля 2003 года № 30336, заключенными между Российской Федерацией и ЕБРР на основании постановлений Правительства Российской Федерации от 16 сентября 2002 года № 673 и от 28 июня 2003 года № 374. Объем предоставленных ЕБРР Российской Федерации средств по 1-му займу составил 229 млн. долл. США, по 2-му займу - 290 млн. долл. США.

Необходимо отметить, что в рамках указанных соглашений о займе также предусмотрены расходы на реализацию проекта строительства транспортного обхода г. Санкт-Петербурга, который в ходе настоящего контрольного мероприятия не рас-

сма тривался. Проверкой установлено, что предварительное распределение заемных средств на реализацию 2 проектов не производилось.

Наличие прединвестиционного обоснования, предусмотренного постановлением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 1996 года № 395 «Об утверждении порядка работы с проектами, финансируемыми за счет средств займов МБРР», в ходе проверки не установлено.

Юридическое заключение Минюста России, подтверждающее правомочность заключения соглашений о займе по 1-му займу было выдано 15 января 2003 года № 03/299 - ЮЧ, по 2-му займу - 28 октября 2003 года № 03/10935 - ЮЧ.

Соглашения о займе зарегистрированы в Государственной книге внешнего долга Российской Федерации (регистрационные номера Каг-0-МЗ-237 и Fr-0-МЗ-245).

Начиная с 2002 года (1-й заем) и с 2003 года (2-й заем), проект строительства автодороги «Амур» (Чита - Хабаровск) (далее - Проект) ежегодно включался в Программу государственных внешних заимствований Российской Федерации.

Обслуживание и погашение займов осуществлялись за счет средств федерального бюджета.

Строительные работы на участках автодороги «Амур» (Чита - Хабаровск) по 1-му займу начались в апреле 2003 года, по 2-му займу - в мае 2004 года. Завершение строительства, в соответствии с заключенными контрактами, по 1-му займу планировалось на декабрь 2003 года, по 2-му займу - на декабрь 2005 года.

Контракты на строительство участков автодороги «Амур» (Чита - Хабаровск) заключались только на выполнение работ по первой стадии - возведение земляного полотна и укрепление откосов, строительство водопропускных труб и мостов, установка барьерного ограждения, а также устройство конструктивных слоев дорожной одежды с переходным покрытием из щебня. Строительство участков по второй стадии (устройство асфальтобетонного покрытия, нанесение горизонтальной разметки) планируется обеспечить в 2008-2009 годах за счет средств федерального бюджета.

2. Проверка процедуры размещения заказов и выполнение условий контрактов по строительству автодороги за счет средств займов

На право выполнять строительные работы по 1-му займу претендовали фирмы, консорциумы и совместные предприятия из России, Турции и Германии. Росавтодором, при участии консультационной компании ЗАО «Генинжконсалт», определялась способность подрядчика выполнять работы в зависимости от наличия у него необходимых машин и механизмов, опыта предыдущей работы на аналогичных объектах и финансового положения. В конкурсных торгах приняли участие 5 из 7 компаний, прошедших предварительную квалификацию.

По результатам проведенного Росавтодором конкурса победителем по всем лотам был признан консорциум в составе компаний: «Автобан» (Германия), «Верла Трейдинг» (Кипр), «УДС № 1» (Россия) (далее - консорциум «Автобан»).

В рамках соглашения о консорциуме компания «Автобан» являлась руководящим участником и занималась общей организацией управления строительством и вопросами финансирования, компания «Верла Трейдинг» - организацией лизинга дорожной техники, а «УДС № 1» - непосредственно строительством. Как установлено, в ходе строительства консорциумом было решено отказаться от услуг компании «Верла Трейдинг» и привлечь дорожную технику российских организаций, выполнявших подрядные работы по строительству автодороги.

Ход работ по 1-му займу показал, что основной причиной неудовлетворительного выполнения строительно-монтажных работ по всему комплексу на участках автодороги «Амур» Чита - Хабаровск-1 являлось низкое исполнение консорциумом «Автобан»

функций генерального подрядчика, недостаточный контроль за ходом строительства, слабое управление производством работ и работой субподрядных организаций, низкий уровень качества дорожных и мостовых работ. В итоге, завершение строительства участков автодороги было перенесено с декабря 2003 года на декабрь 2004 года.

Консорциум «Автобан» стал также победителем конкурса и по 2-му займу (1 лот). Необходимо отметить, что в ходе проведения конкурса не были приняты во внимание неудовлетворительные результаты выполнения данным консорциумом контрактных обязательств по 1-му займу.

В конкурсе на строительство участков автодороги по 2-му займу приняли участие 7 компаний, прошедших предварительную квалификацию.

По результатам проведенного конкурса, помимо консорциума «Автобан», победителями были признаны консорциум в составе компаний «Вальтер-Хайлит» (Германия) и ЗАО «Илан-Л» (Россия) (далее - консорциум «Вальтер-Хайлит») по 2-му и 4-му лотам, а также консорциум «Ростур» в составе ЗАО «Центральная компания ФПГ БСК» (Россия) и фирмы «Урбан» (Турция) по 3-му лоту.

Контракты на выполнение подрядных строительных работ между Дирекцией и победителями конкурсных торгов заключены 4 марта 2004 года: № 947-А с консорциумом «Автобан» (участок км 483 - км 539); № 948-А с консорциумом «Вальтер-Хайлит» (участок км 539 - км 596); № 949-А с консорциумом «Ростур» (участок км 943 - км 979); № 950-А с консорциумом «Вальтер-Хайлит» (участок км 979 - км 1006).

Как установлено, победитель по контракту № 948-А был определен по наименьшей цене среди участников торгов, а по контракту № 950-А - по цене выше других участников торгов, которые не учли все необходимые технологические операции, объемный вес и дальность перевозки грунтов.

Необходимо отметить, что при рассмотрении предложений на участие в конкурсе к консорциумам «Автобан» и «Вальтер-Хайлит» со стороны Дирекции имелся ряд существенных претензий. Так, письмом Дирекции от 10 октября 2003 года № ДВ-5/2613 в адрес Росавтодора сообщалось, что предложенная оценка стоимости работ консорциума «Вальтер-Хайлит» представляется заниженной на 26 % по отношению к инженерной оценке. Опыт реализации 1-го займа показал, что столь значительное снижение стоимости работ в ходе конкурса приводит к сложностям в работе субподрядных организаций, в особенности специализированных (строительство мостов, буровзрывные работы).

В связи с этим имеются основания считать, что причиной срыва консорциумом «Вальтер-Хайлит» подрядных работ по контрактам № 948-А и № 950-А, помимо прочего, является и стоимость работ, заниженная в ходе проведения конкурса. Для сравнения, в ходе реализации контракта № 949-А стоимость подрядных работ по согласованию с Росавтодором и ЕБРР была увеличена с 29,8 млн. долл. США до 46,8 млн. долл. США, или на 35 процентов.

3. Проверка выполнения контрактов на услуги консультантов по техническому содействию и техническому надзору за строительством участков дороги за счет средств займов

Привлечение консультанта по техническому содействию в управлении Проектом и надзору за строительными работами предусмотрено разделом 3.05 соглашений о займе. Заказчиком по контракту на консультационные услуги по техническому содействию в ходе строительства автодороги «Амур» являлся Росавтодор.

По информации Росавтодора, функции заказчика по контрактам на подрядные строительные работы и по контрактам на консультационные услуги по техническому надзору за строительством автодороги «Амур» выполняла Дирекция.

Однако в ходе проверки не установлено наличие документов о своевременной официальной передаче Дирекции функций заказчика по контролю за контрактами на подрядные строительные работы и на консультационные услуги по техническому надзору за строительством автодороги «Амур» (Чита - Хабаровск).

Основываясь на положениях постановления Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 года № 714, Дирекция письмом от 28 апреля 2003 года № ДВ-7/1899 в адрес Росавтодора поставила вопрос о необходимости заключения соглашения с Минтрансом России на выполнение функций заказчика-застройщика. Однако в период реализации контрактов с 2003 года по октябрь 2005 года Росавтодором и Дирекцией вышеназванное соглашение не заключалось. Соглашение между Росавтодором и Дирекцией о передаче части функций государственного заказчика было заключено только в октябре 2005 года.

Контракт с компанией «Дорш Консалт»

В целях осуществления технического надзора за строительными работами по 1-му займу по результатам проведенного Росавтодором конкурса между победителем - компанией «Дорш Консалт» (Германия) и Дирекцией в декабре 2002 года был подписан консультационный контракт.

Первоначально контракт с компанией «Дорш Консалт» был заключен на сумму 1,8 млн. долл. США, однако в ходе его реализации стоимость была увеличена до 4,2 млн. долл. США. По данным Дирекции, это было вызвано включением объема консультационных услуг по техническому надзору за строительством на 2 новых участках дороги (1,2 млн. долл. США) и переносом сроков завершения работ (1,2 млн. долл. США).

В ходе проверки в работе компании «Дорш Консалт» по технадзору установлен ряд недостатков, повлиявших на сроки завершения строительно-монтажных работ по контрактам. Так, письмом Дирекции от 4 августа 2003 года № ДВ-5/2519 отмечалось, что в отчете консультанта за июнь 2003 года отсутствует анализ о ходе исполнения контрактов. Консультантом допускались грубые нарушения, в частности, работа без утвержденной рабочей документации и проекта производства работ. В описании выполненных работ по лотам отсутствовал анализ работы подрядных организаций, представленная информация не позволяла сделать вывод об эффективности и качестве работ конкретных субподрядчиков. В отчете приводились только общие финансовые показатели по лотам без анализа соответствия объемам выполненных работ и произведенных платежей.

Срок действия контракта с компанией «Дорш Консалт» истек в январе 2007 года.

Консультационные контракты с ЗАО «Генинжконсалт» и консорциумом в составе ЗАО «Генинжконсалт», Институт «Стройпроект» и ОАО «Иркутскгипродорнии»

По итогам проведенного конкурса Росавтодор заключил с ЗАО «Генинжконсалт» контракт от 25 марта 2002 года № ПО-12/110-1 на оказание консультационных услуг по 1-му займу сроком на 18 месяцев.

По условиям контракта ЗАО «Генинжконсалт» подготавливало техническую спецификацию, технические задания на доработку документации. Кроме того, ЗАО «Генинжконсалт» оказывало постоянную поддержку задействованным в Проекте структурным подразделениям Росавтодора, включая Группу реализации проекта, подготавливало тендерную документацию на консультационные услуги по техническому надзору за строительством.

Первоначальная стоимость контракта составляла 1,9 млн. долл. США (с НДС), окончательная - 3,3 млн. долл. США.

Увеличение стоимости контракта было связано с продлением срока оказания консультационных услуг на 15 месяцев.

По результатам конкурсного отбора Росавтодором был заключен контракт от 16 июня 2003 года № ПО-12/351-1 с консорциумом в составе: ЗАО «Генинжконсалт» (головной партнер), Институт «Стройпроект», ОАО «Иркутскгипродорнии». Контракт был заключен сроком на 48 месяцев и предусматривал осуществление консультационных услуг по техническому надзору за строительными работами в рамках 2-го займа. Общая стоимость работ по контракту составляла 9,7 млн. долл. США.

В целях проведения технического надзора за строительством на участках автодороги «Амур», по согласованию с Росавтодором, указанным консорциумом была сформирована группа специалистов.

В ее обязанности, помимо прочего, входил повседневный технический надзор за строительством, консультирование Дирекции по всем вопросам, связанным с исполнением контракта, включая урегулирование претензий подрядчиков и прием выполненных работ.

Необходимо отметить, что в работе группы имелись существенные недостатки, что в определенной степени отразилось на выполнении контрактов по 2-му займу (из 4 контрактов 3 было сорвано).

Так, еще на начальной стадии строительства в рамках 2-го займа Дирекция письмом от 26 апреля 2004 года № ДВ-15/1019 сообщила Росавтодору, что указанной группой специалистов не принимаются меры по обеспечению выполнения подрядчиками условий контракта в части предоставления необходимых документов и скорейшего начала строительных работ. Указывалось, что на участке по контракту № 950-А бесконтрольно ведутся работы по отсыпке земляного полотна, специалисты по техническому надзору и представители генподрядчика на участке отсутствуют. В целом уровень организации работ по выполнению функций технического надзора оценивался как недостаточный. Протоколом совещания в Росавтодоре от 8 апреля 2005 года № СП-1/51 отмечалось, что не обеспечено выставление претензий консорциуму «Вальтер-Хайлит» за нарушение сроков завершения работ.

4. Проверка целевого и эффективного использования средств займов

1-й заем

Проверкой установлено, что в ходе строительства были выявлены отдельные недочеты и недоработки в конкурсной документации, связанные в основном с неучтенными в ней объемами работ, подлежащими выполнению и предусмотренными инженерными проектами. Основными причинами здесь явились различия в формировании единичных расценок и входящих в них составов работ по требованиям ЕБРР и российского законодательства, а также отсутствие соответствующего опыта и сжатые сроки подготовки конкурсной документации. На отдельных участках была выявлена необходимость выполнения работ по замене непригодных (слабых) грунтов на скальные, в том числе по причине несоответствия фактической геологии проектной, что также не было учтено в конкурсной документации.

В августе 2003 года Росавтодор принял решение увеличить объем строительных работ по контрактам № 943-А и № 946-А, что было связано с увеличением протяженности участков на 52 км. Стоимость дополнительных строительных работ (с учетом НДС) составила: по контракту № 943-А - 23,1 млн. долл. США, по контракту № 946-А - 9,8 млн. долл. США.

Необходимо отметить, что конкурсные торги на выполнение дополнительных строительных работ не проводились.

Сроки строительства по сравнению с определенными в контрактах были перенесены в среднем на 1 год. Так, срок окончания строительства по контракту № 944-А был запланирован на декабрь 2003 года. Фактически с учетом 3 дополнительных соглаше-

ний, срок строительства был продлен до октября 2004 года. Аналогичная ситуация имела место по контрактам №№ 943-А, 945-А и 946-А. Необходимо также отметить, что на сроки строительства повлияли недостатки в управлении контрактами со стороны подрядчиков и низкая организация работ с привлеченными субподрядными строительными организациями, число которых достигало 40 единиц.

В целом анализ отчетов компании «Дорш Консалт» показал, что на протяжении всего периода строительства имелись повторяющиеся недостатки, которые в конечном итоге привели к переносу сроков строительства автодороги «Амур» Чита - Хабаровск-1 почти на 1 год. К таким недостаткам относятся слабое управление и недостаточно квалифицированное планирование производства строительно-монтажных работ со стороны консорциума «Автобан», что было обусловлено:

- слабым контролем качества строительно-монтажных работ, включая контроль за работой субподрядных организаций и за инженерно-техническим персоналом;
- неэффективным использованием строительной техники и механизмов у субподрядных организаций;
- несвоевременной поставкой строительных материалов и конструкций на стройплощадки;
- недостаточным количеством рабочих, а также крайне слабой укомплектованностью квалифицированными инженерно-техническими работниками при сооружении мостов;
- несвоевременной разработкой качественной проектно-сметной документации и задержками ее поставки на стройплощадки.

Практически во всех отчетах компанией «Дорш Консалт» отмечались недостатки и нарушения, которые приводили к отставанию строительных работ от графика, при этом снижение темпов работ наблюдалось уже в апреле 2003 года, то есть практически с начала строительных работ.

Единственной объективной причиной отставания строительства от графика являлись неблагоприятные погодные условия в июле-августе 2003 года (проливные дожди).

В целом за период строительства автодороги «Амур» по 1-му займу было построено: 189,6 км автодороги со щебеночным покрытием переходного типа, 22 моста, в том числе 3 моста по 135 м, 1 мост длиной 221 м, 18 мостов длиной менее 100 пог. м. Общая стоимость выполненных работ за счет средств займа составила 118,4 млн. долл. США (с НДС).

2-й заем

По состоянию на 1 октября 2007 года общая сумма заключенных контрактов с учетом дополнений составила 174,1 млн. долл. США (с НДС). Окончательная стоимость выполненных работ по контрактам (с учетом результатов инвентаризации работ по расторгнутым контрактам №№ 947-А, 948-А и 950-А) составила за счет средств займа 124 млн. долл. США (с НДС).

Работы в полном объеме были завершены только по контракту № 949-А. Участок автодороги протяженностью 33,1 км принят в эксплуатацию 14 декабря 2006 года.

Контракты №№ 947-А, 948-А и 950-А на строительство участков автодороги протяженностью 128,3 км были расторгнуты в связи с нарушением подрядчиками сроков завершения работ и срывом ввода объектов в эксплуатацию (пункт 15.2 «Расторжение контракта заказчиком общих условий контракта»).

Всего по состоянию на 1 октября 2007 года по 3 разорванным контрактам оформлено и принято к оплате строительных работ на сумму 77,2 млн. долл. США (без НДС), что составляет 60,6 % от суммы заключенных контрактов. Стоимость невыполненных объемов работ в результате разрыва контрактов (по результатам инвентаризации) составила 55,8 млн. долл. США (1,75 млрд. рублей в ценах 2004 года

по курсу Банка России 31,3 рубля за 1 доллар США). Стоимость оставшихся объемов работ в ценах 2007 года (с учетом применения индексов-дефляторов) составила 2,67 млрд. рублей) или выросла по сравнению с 2004 годом в 1,5 раза.

Причинами срыва работ по контрактам №№ 947-А, 948-А и 950-А являлись низкий уровень организации производства работ, а также разногласия внутри консорциумов. Например, после получения в полном объеме авансового платежа ЗАО «Илан-Л», участник консорциума «Вальтер-Хайлит» не обеспечил своевременную поставку на участки строительства ГСМ, водопропускных труб, взрывчатых веществ, а также наличия на участках необходимого объема производственных мощностей.

Письмом от 6 мая 2005 года № ДВ-15/722 в адрес консорциума «Вальтер-Хайлит» Дирекция сообщила, что ввиду невыполнения консорциумом своих обязательств в рамках контрактов № 948-А, № 950-А, его действия «рассматриваются как неспособность управлять контрактами».

Протоколом совещания в Дирекции от 29 апреля 2005 года работа консорциума «Автобан» по организации строительных работ в рамках контракта № 947-А признана как «неудовлетворительная».

В ходе анализа отчетов группы технического надзора установлено, что подрядчики оказались неспособными управлять технической и финансовой стороной контрактов, а также осуществлять координацию работ с субподрядными организациями.

Еще на начальной стадии строительства отмечалась низкая строительная готовность по всем контрактам. В июне 2004 года ход работ по контракту № 947-А со стороны технадзора характеризовался как неудовлетворительный. Не были начаты строительные работы и не определены субподрядные организации. На площадках отсутствовала проектно-сметная документация и проекты организации строительства, подрядчики не имели календарных графиков работ и договоров с субподрядными организациями, не были разработаны графики поставки материалов и конструкций.

Исходя из анализа ситуации по строительству автодороги в 2005 году, группой технадзора ставилось под сомнение окончание работ в установленный графиком срок. Указывалось, что крайне неудовлетворительный ход работ может привести к срыву срока завершения работ по контракту № 947-А. Протоколом совещания в Росавтодоре от 28 мая 2005 года было принято решение о возможности начала процедуры расторжения контракта № 947-А в связи с неудовлетворительным ходом работ.

В отчетах по контракту № 948-А ход работ также характеризовался как неудовлетворительный. Указывалось, что на участке строительства мостов субподрядной организацией ПК «Мостовик» была полностью снята и передислоцирована вся строительная техника.

По контракту № 950-А в связи с крайне низкими темпами работ завершение строительства в установленные контрактом сроки не представлялось возможным.

Таким образом, ход строительства автодороги «Амур» по 2-му займу, начиная с мая 2004 года, характеризовался как неудовлетворительный, в особенности по 3 контрактам, где лидерами консорциумов являлись иностранные компании - «Вальтер-Хайлит» и «Автобан». Как установлено проверкой, вопрос о расторжении контрактов с консорциумами возник еще в середине 2005 года, так как, исходя из выполненных объемов строительных работ, было ясно, что ввод участков дороги в срок по контрактам (октябрь и декабрь 2005 года) будет сорван. Протоколом совещания при начальнике управления строительства и проектирования Росавтодора С. Ю. Потапове от 21 мая 2005 года отмечалось, что консорциумы «Вальтер-Хайлит» и «Автобан» оказались неспособны управлять строительными работами. Указанные консорциумы не имели четкой организационной структуры на строи-

тельной площадке, способной осуществлять управление контрактами, в том числе работу субподрядных организаций. По информации Дирекции, представители компании «Вальтер-Хайлит» ни разу не присутствовали на строительной площадке, а вместо себя наняли компанию «Нивельт Лабор» (Германия), деятельность которой также оценивается крайне отрицательно.

Несмотря на то, что негативные факторы в ходе исполнения консорциумами своих обязательств отмечались еще на начальной стадии строительных работ, решение о расторжении контрактов было принято только в июне 2006 года, по итогам совещания при заместителе руководителя Росавтодора А. М. Чабунине, по результатам рабочей поездки по объектам строительства автодороги «Амур» Чита - Хабаровск-2.

В соответствии с условиями контрактов при их досрочном расторжении и невыполнении согласованных объемов работ к генподрядчикам применяются штрафные санкции. Сумма указанных штрафных санкций составила 12,8 млн. долл. США. Как установлено проверкой, по результатам инвентаризации, проведенной после расторжения контрактов по 2-му займу, часть штрафных санкций в сумме 7,7 млн. долл. США была погашена подрядчиками за счет выполненных, но неоплаченных работ до расторжения контрактов. На момент проведения настоящей проверки остаток штрафных санкций, не оплаченных подрядчиками, составлял 5,1 млн. долл. США. Необходимо отметить, что консорциумы отказывались в добровольном порядке оплатить штрафные санкции, несмотря на неоднократные обращения Дирекции. Исковые заявления Дирекции о взыскании образовавшейся задолженности Арбитражным судом также не были удовлетворены ввиду ничтожности банковских гарантий, предоставленных в целях обеспечения надлежащего исполнения контрактов.

В целом по 2-му займу построено 33,1 км автодороги вместо предусмотренных контрактами 161,4 км (из-за срыва подрядчиками сроков окончания 3 контрактов) со щебеночным покрытием переходного типа и 6 мостов длиной менее 100 погонных метров.

На момент проведения контрольного мероприятия оставшиеся объемы работ на участках автодороги длиной 128,3 км, а также строительство мостов выполнялись другими российскими подрядчиками (ЗАО «Труд», ООО «ВДСК» и ОАО «БСМ») за счет средств федерального бюджета. Стоимость работ по заключенным контрактам составляет 2,74 млрд. рублей (111,8 млн. долл. США по курсу Банка России 24,5 рубля за 1 доллар США). Таким образом, с учетом невыполненных работ в сумме 55,8 млн. долл. США из-за срыва работ по 3 контрактам 2-го займа дополнительные расходы федерального бюджета составляют 56 млн. долл. США. Окончание строительных работ запланировано на декабрь 2007 года.

Аудит

Росавтодором был заключен контракт от 21 марта 2005 года № 85/05 с ООО «ФБК» на проведение аудиторской проверки расходования средств займов ЕБРР № 17559 и № 30336. Согласно указанному контракту ООО «ФБК» проводило аудит непосредственно в Росавтодоре.

Расходы Росавтодора на оплату услуг ООО «ФБК» в части проверки использования заемных средств на строительство автодороги «Амур» (Чита - Хабаровск) за период с 2003 года по июнь 2007 года в размере 1,56 млн. рублей были учтены Дирекцией для формирования затрат по капитальным вложениям.

Объемы указанных затрат нашли отражение в бухгалтерском учете Дирекции на счете 106.01.1 «Капитальные вложения» и в бухгалтерской отчетности за 2006 год, а также в справке по внутренним расчетам формы ОКУД № 0503125 на 1 октября 2007 года.

5. Анализ эффективности взаимодействия между Федеральным дорожным агентством, Минфином России и другими участниками проектирования и строительства автодороги «Амур» с использованием средств займов

В ходе проведения проверки установлено, что Минфином России и Минэкономразвития России крайне медленно решались вопросы согласования перераспределения средств займа, что не могло не отразиться на эффективном использовании Росавтодором заемных средств.

В целях повышения эффективности использования заемных средств ЕБРР, Росавтодор предлагал рассмотреть вопрос о направлении неиспользованных средств в размере 116 млн. долл. США (16,3 млн. долл. США - по 1-му займу и 99,7 млн. долл. США - по 2-му займу) на строительство участков автодороги «Амур» по второй стадии (устройство асфальтобетонного покрытия). Это требовало внесения изменений в направление использования средств займов и продления срока их реализации.

Так, письмом от 15 августа 2006 года № 01-24/5544 Росавтодор обратился в Минфин России с просьбой рассмотреть вопрос о направлении остатка неиспользованных средств 1-го займа на устройство асфальтобетонного покрытия участков автодороги «Амур». Минфин России потребовал предоставить детальное обоснование целесообразности финансирования новых расходов, не предусмотренных действующим Соглашением о займе.

Минэкономразвития России письмом от 10 октября 2006 года № 14958-КА/Д13 дало согласие на использование остатка средств 1-го займа для устройства асфальтобетонного покрытия на участках автодороги «Амур».

Минфин России письмом от 13 ноября 2006 года № 04-02-02/7076 сообщил, что Росавтодором не представлен детальный анализ преимуществ финансирования работ по устройству асфальтобетонного покрытия участков автомобильной дороги «Амур» из средств 1-го займа по сравнению с альтернативными источниками финансирования государственных расходов.

Письмом от 23 января 2007 года № 01-21/374 Росавтодор сообщил Минфину России, что свободный остаток средств 2-го займа на 10 января 2007 года составил 99,7 млн. долл. США, и просил принять решение о продлении сроков реализации займа до декабря 2008 года.

Однако письмом от 30 января 2007 года № 04-02-02/7386 Минфин России отказал в продлении и просил Росавтодор предоставить уточненные данные по суммам займов ЕБРР, которые не будут использованы, для их последующего аннулирования.

Необходимо отметить, что Минэкономразвития России письмом от 12 февраля 2007 года № 766-КА/Д13 сообщило Росавтодору, что не имеет принципиальных возражений против использования остатков средств 2-го займа ЕБРР в сумме 99,7 млн. долл. США для устройства асфальтобетонного покрытия, а также продления сроков его реализации до декабря 2008 года.

В итоге, несогласованность в действиях Минфина России, Росавтодора и Минэкономразвития России привела к неоправданным расходам федерального бюджета.

Кроме того, по информации Росавтодора, представленной в ходе проверки, существующее щебеночное покрытие на построенных участках автодороги «Амур» (Чита - Хабаровск) не в полной мере обеспечивает безопасность движения из-за значительной запыленности при движении транспортных средств, что ведет к существенному снижению видимости. Из-за значительной протяженности участков дороги со щебеночным покрытием осложняется контроль за движением транспорта со стороны органов ГИБДД, и поэтому нередки случаи столкновения автомобилей со смертельным исходом.

Наличие асфальтобетонного покрытия на данных участках, по мнению Росавтодора, не только сократит эксплуатационные расходы, увеличит срок эксплуатации дороги, но и приведет к уменьшению затрат конечных потребителей услуг, связанных с расходами на ГСМ, амортизационными издержками, и, как следствие, снижению транспортной составляющей в конечной цене продуктов и товаров, перевозимых по данной дороге, улучшению экологии региона.

6. Проверка выполнения Российской Федерацией обязательств по обслуживанию средств займов, направленных на строительство автодороги

Необходимо отметить, что несвоевременное решение вопроса по неиспользуемым остаткам средств ЕБРР приводит к потерям федерального бюджета в виде выплаты ЕБРР комиссии в размере 0,5 % от неиспользуемой суммы займа.

При этом выплаты комиссии в 2006 и 2007 годах, когда строительство на автодороге «Амур» по 2 займам ЕБРР фактически было прекращено, составили 1,1 млн. долл. США. Потери федерального бюджета расчетно составляют 0,58 млн. долл. США.

По данным Минфина России, единовременная комиссия в размере 5,19 млн. долл. США по 2 займам ЕБРР (1 % от общей суммы - 519 млн. долл. США) была перечислена на счет ЕБРР в 2003 году. Между тем по указанным займам не было использовано 116 млн. долл. США. Таким образом, потери федерального бюджета составили 1,16 млн. долл. США (единовременная комиссия ЕБРР в соответствии с условиями соглашений о займах).

Установлено также, что сумма начисленных процентов и комиссии по займам на 1 октября 2007 года составила 56,3 млн. долл. США. Указанные суммы были перечислены Минфином России из федерального бюджета в пользу ЕБРР.

Оплата основного долга по 1-му займу началась 17 декабря 2005 года, а по 2-му займу - 19 марта 2007 года. В соответствии с графиком платежей Минфином России выплачено в пользу ЕБРР 49,34 млн. долл. США, в том числе по 1-му займу - 37,26 млн. долл. США, по 2-му займу - 12,08 млн. долл. США.

Выводы

1. Поручение Президента Российской Федерации В. В. Путина о завершении строительства автомобильной дороги «Амур» (Чита - Хабаровск) во второй стадии в 2008 году не выполнено. Постановлением Правительства Российской Федерации от 9 июля 2007 года № 437 «О внесении изменений в федеральную целевую программу «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)» срок строительства указанной автомобильной дороги продлен до 2011 года.

2. При строительстве автомобильной дороги «Амур» (Чита - Хабаровск) государственные капитальные вложения, утвержденные распоряжениями Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2006 года № 140-р и от 8 февраля 2007 года № 146-р, освоены в следующих суммах:

- за 2006 год - 5368912,564 тыс. рублей, что составляет 97,1 % от годового задания и произведенного финансирования;

- за январь-сентябрь 2007 года - 3410031,329 тыс. рублей, что составляет 50,6 % от годового задания и 65,3 % от финансирования, произведенного в указанный период. По состоянию на 1 октября 2007 года не финансировались и не велись работы на 19 участках автодороги. На основных объектах, подлежащих вводу в 2007 году, имелось значительное отставание в объемах выполненных работ.

В нарушение пункта 37 постановления Правительства Российской Федерации от 23 февраля 2007 года № 126 «О мерах по реализации федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» главный распорядитель - Росавтодор не представил до

15 сентября 2007 года в Минэкономразвития России предложения о внесении изменений в перечень строек и объектов для федеральных государственных нужд на 2007 год с целью перераспределения объемов государственных капитальных вложений по стройкам и объектам, включенным в этот перечень, в связи с уточнением объемов выполненных работ.

3. В нарушение пункта 36 Положения о формировании перечня строек и объектов для федеральных государственных нужд и их финансировании за счет средств федерального бюджета, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 года № 714, государственный заказчик - Дирекция в 2006 году авансировала части стоимости подрядных работ в суммах, составляющих более 30 % от устанавливаемого Минэкономразвития России годового лимита капитальных вложений.

В 2007 году работы по инженерным изысканиям и подготовке проектной документации проавансированы в сумме 1414,2 тыс. рублей, что составляет 100 % от утвержденного годового лимита капитальных вложений.

В нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 22 июня 1994 года № 745 «Об авансировании подрядных работ на объектах строительства для федеральных государственных нужд» Дирекция не контролировала целевое использование авансированных средств. Отчеты подрядных организаций об использовании авансов в Дирекции отсутствовали: за 2006 год - 1561926,856 тыс. рублей, за 2007 год - 640875,721 тыс. рублей.

По контракту от 24 июня 2004 года № 07/04-СМР, заключенному с ЗАО «Илан-Л», для выполнения строительных работ на участке автодороги км 1143 - км 1183 и расторгнутому 7 мая 2007 года по решению Арбитражного суда Хабаровского края, сумма выданного в 2006 году и непогашенного аванса составляла 118696,93 тыс. рублей.

По состоянию на 1 октября 2007 года остатки неотработанных авансов составляли 301042,3 тыс. рублей.

4. Исполнение утвержденных показателей ввода в эксплуатацию участков дорог и искусственных сооружений на них составляло:

- в 2006 году - дорог - 157,286 км, мостов и путепроводов - 517,443 пог. м (79,8 % и 73,8 %, соответственно, от утвержденного задания);

- в январе-октябре 2007 года дорожные объекты в эксплуатацию не вводились, несмотря на то, что письмом Росавтодора от 2 мая 2007 года № 03-28/3859 определены сроки ввода объектов в эксплуатацию с 25 сентября 2007 года.

В нарушение договоров о передаче функций государственного заказчика от 2 марта 2006 года № ОПО-49/23 и от 14 марта 2007 года № ОПО-49/8, заключенных с Росавтодором, Дирекция не принимала должных мер для выполнения планируемых работ. В 2006 году постоянное несоблюдение графика производства работ подрядной организацией ЗАО «Илан-Л» стало причиной срыва ввода в эксплуатацию участка автодороги км 1143 - км 1183.

По состоянию на 1 октября 2007 года наибольшее отставание от графиков производства работ имелось на объекте км 1853 - км 1906. К вводу в эксплуатацию не подготовлен участок км 1370 - км 1448.

5. В 2006 году при утвержденном объеме финансирования в сумме 5527000,0 тыс. рублей дополнительным соглашением к договору о передаче функций государственного заказчика, подписанным Росавтодором 21 декабря 2006 года, уменьшено задание по вводу в эксплуатацию мостовых сооружений протяженностью 236,4 пог. м. Ввод объекта перенесен на 2007 год.

6. С 2003 года по январь-сентябрь 2007 года строительные работы на участке км 483 - км 596 профинансированы в объеме 3664409,086 тыс. рублей (в ценах соответствующих лет) из 2 источников, в том числе: средствами федерального бюджета на сумму 2091951,87 тыс. рублей, средствами займа ЕБРР - 1572457,216 тыс. рублей (42,9 % от общей суммы финансирования).

Федеральной адресной инвестиционной программой на 2007 год финансирование указанного участка дороги предусмотрено в размере 2322102,7 тыс. рублей. Освоение бюджетных средств на указанных участках по состоянию на 1 октября 2007 года составило 744513,253 тыс. рублей, или 32,1 % от утвержденной суммы.

7. В нарушение распоряжения Росавтодора от 7 мая 2003 года № ИС-414-р «О введении в действие гарантийных паспортов на законченные строительством, реконструкцией, капитальным ремонтом и ремонтом автомобильные дороги и искусственные сооружения на них» Дирекция не контролировала сроки исполнения гарантийных обязательств подрядными организациями. На участке автомобильной дороги «Амур» км 1800 - км 1811, сданном в эксплуатацию в октябре 2004 года, часть дефектов, возникших по вине подрядной организации в 2006 году, устранялась дорожно-эксплуатационной организацией. На участке км 1682 - км 1692 через 4 года после ввода его в эксплуатацию проведен ремонт с оплатой работ на сумму 9119,464 тыс. рублей.

8. В 2006 и 2007 годах в ходе проведения подрядных торгов нарушались следующие положения Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»: пункт 6 статьи 11 в части завышения в конкурсной документации требований, возлагаемых на участника размещения заказа; пункт 4 статьи 20 в части размера обеспечения конкурсной заявки; пункт 1 статьи 29 в части нарушения сроков подписания договоров.

За январь-сентябрь 2007 года способом размещения заказа у единственного поставщика размещено 49 заказов на 3517613,247 тыс. рублей, что составляет 97,2 % от общей стоимости заключенных контрактов.

9. По состоянию на 1 ноября 2007 года Дирекция не разместила заказы на выполнение строительных работ в 2007 году на 16 участках протяженностью 391,95 км в размере 82257,1 тыс. рублей.

10. В нарушение статьи 27 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» конкурсная комиссия в 2004 году признала заявку ЗАО «Илан-Л» соответствующей конкурсной документации, несмотря на то, что в 2002 году указанная фирма участвовала в судебных разбирательствах с Дирекцией. По решению конкурсной комиссии ЗАО «Илан-Л» было допущено к участию в конкурсе и признано победителем.

11. Без проведения конкурсных торгов заключен государственный контракт от 18 апреля 2005 года № 02/05-СМР с ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России» на строительство участка автомобильной дороги «Амур» (Чита - Хабаровск) км 1853 - км 1906. По состоянию на 1 октября 2007 года дорожные работы, выполненные по указанному контракту, оплачены из средств федерального бюджета в размере 3452589,9 тыс. рублей в ценах соответствующих лет.

12. В ходе строительства участка км 1853 - км 1906 подрядной организацией - ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России» в отдельных случаях нарушались положения, определенные пунктом 6 статьи 52 Градостроительного кодекса Российской Федерации, в части производства работ и исполнения СНиП, ГОСТ, СН, ТУ.

13. В нарушение части 7 статьи 52 Градостроительного кодекса Российской Федерации в ходе строительства участка дороги км 1853 - км 1906 в утвержденную проектную документацию вносились изменения, которые оформлялись письмами и/или протоколами совещаний.

Так, в инженерном проекте на I стадию строительства было предусмотрено 2 типа конструкции дорожной одежды - на обычных грунтах и в скальных выемках. В соответствии с письмом Дирекции от 24 мая 2007 года № ДВ-8/1390 и протоколом технического совещания от 18 мая 2007 года к производству работ принят 1 тип конструкции дорожной одежды. По заключению филиала ФГУ «Росдортехнология» в сложных инженерно-геологических условиях строительства участка автомобильной дороги протяженностью 56 км недопустимо принимать единую конструкцию дорожной одежды. Конструкция должна назначаться дифференцированно с разбивкой на характерные участки.

14. На этапах предквалификации и последующего конкурсного отбора, предусмотренного процедурами ЕБРР, Росавтодор при консультационном содействии ЗАО «Генинжконсалт», основываясь на формальных критериях, признал победителями конкурсов консорциумы с участием иностранных фирм «Вальтер-Хайлит» (Германия) и «Автобан» (Германия), которые не смогли организовать должным образом работу с субподрядными российскими организациями на строительстве участков автодороги «Амур» (Чита - Хабаровск).

15. Сроки строительства по 1-му займу автодороги «Амур» Чита - Хабаровск-1 были сорваны в среднем на 1 год. Причинами срыва сроков явились недостатки в управлении контрактами со стороны генподрядчиков, а также низкий уровень организации работ с субподрядными строительными организациями.

16. В связи со срывом сроков окончания строительных работ по контрактам в рамках использования средств 1-го займа, дополнительные расходы на оплату консультационных услуг, возмещаемые за счет средств федерального бюджета, составили 2,6 млн. долл. США.

17. Росавтодором не проводились конкурсы на строительство дополнительных участков, составляющих 30 % от общей протяженности дороги по 1-му займу.

18. Со стороны консорциума ЗАО «Генинжконсалт», института «Стройпроект» и ОАО «Иркутскгипродорнии», осуществлявших технический надзор за строительством по 2-му займу, не принимались должные меры по обеспечению выполнения подрядчиками условий контракта в части своевременного начала строительных работ. По ряду контрактов бесконтрольно проводились работы по отсыпке земляного полотна. Уровень организации работ по выполнению функций консультанта со стороны заказчика оценивался как недостаточный.

19. 3 контракта из 4 по 2-му займу на строительство участков автодороги «Амур» протяженностью 128,3 км были расторгнуты в 2006 году в связи с нарушением консорциумами сроков завершения работ и срывом ввода участков автодороги в эксплуатацию. Оставшиеся объемы работ выполнялись другими российскими подрядчиками за счет средств федерального бюджета.

20. По причине срыва работ по 3 контрактам 2-го займа, дополнительные расходы федерального бюджета, направленные на окончание работ по автодороге силами российских строительных организаций, составляют 56 млн. долл. США.

21. Часть штрафных санкций, не оплаченных консорциумом «Вальтер-Хайлит», сорвавшим сроки окончания работ по 2-му займу, на ноябрь 2007 года составляла

5,1 млн. долл. США. Предъявленные исковые требования о взыскании образовавшейся задолженности Арбитражным судом г. Москвы не были удовлетворены.

22. Соглашение между Росавтодором и Дирекцией о передаче части функций государственного заказчика в период реализации контрактов по займам с 2003 года по октябрь 2005 года не заключалось.

23. В ходе реализации проекта заемные средства в сумме 116 млн. долл. США не освоены, в результате потери федерального бюджета составили 1,16 млн. долл. США (единовременная комиссия ЕБРР в соответствии с условиями соглашений о займах).

24. В связи с выплатой ЕБРР комиссии за неиспользуемые средства займа потери федерального бюджета расчетно составили 0,58 млн. долл. США.

Предложения

1. Направить информационные письма Счетной палаты Российской Федерации Председателю Правительства Российской Федерации и Министру транспорта Российской Федерации.

2. Направить представление Счетной палаты Российской Федерации руководителю Федерального дорожного агентства.

3. Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

М. И. БЕСХМЕЛЬНИЦЫН

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. С. КОСОУРОВ