



Утвержден Коллегией Счетной палаты
Российской Федерации 30 апреля 2019 года

Аудитор Счетной палаты Российской Федерации
В.Н. БОГОМОЛОВ

**ОТЧЕТ О РЕЗУЛЬТАТАХ ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКОГО
МЕРОПРИЯТИЯ «МОНИТОРИНГ СТРОИТЕЛЬСТВА
(РЕКОНСТРУКЦИИ) АВТОМОБИЛЬНЫХ ДОРОГ ФЕДЕРАЛЬНОГО
ЗНАЧЕНИЯ, ПЕРЕДАВАЕМЫХ В ДОВЕРИТЕЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ
В 2018 ГОДУ»**

Итоги проверки

Счетная палата проверила результативность использования государственной компанией «Российские автомобильные дороги» бюджетных ассигнований федерального бюджета и собственных средств на строительство и реконструкцию автомобильных дорог общего пользования федерального значения, передаваемых в доверительное управление.

Контрольное мероприятие показало наличие системных проблем в вопросах организации строительства автомобильных дорог (низкое качество проектирования, длительность процедур по изъятию и оформлению земельных участков), а также недостаточно эффективную систему управления строительством.

Полномочия Госкомпании, связанные с изъятием земельных участков в целях размещения автомобильных дорог, в 2018 году осуществлялись на недостаточном уровне. Это является основной причиной отсутствия ввода объектов в эксплуатацию, хотя строительно-монтажные работы по ним завершены и получены заключения Ростехнадзора. В результате данные объекты числятся в составе незавершенного строительства.

Также проведенный анализ деятельности Госкомпании по строительству и реконструкции автодорог показал, что в большинстве случаев продолжительность производства работ по заключенным договорам (соглашениям) превышает предусмотренную проектами организации строительства.

Системные проблемы строительства автодорог госкомпании

М-11 «Москва – Санкт-Петербург»
полный ввод в 2018 году

427 км 191 км
69 % 31 %



● Построено
● Работы не завершены

❗ ДЛИТЕЛЬНЫЕ СРОКИ ИЗЪЯТИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ

❗ ПОТЕРЯ АКТУАЛЬНОСТИ ПСД

❗ ВЫЯВЛЕНИЕ ИНЖЕНЕРНЫХ КОММУНИКАЦИЙ, НЕ ПРЕДУСМОТРЕННЫХ ПСД

❗ КОРРЕКТИРОВКА ПС

❗ ДЛИТЕЛЬНЫЕ СРОКИ СОГЛАСОВАНИЯ ДОКУМЕНТОВ С СУБЪЕКТАМИ ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЙ

❗ НАРУШЕНИЯ СРОКОВ ВЫПОЛНЕНИЯ СМР

Центральная кольцевая автомобильная дорога

полный ввод в 2018 году
(первоначальные планы)

Работы по строительству и реконструкции не завершены.

Окончание СМР – не ранее II квартала 2021 года



Цель

Оценить результативность использования бюджетных ассигнований федерального бюджета и собственных средств государственной компании «Российские автомобильные дороги» на строительство и реконструкцию автомобильных дорог общего пользования федерального значения, передаваемых в доверительное управление.

Выводы

Деятельность Госкомпании по строительству и реконструкции автодорог не обеспечила результативность использования бюджетных ассигнований.

Цели и задачи по созданию эффективной системы скоростного автомобильного сообщения между городами Москвой и Санкт-Петербургом, по повышению эффективности работы и интенсивности грузооборота Московского транспортного узла до настоящего времени не реализованы.

Предложения Счетной палаты

Правительству Российской Федерации:

- поручить Минтрансу России организовать работу по внесению изменений в Правила предоставления субсидии №1127 в части установления порядка расчета размера денежных средств, подлежащих возврату в доход федерального бюджета за нарушения целей, условий и порядка предоставления субсидии.

ГК «Автодор»:

- заключать договоры (соглашения) на выполнение строительно-монтажных работ после выполнения процедур по резервированию, изъятию и выкупу земельных участков, что, в свою очередь, позволит вводить объекты в эксплуатацию непосредственно после завершения строительно-монтажных работ, и тем самым будет способствовать сокращению объемов незавершенного строительства.

Основание для проведения мероприятия

Пункт 3.9.0.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2019 год.

Предмет экспертно-аналитического мероприятия

- Бюджетные ассигнования федерального бюджета, а также собственные средства государственной компании «Российские автомобильные дороги», направленные на строительство и реконструкцию автомобильных дорог общего пользования федерального значения;
- деятельность государственной компании «Российские автомобильные дороги», направленная на выполнение показателей государственной программы «Развитие транспортной системы», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 319, и программы деятельности государственной компании «Российские автомобильные дороги» на долгосрочный период (2010–2021 годы)», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2009 года № 2146-р.

Цель экспертно-аналитического мероприятия

Оценка результативности использования бюджетных ассигнований федерального бюджета и собственных средств государственной компании «Российские автомобильные дороги» на строительство и реконструкцию автомобильных дорог общего пользования федерального значения, передаваемых в доверительное управление.

Объект экспертно-аналитического мероприятия

Государственная компания «Российские автомобильные дороги».

Исследуемый период

2018 год.

Сроки проведения мероприятия

С 31 октября 2018 года по 30 апреля 2019 года.

Краткая характеристика деятельности объекта экспертно-аналитического мероприятия

Государственная компания «Российские автомобильные дороги» (далее – Госкомпания, ГК «Автодор»)¹ является некоммерческой организацией, созданной Российской Федерацией на основе имущественных взносов в целях оказания государственных услуг и выполнения иных полномочий в сфере дорожного хозяйства с использованием федерального имущества на основе доверительного управления.

В доверительное управление ГК «Автодор» были переданы² автомобильные дороги М-4 «Дон», М-1 «Беларусь», М-11 «Москва – Санкт-Петербург», А-113 «Центральная кольцевая автомобильная дорога», М-3 «Украина», А-107 «Московское малое кольцо».

Кроме того, в срок до 1 января 2019 года в доверительное управление ГК «Автодор» подлежала передаче³ автомобильная дорога А-105 «Подъездная дорога от Москвы к аэропорту Домодедово». Однако, по данным бюджетной отчетности⁴, по состоянию на указанную дату в составе нефинансовых активов имущества казны данная автомобильная дорога не числится.

По итогам 2019 года в доверительном управлении Госкомпании находится 3197,6 км автомобильных дорог общего пользования федерального значения, в том числе: М-1 «Беларусь» – протяженностью 475,7 км, М-3 «Украина» – протяженностью 454,0 км, М-4 «Дон» – протяженностью 1757,2 км, А-107 «Московское малое кольцо» – протяженностью 83,1 км,

1 Создана в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 2009 года № 145-ФЗ «О государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 145-ФЗ).

2 Распоряжения Правительства Российской Федерации: от 30 декабря 2009 года № 2133-р; от 7 июля 2011 года № 1178-р; от 19 августа 2011 года № 1488-р; от 28 октября 2013 года № 1976-р.

3 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2018 года № 2903-р.

4 Баланс главного распорядителя, распорядителя, получателя бюджетных средств, главного администратора, администратора источников финансирования дефицита бюджета, главного администратора, администратора доходов бюджета (форма 0503130).

скоростная автомобильная дорога М-11 «Москва – Санкт-Петербург» – общей протяженностью 427,6 км.

Протяженность автомобильных дорог, соответствующих требованиям к транспортно-эксплуатационным показателям, на 1 января 2019 года составила 2 555,8 км, или 79,9% от общей протяженности автомобильных дорог (3 197,6 км).

Учредителем ГК «Автодор» выступает Российская Федерация. Права и обязанности учредителя Госкомпании осуществляет от имени Российской Федерации Министерство транспорта Российской Федерации.

Госкомпания осуществляет следующие виды деятельности⁵:

- деятельность по доверительному управлению автомобильными дорогами Госкомпании (капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог);
- деятельность по организации строительства и реконструкции автомобильных дорог, переданных или передаваемых Госкомпании в доверительное управление;
- иная деятельность, направленная на достижение целей деятельности Госкомпании.

Результаты экспертно-аналитического мероприятия

1. Анализ использования бюджетных ассигнований федерального бюджета и собственных средств Госкомпании на строительство и реконструкцию автомобильных дорог общего пользования федерального значения, передаваемых в доверительное управление

В целях осуществления деятельности по организации строительства и реконструкции автомобильных дорог между Минтрансом России и Госкомпанией в 2018 году заключено соглашение о предоставлении субсидии от 23 января 2018 года № 1-С (далее – соглашение) на сумму 74 798,6 млн рублей.

⁵ Статья 6 Федерального закона № 145-ФЗ.

1.1. Одним из условий предоставления субсидии в соответствии с заключенным соглашением является предоставление Госкомпанией в Минтранс России заверенной в установленном порядке копии финансового плана и перечня мероприятий (по установленной форме).

При этом перечень мероприятий и финансовый план содержат только направления расходования субсидии по объектам строительства и реконструкции автомобильных дорог.

Предоставление сведений о протяженности и сроках ввода участков автомобильных дорог Госкомпания в результате строительства и реконструкции, реквизитов заключенных договоров (соглашений), а также о наличии проектной документации или сроках ее разработки предусмотрено не было.

Указанные недостатки отмечались и по итогам 2017 года.

Необходимо отметить, что в 2019 году рекомендации Счетной палаты Российской Федерации⁶ в основном были учтены Минтрансом России.

Так, с 2019 года Госкомпания обязана⁷ предоставлять Минтрансу России в течение пяти дней с момента заключения соглашения информацию о мероприятиях, реализуемых ГК «Автодор» за счет субсидии (далее – Информация), которая в том числе содержит сведения о протяженности и сроках ввода участков автомобильных дорог Госкомпания в результате строительства и реконструкции, реквизитах заключенных договоров (соглашений), а также о наличии проектной документации и сроках ее разработки.

Вместе с тем в целях усиления контроля за использованием предоставленных Госкомпанией субсидий, в том числе в части не превышения объемов капитальных вложений над сметной стоимостью строительства объектов, Минтрансу России предлагается организовать работу по внесению дополнительных сведений в форму Информации, в том числе:

⁶ Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг строительства (реконструкции) автомобильных дорог федерального значения, передаваемых в доверительное управление» от 13 апреля 2018 года № ОМ-58/10-04; информационное письмо Счетной палаты Российской Федерации в Министерство транспорта Российской Федерации от 26 апреля 2018 года № 10-128/10-04.

⁷ Пункт 4.3.14.1 соглашения от 22 марта 2019 года № 103-20-2019-003 о предоставлении из федерального бюджета Госкомпания субсидии на осуществление деятельности по организации строительства и реконструкции автомобильных дорог Госкомпания в соответствии с подпунктом 4 пункта 1 статьи 78.3 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

- общий объем капитальных вложений (нарастающим итогом) за счет всех источников финансового обеспечения, включая объем предоставляемой субсидии;
- сметную стоимость объекта строительства или реконструкции в ценах текущего периода.

Правилами предоставления субсидий № 1127⁸ и пунктом 1.2 соглашения предусмотрено предоставление субсидии на условиях последующего достижения Госкомпанией значения показателя результативности предоставления субсидии – протяженности участков автомобильных дорог, введенных в эксплуатацию в результате осуществления мероприятий по строительству и реконструкции автомобильных дорог.

Показатель устанавливается в соответствии с программой деятельности ГК «Автодор» – 578,6 км (на 2018 год). По итогам 2018 года фактическая величина показателя по строительству и реконструкции автомобильных дорог составила 260,9 км, или 45,1 % от установленного значения.

В соответствии с Правилами предоставления субсидии № 1127⁹ в случае установления в ходе проведения Минтрансом России и уполномоченным органом государственного финансового контроля проверок факта нарушения целей, условий и порядка предоставления субсидии соответствующие денежные средства подлежат возврату в доход федерального бюджета.

При этом следует отметить, что порядок расчета размера денежных средств, подлежащих возврату за нарушения целей, условий и порядка предоставления субсидии, соглашением, а также Правилами предоставления субсидии № 1127 не установлен.

1.2. По итогам 2018 года Госкомпанией использована субсидия на осуществление деятельности по организации строительства

8 Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2010 года № 1127 «Об утверждении Правил предоставления государственной компании «Российские автомобильные дороги» субсидии из федерального бюджета на осуществление деятельности по организации строительства и реконструкции автомобильных дорог государственной компании» (далее – Правила предоставления субсидии № 1127).

9 Пункт 16 Правил предоставления субсидии № 1127.

и реконструкции автомобильных дорог в размере 74 678,8 млн рублей, или 99,8 % от суммы соглашения (74 798,6 млн рублей)¹⁰.

Кроме того, Госкомпания направлены¹¹ остатки субсидии прошлых лет на общую сумму 3 025,0 млн рублей, а также средства от возврата дебиторской задолженности в размере 28,9 млн рублей.

Таким образом, всего в 2018 году с учетом переходящих остатков и средств от возврата дебиторской задолженности Госкомпания предусмотрены средства федерального бюджета на строительство и реконструкцию автомобильных дорог в размере 77 852,5 млн рублей. По состоянию на 31 декабря 2018 года фактическое использование составило 76 757,7 млн рублей.

Финансирование осуществлялось в разрезе следующих мероприятий.

На строительство и реконструкцию автомобильной дороги М-1 «Беларусь» от г. Москвы до границы с Республикой Беларусь (на г. Минск, г. Брест) – Госкомпанией направлено 1 150,8 млн рублей, или 73,8 % от объема средств, предусмотренного финансовым планом Госкомпании¹².

Основной причиной низкого освоения средств федерального бюджета послужило невыполнение подрядных работ при строительстве транспортной развязки на км 27 указанной автодороги, в том числе связанное с длительностью проведения земельно-кадастровых работ.

Необходимо отметить, что на 1 января 2019 года изъято и арендовано только 81,9 % от предусмотренной площади земельных участков. В результате в 2018 году на строительство данного объекта фактически было направлено 414,7 млн рублей, или 53,8 % от предусмотренного финансовым планом объема (770,2 млн рублей).

10 В том числе: в I квартале – 4 350,1 млн рублей, во II квартале – 18 482,1 млн рублей, в III квартале – 27 944,7 млн рублей, в IV квартале – 23 901,9 млн рублей, из которых в декабре 2018 года были перечислены авансовые платежи 8 444,1 млн рублей, или 11,0% от общей суммы использованной субсидии (76 757,7 млн рублей). Распределение субсидии по направлениям характеризуется следующим образом: проектирование – 1 166,5 млн рублей; строительство и реконструкция – 70 642,9 млн рублей; комплексное обустройство – 1 733,5 млн рублей; проведение инвестиционных, концессионных, операторских конкурсов – 46,5 млн рублей, выплата гарантийных удержаний – 1 089,4 млн рублей.

11 В соответствии с дополнительными соглашениями от 2 июля 2018 года № 3 и от 26 декабря 2018 года № 4 к договору от 14 февраля 2017 года № 7-С, от 19 июля 2018 года № 2 к договору от 8 апреля 2016 года № 3-С, от 19 июля 2018 года № 5 к договору от 12 марта 2015 года № 3-С, от 19 июля 2018 года № 5 к договору от 27 февраля 2014 года № 3-С.

12 Утвержден решением наблюдательного совета государственной компании «Российские автомобильные дороги» (протокол от 26 декабря 2018 года № 117) (далее – финансовый план).

При этом следует отметить, что строительство транспортной развязки осуществляется с октября 2013 года, вместе с тем проектом организации строительства срок выполнения работ составляет 33 месяца.

Таким образом, с учетом установленной договором плановой даты завершения работ (сентябрь 2019 года) общий срок проведения работ составляет 71 месяц, или в 2,2 раза больше, чем предусмотрено проектом строительства.

На строительство и реконструкцию с последующей эксплуатацией на платной основе федеральной автомобильной дороги М-3 «Украина» от г. Москвы через г. Калугу, г. Брянск до границы с Украиной (на г. Киев) Госкомпанией направлено 452,6 млн рублей, или 64,7% от финансового плана.

Низкое освоение средств федерального бюджета связано с корректировкой проектной документации в части устройства пункта взимания платы по объекту «Реконструкция автомобильной дороги М-3 «Украина» на участке км 124 – км 173». Следует отметить, что 5 февраля 2019 года ФАУ «Главгосэкспертиза России» выдано отрицательное заключение на проектную документацию и результаты инженерных изысканий.

В результате на реализацию указанного объекта в 2018 году направлено средств федерального бюджета в сумме 296,9 млн рублей, или 57,9% от предусмотренного финансовым планом объема (512,7 млн рублей).

На строительство и реконструкцию автомобильной дороги М-4 «Дон» от г. Москвы через г. Воронеж, г. Ростов-на-Дону, г. Краснодар до г. Новороссийска Госкомпанией направлено 18 907,5 млн рублей, или 99,7% от финансового плана.

Высокий уровень использования бюджетных ассигнований связан в первую очередь с предоставлением Госкомпанией подрядным организациям авансовых платежей в рамках договоров (соглашений) на строительство и реконструкцию автомобильных дорог.

Так, по объекту «Строительство автомобильной дороги М-4 «Дон» на участке км 633 – км 715 (обход с. Лосево и г. Павловск)» Госкомпанией в 2018 году профинансировано работ на общую сумму 13 325,6 млн рублей, из которых 8 373,7 млн рублей перечислены Госкомпанией 28 декабря

2018 года ООО «Трансстроймеханизация» в качестве аванса и полностью числились в составе дебиторской задолженности.

Следует отметить, что указанный авансовый платеж составляет 44,3 % от общего объема бюджетных ассигнований, направленных Госкомпанией в 2018 году на финансирование мероприятий по строительству и реконструкции автомобильной дороги М-4 «Дон».

На строительство скоростной автомобильной дороги М-11 «Москва – Санкт-Петербург» Госкомпанией направлена субсидия в размере 33 141,3 млн рублей, или 100 % от финансового плана.

Высокий уровень использования бюджетных ассигнований также связан с предоставлением Госкомпанией авансовых платежей подрядным организациям.

Так, по объекту «Строительство скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург (I этап км 58 – км 97, II этап км 97 – км 149)» Госкомпанией в 2018 году профинансировано работ на сумму 28 842,7 млн рублей, в том числе предоставлен ООО «Трансстроймеханизация» 7 ноября 2018 года авансовый платеж в размере 20 695,7 млн рублей. На 1 января 2019 года дебиторская задолженность составила 6 033,5 млн рублей.

Кроме того, подрядной организацией в 2018 году не выполнен график строительства¹³. Так, в отчетном периоде принято и оплачено работ на сумму 34 819,3 млн рублей, или 90,1 % от предусмотренного объема работ (38 270,1 млн рублей). Таким образом, отставание от графика строительства в 2018 году составило 3 450,8 млн рублей, или 9,9 %.

На строительство автомобильной дороги А-113 «Центральная кольцевая автомобильная дорога» (далее – А-113 «ЦКАД») Госкомпанией направлено 18 764,5 млн рублей, или 100 % от финансового плана. Кроме того, Госкомпанией направлено за счет средств ФНБ 28 999,9 млн рублей.

Аналогично, как и при реализации объектов строительства и реконструкции автодорог М-4 «Дон» и М-11 «Москва – Санкт-Петербург», Госкомпанией в ноябре-декабре 2018 года предоставлялись авансовые платежи подрядным организациям, что позволило обеспечить высокий

13 Приложение №13 к долгосрочному инвестиционному соглашению от 8 августа 2016 года №ДИП-2016-834, заключенному с ООО «Трансстроймеханизация» (в редакции дополнительного соглашения от 26 декабря 2018 года №10).

уровень исполнения бюджетных ассигнований, но фактически не повлияло на увеличение технической готовности объектов.

Так, из общего объема государственного финансирования 2018 года в сумме 47 764,4 млн рублей предоставлено авансов на сумму 33 899,9 млн рублей, или 71 %, вместе с тем объем дебиторской задолженности за отчетный период увеличился на 11 745,0 млн рублей и составил 43 473,2 млн рублей.

Проведенное Счетной палатой Российской Федерации в 2018 году контрольное мероприятие по проверке использования бюджетных ассигнований, направленных на финансирование инфраструктурного проекта А-113 «ЦКАД», показало наличие системных проблем в вопросах организации строительства автомобильных дорог (низкое качество проектирования, длительность процедур по изъятию и оформлению земельных участков), а также недостаточно эффективную систему управления строительством, которые привели к срыву сроков строительства А-113 «ЦКАД» (строительная готовность по итогам 2018 года составила от 0 до 66 %).

Кроме того, в ходе проведения проверки деятельности ГК «Автодор» установлены факты завышения стоимости принятых и оплаченных работ, а также неэффективного использования ресурсов, созданных за счет средств федерального бюджета, на общую сумму 7 058,8 млн рублей.

На строительство автомобильной дороги «Москва – Нижний Новгород – Казань» Госкомпанией направлена субсидия в размере 2 437,4 млн рублей, или 100 % от финансового плана.

В рамках реализации указанного мероприятия осуществлялась подготовка территории строительства объекта «Новый выход на Московскую автомобильную дорогу с федеральной автомобильной дороги М-7 «Волга» (обходы г. Балашиха, г. Ногинск)».

На строительство Новороссийского транспортного узла Госкомпанией направлена субсидия в размере 1 617,5 млн рублей, или 81 % от финансового плана.

В 2018 году осуществлялись работы по строительству транспортной развязки. Срок окончания работ – декабрь 2019 год (техническая готовность объекта – 60 %).

На проектирование перспективных объектов опорной сети скоростных автомобильных дорог Российской Федерации направлена субсидия в размере 286,1 млн рублей Госкомпанией, или 100 % от финансового плана.

В целом за 2018 год Госкомпанией осуществлялось финансирование работ по строительству и реконструкции автомобильных дорог и искусственных сооружений на них по 52 мероприятиям.

1.3. Выборочный анализ заключенных Госкомпанией договоров и соглашений по указанным мероприятиям показал, что на основании дополнительных соглашений неоднократно переносились сроки завершения работ, а также сроки привлечения инвестиций исполнителей и в итоге приходились на завершающий год реализации объекта.

Так, срок завершения работ по строительству автомобильной дороги М-11 «Москва – Санкт-Петербург» на участке км 97 – км 149 перенесен¹⁴ с 1 ноября 2018 года на 30 июня 2019 года, а также изменен срок привлечения средств инвестора на 2019 год в полном объеме (7 459,0 млн рублей).

Аналогичная ситуация сложилась при строительстве транспортной развязки на км 1346 автомобильной дороге М-4 «Дон». Согласно дополнительному соглашению срок завершения работ перенесен с 20 сентября 2018 года на 30 сентября 2019 года. Следует отметить, что работы по строительству указанной развязки велись ГК «Автодор» по двум договорам, начиная с 2013 года, которые были расторгнуты в 2014 и 2016 годах.¹⁵

Полномочия Госкомпании, связанные с изъятием земельных участков в целях размещения автомобильных дорог, в 2018 году осуществлялись на недостаточном уровне.

Так, на 1 января 2019 года Госкомпанией не изъятые либо не заключены договоры аренды по 4 789 земельным участкам общей площадью 4 369,1 гектара, что составляет 53,9 % от предусмотренного проектами планировки количества (12 198 земельных участков общей площадью 16 062,6 гектара). При этом на указанных объектах строительно-монтажные работы либо уже завершены, либо находятся в стадии реализации.

¹⁴ Дополнительное соглашение от 26 декабря 2018 года №10 к долгосрочному инвестиционному соглашению от 9 августа 2016 года № ДИП-2016-834, заключенное между Госкомпанией и ООО «Трансстроймеханизация».

¹⁵ Договоры от 4 сентября 2013 года № ДС-2013-943 и от 25 мая 2015 года № ДС-2015-330, которые были расторгнуты в связи с неисполнением подрядчиками условий (уведомления от 16 сентября 2014 года № 13334-ПП и от 11 августа 2016 года № 9178-ПП соответственно).

Также проведенный анализ деятельности Госкомпании по строительству и реконструкции автодорог показал, что в большинстве случаев продолжительность производства работ по заключенным договорам (соглашениям) превышает предусмотренную проектами организации строительства.

Так, в рамках строительства путепровода на автомобильной дороге М-4 «Дон» (км 211 – км 212) срок выполнения работ¹⁶ составляет 20 месяцев, при этом проектом организации строительства продолжительность указанных работ – пять месяцев.

Указанный рост продолжительности производства работ создает предпосылки к увеличению стоимости договоров (соглашений) на выполнение строительно-монтажных работ, в том числе на этапе расчета начальных (максимальных) цен.

Например, в соответствии с проектом строительства «Автомобильная дорога «Москва – Санкт-Петербург» на участке км 646 – км 684» сметная стоимость определена в размере 5 356,0 млн рублей (в ценах соответствующих лет) со сроком производства работ – 22 месяца.

Вместе с тем цена договоров по строительству указанного объекта составила 5 606,5 млн рублей (на 250,5 млн рублей больше), что связано с увеличением сроков производства работ до 36 месяцев и применением Госкомпанией индекса-дефлятора инвестиций в основной капитал на период работ, превышающий срок, определенный проектом организации строительства.

Аналогичная ситуация сложилась при реализации строительства путепроводов на автодороге М-4 «Дон»¹⁷ на общую сумму 34,8 млн рублей.

2. Оценить объемы дебиторской и кредиторской задолженности, а также незавершенного строительства

2.1. По состоянию на 31 декабря 2018 года дебиторская задолженность Госкомпании составила 68 412,7 млн рублей, из которой основную долю

16 Договор от 10 августа 2018 года № ЦУП-2018-926 со сроком завершения работ – 30 апреля 2020 года.

17 Договор от 8 августа 2018 года № ЦУП 2018-925 «Реконструкция автомобильной дороги М-4 «Дон» (I этап (км 211+700 – км 218+000, прямое направление). Строительство путепроводов ПК 6+00, ПК 12+40, ПК 34+50)». Договор от 10 августа 2018 года № ЦУП 2018-926 «Реконструкция автомобильной дороги М-4 «Дон» (I этап (км 211+700 – км 218+000, прямое направление). Строительство путепроводов ПК 46+25, ПК 63+70 и моста ПК 52+70)».

занимает дебиторская задолженность по расходам инвестиционного характера (авансы, выданные в рамках деятельности по организации строительства и реконструкции) в размере 67 785,8 млн рублей.

Динамика изменения объема дебиторской задолженности Госкомпании приведена в таблице:

(млн руб.)

Наименование	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Общий объем дебиторской задолженности по данным бухгалтерского учета на 31 декабря соответствующего года	26,2	19 646,9	30 384,4	47 925,6	72 525,9	81 583,1	78 289,4	75 690,9	68 412,7
Дебиторская задолженность по объектам строительства и реконструкции на 31 декабря соответствующего года	0,3	18 226,7	27 834,2	46 736,7	70 541,0	72 579,5	70 926,9	74 230,9	67 785,8
Плановый объем расходов ГК «Автодор» на осуществление деятельности по организации строительства и реконструкции автомобильных дорог Госкомпании	39 487,5	63 497,7	83 598,4	111 123,1	133 335,5	129 982,2	99 232,2*	114 129,4*	130 272,5*
Размер дебиторской задолженности по объектам строительства и реконструкции от планового объема расходов, %	0,9%	28,7%	33,3%	42,1%	52,9%	55,8%	70,5%	62,5%	52,0%

* Без учета внебюджетных средств, потребность в привлечении которых отсутствовала.

Дебиторская задолженность Госкомпании по расходам инвестиционного характера за 2018 год уменьшилась на 6 445,1 млн рублей (или на 8,7%) и по состоянию на 31 декабря 2018 года составила 67 785,8 млн рублей.

Информация о дебиторской задолженности по основным выданным авансам в разрезе договоров (соглашений) представлена в таблице:

(млн руб.)

Наименование контрагента и реквизиты договоров (соглашений)	Дебиторская задолженность по состоянию на 01.01.2018	Обороты за 2018 г.		Дебиторская задолженность по состоянию на 31.12.2018
		по дебету	по кредиту	
ООО «АСК» К-4 от 16.09.2016	12 661,1	14 500,0	15 910,4	11 250,8
ООО «Кольцевая Магистраль» ИД-2014-1266 от 24.12.2014	6 678,4	2 553,3	2 458,3	6 773,3
АО «КРОКУС ИНТЭРНЭШНЛ» ИД-2014-461 от 23.05.2014	12 388,7	2 700,0	3 786,2	11 302,5
ПАО «МОСТОТРЕСТ» ЦУП-2017-1680 от 22.12.2017	667,7	2 000,0	1 059,1	1 608,6
ООО «СТРОЙГАЗСЕРВИС» ЦУП-2017-1012 от 17.08.2017	1 255,1	0,0	159,5	1 095,7
ООО «Трансстроймеханизация» ДИП-2016-1483 от 26.12.2016	10 464,5	12 775,3	14 866,1	8 373,7
ДИП-2016-834 от 08.08.2016	14 000,0	18 033,5	26 000,0	6 033,5
ЦУП-2017-1682 от 25.12.2017	1 438,1	0,0	136,8	1 301,3
ООО «ЮГО-ВОСТОЧНАЯ МАГИСТРАЛЬ» К-5 от 02.06.2017	0,0	14 146,6	0,0	14 146,6

Из сложившейся по состоянию на 31 декабря 2018 года дебиторской задолженности по объектам строительства и реконструкции автомобильных дорог в размере 67 785,8 млн рублей 87,1 % (58 976,1 млн рублей) приходится на 3 объекта, в том числе:

- по объекту «Строительство Центральной кольцевой автомобильной дороги Московской области (с последующей эксплуатацией на платной основе)» дебиторская задолженность составляет 44 568,9 млн рублей (65,8 %);
- по объекту «Строительство с последующей эксплуатацией на платной основе автомобильной дороги М-4 «Дон» от г. Москвы через г. Воронеж,

г. Ростов-на-Дону, г. Краснодар до г. Новороссийска на участке км 633 – км 715 (обход с. Лосево и г. Павловска), Воронежская область» дебиторская задолженность составляет 8 373,7 млн рублей, или 12,4 %;

- по объекту «Строительство скоростной автомобильной дороги «Москва – Санкт-Петербург» на участке км 58 – км 684 (с последующей эксплуатацией на платной основе)» по II этапу км 97 – км 149 – 6 033,5 млн рублей (8,9 %).

Основная дебиторская задолженность приходилась на вышеуказанные объекты строительства и в 2017 году.

2.2. В течение 2018 года Госкомпанией предоставлены авансовые платежи по объектам строительства и реконструкции на общую сумму 82 369,4 млн рублей, или 66,7% от общих расходов (123 487,0 млн рублей) на строительство и реконструкцию автодорог.

Анализ сроков перечисления Госкомпанией авансовых платежей в рамках заключенных договоров и соглашений показал, что их значительная доля приходится на конец декабря соответствующего года.

Так, в указанный период 2018 года Госкомпанией предоставлены авансы на общую сумму 30 944,1 млн рублей (37,6 % от общего объема авансовых платежей). В 2017 году данный показатель составлял 33 961,9 млн рублей, или 51,2 % от общего объема авансовых платежей (66 300,9 млн рублей).

Наличие указанной практики предоставления авансов в конце года позволяет Госкомпании значительно увеличивать фактическое значение показателя по использованию субсидии (кассовому исполнению), предусмотренного отчетными формами соглашений, заключенных с Минтрансом России.

Сведения по кассовому исполнению субсидий на строительство и реконструкцию автомобильных дорог, предоставленных Госкомпанией за период с 2010 по 2018 годы, приведены в таблице:

(млн руб.)

	Остаток субсидии на начало периода	Размер субсидии по программе деятельности ГК «Автодор»	Размер субсидии по соглашению		Кассовое исполнение
			план	факт	
2010 г.	0,0	39 837,8	39 487,5	39 487,5	8 859,2
2011 г.	30 628,4	32 469,3	32 469,3	32 469,3	47 337,9
2012 г.	15 759,8	68 038,7	64 838,7	64 838,7	51 580,1
2013 г.	29 018,3	86 104,8	82 104,8	82 104,8	91 073,1
2014 г.	20 050,0	91 295,3	91 558,1	91 558,1	105 940,4
2015 г.	5 667,7	85 880,7	85 880,7	85 880,7	90 590,6
2016 г.	957,7	104 481,5	86 594,8	86 594,8	86 134,4
2017 г.	6 931,5*	83 890,7	83 890,7	81 608,8	87 797,1
2018 г.	3 053,9*	86 298,6	74 798,6	74 678,8	76 757,7

* С учетом средств от возврата дебиторской задолженности.

При этом следует отметить, что Госкомпанией как в 2017, так и 2018 году осуществлялось авансирование исполнителей (подрядчиков) в объеме, превышающем установленные заключенными договорами и соглашениями максимальные размеры авансов.

Так, пунктом 2 статьи 5.3 долгосрочного инвестиционного соглашения от 9 августа 2016 года № ДИП-2016-834 на строительство I и II этапов¹⁸ скоростной автомобильной дороги М-11 «Москва – Санкт-Петербург» установлено, что Госкомпания обеспечивает авансирование в размере 30 % (20 109,2 млн рублей) от общего размера государственного финансирования строительства (67 030,6 млн рублей). Вместе с тем ГК «Автодор» предоставлены авансовые платежи ООО «Трансстроймеханизация» в общей сумме 52 142,7 млн рублей (77,8 % от государственного финансирования), в том числе 18 033,5 млн рублей – в 2018 году.

По долгосрочному инвестиционному соглашению от 23 мая 2014 года № ИД-2014-461 на строительство пускового комплекса № 1 А-133 «ЦКАД» согласно пункту 2 статьи 5.3 Госкомпания вправе выплачивать аванс исполнителю в размере до 30 % (12 634,9 млн рублей) от общего размера государственного финансирования строительства (42 116,5 млн рублей). При этом по итогам 2018 года ГК «Автодор» предоставлены авансовые

18 I этап: км 58 – км 97, II этап: км 97 – км 149.

платежи АО «Крокус Интернэшнл» в общей сумме 17 334,9 млн рублей, или 37,2 % от общего размера государственного финансирования строительства.

2.3. Следует отметить, что по 165 договорам по реализации объектов строительства, включая контрагентов, числится дебиторская задолженность на общую сумму 1 059,4 млн рублей, обороты по которой в течение 2018 года не производились, в том числе по 52 договорам на строительные-монтажные работы на общую сумму 950,0 млн рублей.

Так, по объекту «Комплексное обустройство с последующей эксплуатацией на платной основе автомобильной дороги М-4 «Дон» на участке км 21 – км 225, 1 пусковой комплекс, 1, 7, 8 и 9 очереди работы в 2017 и 2018 годах в связи с внесением в проектно-сметную документацию изменений, требующих повторного прохождения государственной экспертизы, не производились, субсидия Госкомпанией на реализацию объекта не направлялась, при этом за 2017–2018 годы дебиторская задолженность прошлых лет ГК «Автодор» не сокращалась и составила 696,1 млн рублей, в том числе:

- по договору от 18 декабря 2014 года № ОД-2014-1237 с ООО «Автодор – Платные Дороги» (зависимая организация Госкомпаний) на реализацию 1 и 7 очереди комплексного обустройства участка км 21 – км 225 автомобильной дороги М-4 «Дон» дебиторская задолженность ГК «Автодор» составляла 470,3 млн рублей;

- по договору от 12 декабря 2014 года № ДС-2014-1222 с ООО «Исток Проходка» на реализацию 8 очереди комплексного обустройства участка км 21 – км 225 автомобильной дороги М-4 «Дон» дебиторская задолженность ГК «Автодор» составляла 41,3 млн рублей;

- по договору от 21 августа 2015 года № УОД-2015-630 с АО «Автодор – Телеком» (зависимая организация Госкомпаний) на реализацию 9 очереди комплексного обустройства участка км 21 – км 225 автомобильной дороги М-4 «Дон» дебиторская задолженность ГК «Автодор» составляла 184,5 млн рублей.

Кредиторская задолженность

Кредиторская задолженность ГК «Автодор» на 31 декабря 2018 года составила 8 370,5 млн рублей, из которой основную долю занимает кредиторская задолженность со сроком погашения менее 12 месяцев в размере 5 541,4 млн рублей.

Краткосрочная кредиторская задолженность Госкомпании увеличилась, с 5 404,2 млн рублей на начало 2018 года на 137,2 млн рублей (или на 2,5 %), и по состоянию на 31 декабря 2018 года составила 5 541,4 млн рублей.

Информация о краткосрочной кредиторской задолженности по видам обязательств представлена в таблице:

(млн руб.)

Вид задолженности	Сумма на 31.12.2017	Сумма на 31.12.2018
Кредиторская задолженность, всего	5 404,2	5 541,4
в том числе:		
задолженность перед подрядчиками в рамках деятельности по организации строительства и реконструкции	757,7	1 525,1
гарантийные суммы в рамках деятельности по организации строительства и реконструкции	2 463,6	1 554,5
задолженность перед подрядчиками в рамках деятельности по доверительному управлению	1 090,4	1 378,6
гарантийные суммы в рамках деятельности по доверительному управлению	449,9	248,1
задолженность по налогам и сборам	113,0	75,8
авансы, полученные от покупателей и заказчиков	10,8	8,4
задолженность перед поставщиками и подрядчиками по собственной деятельности	78,5	73,2
задолженность по взносам на оплату труда	47,7	38,7
авансы, полученные в рамках деятельности по сбору платы за проезд по платным участкам (электронные средства платежа)	331,4	573,2
задолженность по оплате труда	26,2	35,4
прочая кредиторская задолженность	35,0	30,5

Незавершенное строительство

Госкомпания ведет обособленный учет получения и использования средств, связанных с доверительным управлением, и средств, связанных с собственной деятельностью.

В бухгалтерском учете по доверительному управлению отражены капитальные вложения, переданные Росавтодором на баланс Госкомпании в качестве объектов незавершенного строительства.

По состоянию на 1 января 2019 года общий объем незавершенного строительства Госкомпании составил 265 470,3 млн рублей, в том числе по объектам, переданным Росавтодором на баланс Госкомпании с общим объемом вложений на сумму 10 758,9 млн рублей, по объектам собственной деятельности Госкомпании – 254 711,4 млн рублей, из них:

- капитальные вложения в проектно-изыскательские работы, которые не были реализованы – 3 920,6 млн рублей по 22 объектам;
- капитальные вложения в объекты строительства и реконструкции автодорог Госкомпании, по которым получены заключения Ростехнадзора (ЗОС)¹⁹, но не осуществлен ввод в эксплуатацию,²⁰ – 76 285,5 млн рублей по 21 объекту.

По итогам 2018 года в связи с вводом в эксплуатацию 11 объектов строительства и реконструкции автодорог объем незавершенного строительства сократился на 129 849,6 млн рублей.

Сведения о динамике объемов и количестве объектов незавершенного строительства по собственной деятельности Госкомпании приведены в таблице:

(млн руб.)

	По состоянию на 1 января									
	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Объем незавершенного строительства	0,0	7 868,0	37 022,7	76 766,3	99 950,2	180 212,8	238 208,5	281 735,7	381 840,3	254 711,4
Количество объектов	0	17	48	65	78	108	126	145	154	151

Анализ представленных Госкомпанией данных по объектам незавершенного строительства показал, что по отдельным объектам объем незавершенного строительства не изменялся более года, при этом количество таких объектов ежегодно увеличивается.

По сравнению с 2017 годом объем незавершенного строительства по таким объектам увеличился с 3 765,7 млн рублей до 19 105,1 млн рублей, а их количество увеличилось с 27 до 53 единиц.

Основной причиной отсутствия ввода объектов в эксплуатацию, строительно-монтажные работы по которым завершены и получены заключения Ростехнадзора (ЗОС), являлось несвоевременное завершение работы по изъятию земельных участков, в связи с чем данные объекты числятся в составе незавершенного строительства.

¹⁹ Заключение органа государственного строительного надзора о соответствии построенного, реконструированного объекта капитального строительства требованиям проектной документации.

²⁰ В соответствии со статьей 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Так, по объекту «Реконструкция на участке км 28+000 – км 32+500, Московская область (I этап км 28 – км 30)» получено заключение Ростехнадзора (ЗОС) от 27 декабря 2013 года, однако указанный объект числится в составе незавершенного строительства на общую сумму вложений 1 478,1 млн рублей.

Представляется целесообразным рекомендовать Госкомпанию заключать договоры (соглашения) на выполнение строительно-монтажных работ после выполнения процедур по резервированию, изъятию и выкупу земельных участков, что в свою очередь позволит вводить объекты в эксплуатацию непосредственно после завершения строительно-монтажных работ, и тем самым будет способствовать сокращению объемов незавершенного строительства.

3. Оценить меры, принимаемые ГК «Автодор» в целях стимулирования привлечения внебюджетных средств на строительство и реконструкцию автомобильных дорог общего пользования федерального значения

Одной из основных задач Госкомпании, установленных программой деятельности ГК «Автодор», является привлечение внебюджетных инвестиций в проектирование, строительство и реконструкцию автомобильных дорог Госкомпании на основе механизмов государственно-частного партнерства.

Проведенный анализ показал, что Госкомпанией неэффективно решается задача по привлечению внебюджетных инвестиций на строительство автомобильных дорог.

Объем привлеченных Госкомпанией собственных и заемных средств инвесторов (концессионеров) в 2018 году составил 30 292,9 млн рублей, или 34,4 % от плана (88 024,9 млн рублей). По итогам 2017 года было привлечено 45 % (11 998,5 млн рублей из 26 682,4 млн рублей). Таким образом, по сравнению с 2017 годом указанный показатель значительно ухудшился.

Следует отметить, что в течение 2018 года в программу деятельности ГК «Автодор» изменения в части приведения плановых значений показателей 2017 года по привлечению собственных и заемных средств инвесторов (концессионеров) к фактически достигнутым значениям не вносились.

В 2018 году общий объем привлеченных собственных и заемных средств инвесторов (концессионеров) с учетом переходящих с 2017 года обязательств (14 683,9 млн рублей) должен был составить 102 708,8 млн

рублей. Следовательно, фактически Госкомпанией за 2017–2018 годы не привлечены средства инвесторов (концессионеров) на общую сумму 72 415,9 млн рублей.

Отклонения от плановых показателей, установленных программой деятельности ГК «Автодор», в основном связаны с переносом сроков начала реализации объектов строительства и реконструкции, а также окончания выполнения работ на объектах строительства и реконструкции.

Выборочный анализ заключенных Госкомпанией соглашений на строительство и реконструкцию автомобильных дорог и искусственных сооружений, предусматривающих привлечение средств инвесторов, показал, что сроки привлечения инвестиций исполнителей в соответствии с дополнительными соглашениями неоднократно переносились и в итоге приходились на завершающий год реализации объекта.

Отсутствие расходов собственных средств инвесторов (концессионеров) в ходе реализации инвестиционных проектов не обеспечивает соблюдение принципа государственно-частного партнерства и перекладывает риски по его реализации исключительно на государство.

Следует отметить, что в 2018 году Госкомпанией осуществлены расходы на сумму 97,9 млн рублей, или 100% от предусмотренных объемов на маркетинговые мероприятия по продвижению Госкомпании и организацию взаимодействия по вопросам привлечения инвестиций в проекты строительства автодорог.

4. Оценить достижение показателей государственной программы «Развитие транспортной системы» и программы деятельности государственной компании «Российские автомобильные дороги» на долгосрочный период (2010–2020 годы)» в части строительства и реконструкции автомобильных дорог общего пользования федерального значения. Установить причины их невыполнения

4.1. Сведения о выполнении целевых показателей строительства и реконструкции автомобильных дорог, установленных государственной

программой и программой деятельности ГК «Автодор» (в редакции, действующей на конец соответствующего года), представлены в таблице:

(км)

	Государственная программа «Развитие транспортной системы»			Программы деятельности ГК «Автодор»			Фактическая протяженность введенных автомобильных дорог		
	всего	строительство	реконструкция	всего	строительство	реконструкция	всего	строительство	реконструкция
2010 г.	88,5	0	88,5	182,9	27,1	155,8	81,9	0,0	81,9
2011 г.	106,7	26,7	80	106,7	26,7	80	117,6	26,7	90,9
2012 г.	73,9	9,2	64,7	92,4	27,7	64,7	79	1,4	77,6
2013 г.	117,5	38,3	79,2	117,5	38,3	79,2	118,7	21,4	97,3
2014 г.	202,6	143,3	59,3	202,6	143,3	59,3	135,2	128,5	6,6
2015 г.	29,6	1,7	27,9	68,4	15,8	52,6	53,7	1,1	52,6
2016 г.	81,5	32,5	49	81,5	32,5	49	89,6	40,7	48,9
2017 г.	116,4	51,7	64,7	116,4	51,7	64,7	116,7	47,9	68,8
2018 г.	569,7*	-	-	578,6	530,5	48,1	260,9	260,9	0

* В рамках концессионных и инвестиционных соглашений.

Согласно отчетам о выполнении программы деятельности ГК «Автодор» с 2012 года (за исключением 2016 года) Госкомпанией не выполняется план по строительству автомобильных дорог.

В 2018 году отмечается наименьший уровень достижения показателя по строительству и реконструкции автодорог Госкомпании. За отчетный период не введено 317,7 км, или 54,9 % от планового показателя (578,6 км).

При этом субсидия на строительство и реконструкцию автомобильных дорог Госкомпании фактически использовалась в соответствии с плановыми показателями, предусмотренными соглашениями.

(млн руб.)

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	Всего
Размер субсидии по соглашению	39 487,5	32 469,3	64 838,7	82 104,8	91 558,1	85 880,7	86 594,8	83 890,7	74 798,6	641 623,2
Исполнение (с учетом остатков прошлых лет)	8 859,2	47 337,9	51 580,1	91 073,1	105 940,4	90 590,6	85 921,5	82 496,7	76 728,6	640 528,1

Так, за 2010–2018 годы Госкомпанией использованы субсидии в сумме 640 528,1 млн рублей, что составляет 99,8 % от предусмотренных бюджетных ассигнований.

В 2018 году завершены строительством следующие участки автомобильной дороги М-11 «Москва – Санкт-Петербург»:

- I этап км 58 – км 97, первая очередь строительства протяженностью 43,8 км;
- VI этап км 334 – км 543, Новгородская область протяженностью 217,1 км.
- Ряд объектов протяженностью 323,3 км не завершены строительством и реконструкцией, в том числе:
 - строительство транспортной развязки на км 27 автомагистрали М-1 «Беларусь» протяженностью 2,75 км;
 - строительство транспортной развязки на км 1346 автомобильной дороги М-4 «Дон» протяженностью 2,22 км;
 - строительство скоростной автомобильной дороги М-11 «Москва – Санкт-Петербург», II этап км 97 – км 149 протяженностью 50,88 км;
 - строительство скоростной автомобильной дороги М-11 «Москва – Санкт-Петербург», VII этап км 543 – км 646 протяженностью 103,39 км;
 - строительство скоростной автомобильной дороги М-11 «Москва – Санкт-Петербург», VIII этап км 646 – км 684 протяженностью 34,21 км;
 - пусковой комплекс (этап строительства) №1 А-113 «ЦКАД» протяженностью 49,49 км;
 - пусковой комплекс (этап строительства) №5 А-113 «ЦКАД» протяженностью 76,44 км, в том числе: строительство – 28,33 км, реконструкция – 48,11 км;
- подключение улично-дорожной сети г. Санкт-Петербург (продолжение ул. Софийской) к автомобильной дороге М-11 «Москва – Санкт-Петербург» протяженностью 2,43 км;
- строительство автомобильных дорог для обеспечения комплексного развития Новороссийского транспортного узла протяженностью 1,52 км.

Основные системные проблемы:

- наличие большого количества пересечений границ земельных участков, подлежащих изъятию, и исходных земельных участков с границами смежных земельных участков, в том числе категории земель лесного фонда, а также с границами муниципальных образований;
- длительные судебные разбирательства в связи с несогласием ряда правообладателей земельных участков с условиями изъятия;
- выявление инженерных коммуникаций (сети связи, распределительные газопроводы, линии электроснабжения, водопроводы и т.д.), переустройство которых не было предусмотрено проектной документацией, что свидетельствует о ее низком качестве, а также потери актуальности в связи с длительностью сроков ее реализации;
- длительные сроки получения разрешительных документов от субъектов естественных монополий.

Основным фактором, который может существенно повлиять на своевременность строительства и реконструкции автомобильных дорог и искусственных сооружений на них, является устранение причин, приводящих к вышеуказанным системным проблемам.

Так, целесообразно заключать договоры (соглашения) на строительномонтажные работы после выполнения процедур по резервированию, изъятию и выкупу земельных участков, а также по подготовке территории (переустройство инженерных коммуникаций), что в свою очередь позволит вводить объекты в эксплуатацию непосредственно после завершения их строительства.

Кроме того, необходимо повысить эффективность планирования дорожных работ в части своевременного использования проектной документации в целях устранения потери актуальности проектных решений.

4.2. Согласно государственной программе и программе деятельности Госкомпании автомобильная дорога М-11 «Москва – Санкт-Петербург» подлежала к полному вводу (поэтапно) в 2018 году общей протяженностью 617,6 км.

Вместе с тем на 1 января 2019 года завершены работы по строительству только 428,6 км, или 69,4 %. В настоящее время в работе находится 190,9 км

автодороги, завершение которых согласно соглашениям предусмотрены в сентябре 2019 года.

Аналогичная ситуация связана со строительством автомобильной дороги А-113 «ЦКАД», завершение которой изначально было запланировано на 2018 год. При этом окончание строительно-монтажных работ фактически ожидается не ранее II квартала 2021 года.

Таким образом, заявленные Госкомпанией в программе деятельности ГК «Автодор» цели и задачи по созданию эффективной системы скоростного автомобильного сообщения между городами Москвой и Санкт-Петербургом, а также по повышению эффективности работы и интенсивности грузооборота Московского транспортного узла, до настоящего времени не реализованы.

4.3. В целом за 2018 год Госкомпанией не выполнено 11 из 12 целевых индикаторов и показателей, связанных с проведением дорожных работ, в том числе:

- протяженность автодорог, соответствующих нормативным требованиям к транспортно-эксплуатационным показателям, составила 2 555,8 км, при плане 2 749 км;
- отсутствует прирост протяженности автодорог, на которых устранены ограничения пропускной способности, при плане – 92,4 км;
- протяженность автодорог, обслуживающих движение в режиме перегрузки, составила 472 км, при плановом показателе – 455 км.

В отчете Госкомпании за 2018 год указано, что общее количество дорожно-транспортных происшествий на автомобильных дорогах ГК «Автодор» составило 2 013 единиц. Однако анализ показал, что, по официальным данным Госавтоинспекции, количество дорожно-транспортных происшествий (далее – ДТП) в 2018 году на автодорогах Госкомпании составило 2 035 единиц, или на 22 ДТП больше.

Кроме того, количество погибших и пострадавших в указанных дорожно-транспортных происшествиях в 2018 году составило 538 и 2 834 человека, что превышает аналогичный показатель, отраженный Госкомпанией, на 6 и 56 человек соответственно.

Также необходимо отметить, что в отчете Госкомпании за 2018 год дорожно-транспортных происшествий с недостатками транспортно-эксплуатационного состояния на автодороге М-11 «Москва – Санкт-Петербург» не происходило, при этом по данным Госавтоинспекции на данной автодороге в 2018 году установлено 2 указанных ДТП, в которых пострадало 4 человека.

Недостаточно эффективная система управления Госкомпанией проектами по строительству автодорог ежегодно приводит к недостижению показателей по вводу платных участков автомобильных дорог и, как следствие, по сбору платы от их эксплуатации.

Так, общая протяженность платных участков автомобильных дорог Госкомпании составила 1071,0 км при плановом показателе 1459,0 км. Доходы от сбора платы составили 13056,1 млн рублей, или 76,9% от предусмотренного объема (17135,1 млн рублей).

Необходимо отметить, что предусмотренные программой деятельности ГК «Автодор» задачи по формированию сети платных участков, новых международных автодорожных маршрутов, а также по привлечению внебюджетных инвестиций в проектирование, строительство и реконструкцию автомобильных дорог в целях создания условий для обеспечения экономического роста, повышения конкурентоспособности отраслей экономики решаются Госкомпанией на недостаточном уровне.

Выводы

1. Оценка результативности использования Госкомпанией бюджетных ассигнований на строительство и реконструкцию автомобильных дорог показала следующее:

- Госкомпанией в 2018 году не обеспечено выполнение целевых показателей, предусмотренных Программой деятельности ГК «Автодор», при этом расходование субсидии составило 99,8 %;
- не завершены работы по строительству и реконструкции 317,7 км автомобильных дорог, что свидетельствует о недостижении Госкомпанией показателя результативности предоставления субсидии (45,1% от установленного значения);

- Госкомпанией не соблюдаются сроки выполнения договоров (соглашений) на строительство, реконструкцию и комплексное обустройство автодорог и по большинству объектов переносятся на последующие годы;
- в ряде случаев продолжительность производства работ по заключенным договорам (соглашениям) на выполнение строительно-монтажных работ превышает предусмотренную проектами организации строительства сроки, что, в свою очередь, создает предпосылки к увеличению их стоимости, в том числе на этапе расчета начальных (максимальных) цен.

2. По итогам 2018 года отмечается наименьший процентный уровень достижения показателя по строительству и реконструкции автодорог Госкомпании.

Так, за отчетный период не введено 317,7 км, или 54,9% от планового показателя (578,6 км).

В целом за 2018 год Госкомпанией не выполнено 11 из 12 целевых индикаторов и показателей Программы деятельности ГК «Автодор», связанных с проведением дорожных работ.

Основным фактором, который может существенно повлиять на своевременность строительства и реконструкции автомобильных дорог и искусственных сооружений на них, является устранение системных проблем (низкое качество проектирования, длительность процедур по изъятию и оформлению земельных участков).

3. Согласно государственной программе и программе деятельности ГК «Автодор» автомобильная дорога М-11 «Москва – Санкт-Петербург» подлежала к полному вводу (поэтапно) в 2018 году общей протяженностью 617,6 км.

Вместе с тем на 1 января 2019 года завершены работы по строительству только 428,6 км, или 69,4%. В настоящее время в работе находится 190,9 км автодороги, завершение которых согласно соглашениям предусмотрены в сентябре 2019 года.

Аналогичная ситуация связана со строительством автомобильной дороги А-113 «ЦКАД», завершение которой изначально было запланировано на 2018 год. При этом окончание строительно-монтажных работ фактически ожидается не ранее II квартала 2021 года.

Таким образом, заявленные Госкомпанией в программе деятельности ГК «Автодор» цели и задачи по созданию эффективной системы скоростного автомобильного сообщения между городами Москвой и Санкт-Петербургом, а также по повышению эффективности работы и интенсивности грузооборота Московского транспортного узла до настоящего времени не реализованы.

4. Недостаточно эффективная система управления Госкомпанией проектами по строительству автодорог ежегодно приводит к недостижению показателей по вводу платных участков автомобильных дорог и сбору платы от их эксплуатации.

Так, общая протяженность платных участков автомобильных дорог Госкомпании составила 1 071,0 км, при плановом показателе – 1 459,0 км. Доходы от сбора платы составили 13 056,1 млн рублей, или 76,9% от предусмотренного объема (17 135,1 млн рублей).

Необходимо отметить, что предусмотренные программой деятельности ГК «Автодор» задачи по формированию сети платных участков, новых международных автодорожных маршрутов, а также по привлечению внебюджетных инвестиций в проектирование, строительство и реконструкцию автомобильных дорог в целях создания условий для обеспечения экономического роста, повышения конкурентоспособности отраслей экономики решаются на недостаточном уровне.

5. Госкомпанией неэффективно решается задача по привлечению внебюджетных инвестиций на строительство автомобильных дорог.

По сравнению с 2017 годом указанный показатель значительно ухудшился. Так, объем привлеченных Госкомпанией собственных и заемных средств инвесторов (концессионеров) в 2018 году составил 30 292,9 млн рублей, или 34,4% от плана (88 024,9 млн рублей). По итогам 2017 года было привлечено 45% (11 998,5 млн рублей из 26 682,4 млн рублей).

Фактически Госкомпанией за 2017–2018 годы не привлечены средства инвесторов (концессионеров) на общую сумму 72 415,9 млн рублей.

Анализ заключенных ГК «Автодор» соглашений на строительство и реконструкцию автомобильных дорог, предусматривающих привлечение средств инвесторов (концессионеров), показал, что сроки привлечения инвестиций исполнителей в соответствии с дополнительными соглашениями неоднократно переносились и в итоге приходились на завершающий год реализации объекта.

6. В отчете Госкомпании за 2018 год общее количество ДТП составило 2 013 единиц, в которых погибло и пострадало 532 и 2 778 человек, при этом по официальным данным Госавтоинспекции на автодорогах Госкомпании зарегистрировано на 22 ДТП больше, а также количество погибших и пострадавших превышает данные Госкомпании на 6 и 56 человек соответственно.

7. Анализ объемов дебиторской задолженности показал ее незначительное сокращение.

Дебиторская задолженность Госкомпании по расходам инвестиционного характера за 2018 год уменьшилась на 6 445,1 млн рублей (или на 8,7%) и по состоянию на 31 декабря 2018 года составила 67 785,8 млн рублей.

При этом следует отметить, что по 165 договорам по реализации объектов строительства, включая контрагентов, числится дебиторская задолженность на общую сумму 1 059,4 млн рублей, обороты по которой в течение 2018 года не производились, в том числе по 52 договорам на строительные работы на общую сумму 950,0 млн рублей.

Анализ сроков перечисления Госкомпанией авансовых платежей в рамках заключенных договоров и соглашений показал, что их значительная доля приходится на конец декабря соответствующего года, что позволяет ГК «Автодор» значительно увеличивать значение показателя по кассовому исполнению субсидии, но фактически не влияет на увеличение строительной готовности объектов.

8. По состоянию на 1 января 2019 года общий объем незавершенного строительства Госкомпании составил 265 470,3 млн рублей, в том числе по объектам, переданным Росавтодором на баланс Госкомпании с общим объемом вложений на сумму 10 758,9 млн рублей, по объектам собственной деятельности Госкомпании – 254 711,4 млн рублей.

В течение 2018 года объем незавершенного строительства сократился на 129 849,6 млн рублей в связи с вводом в эксплуатацию 11 объектов строительства и реконструкции автодорог.

Анализ представленных Госкомпанией данных по объектам незавершенного строительства показал, что по отдельным объектам объем незавершенного строительства не изменялся более года, при этом количество таких объектов ежегодно увеличивается.

По сравнению с 2017 годом объем незавершенного строительства по таким объектам увеличился с 3 765,7 млн рублей до 19 105,1 млн рублей, а их количество увеличилось с 27 до 53 единиц.

По 21 объекту с объемом капитальных вложений на сумму 76 285,5 млн рублей, техническая готовность которых составляет 100 %, а также получены заключения Ростехнадзора (ЗОС), не завершены работы по изъятию земельных участков, в связи с чем данные объекты числятся в составе незавершенного строительства.

9. Полномочия Госкомпании, связанные с изъятием земельных участков в целях размещения автомобильных дорог, в 2018 году осуществлялись на недостаточном уровне.

Так, на 1 января 2019 года Госкомпанией не изъяты, либо не заключены договоры аренды по 4 789 земельным участкам общей площадью 4 369,1 гектар, что составляет 53,9 % от предусмотренного проектами планировки количества, однако на указанных объектах строительно-монтажные работы либо уже завершены, либо находятся в стадии реализации.

10. Анализ положений Правил предоставления субсидии № 1127, а также заключенных Министерством транспорта Российской Федерации с Госкомпанией соглашений о предоставлении субсидий, показал, что в случае установления в ходе проведения Минтрансом России и уполномоченным органом государственного финансового контроля проверок факта нарушения целей, условий и порядка предоставления субсидии соответствующие денежные средства на основании требования Минтранса России подлежат возврату в доход федерального бюджета.

Вместе с тем порядок расчета размера денежных средств, подлежащих возврату за нарушения целей, условий и порядка предоставления субсидии, соглашениями, а также Правилами предоставления субсидии № 1127 не установлен.

Предложения

1. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации с предложением о внесении изменений в Правила предоставления субсидии № 1128, в части установления порядка расчета размера денежных средств, подлежащих возврату в доход федерального бюджета за нарушения целей, условий и порядка предоставления субсидии.

2. Направить информационное письмо в Министерство транспорта Российской Федерации с предложением по внесению дополнительных сведений в форму информации о мероприятиях, реализуемых ГК «Автодор» за счет субсидии, в целях усиления контроля за использованием предоставленных Госкомпания бюджетных ассигнований, в том числе в части не превышения объемов капитальных вложений над сметной стоимостью строительства объектов.

3. Направить информационное письмо в государственную компанию «Российские автомобильные дороги».

4. Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.