



2020

Отчет

о результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности применения и реализации Государственной компанией «Российские автомобильные дороги» концессионных соглашений «Строительство скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке км 15 – км 58» и «Строительство нового выхода на МКАД с федеральной автомобильной дороги М-1 «Беларусь» Москва – Минск (обход г. Одинцово) в 2015–2019 годах и истекшем периоде 2020 года»



Краткие результаты контрольного мероприятия

Цель

Проанализировать эффективность применения Государственной компанией «Российские автомобильные дороги» (далее – Госкомпания, ГК «Автодор») концессионных соглашений как формы организации строительства автомобильных дорог «М-11 Москва – Санкт-Петербург на участке км 15 – км 58» и «Новый выход на МКАД с федеральной автомобильной дороги М-1 «Беларусь» Москва – Минск (обход г. Одинцово)» и дальнейшей их эксплуатации на платной основе.

Итоги проверки

ГК «Автодор» осуществляет от имени Российской Федерации полномочия, связанные с проведением конкурсов, обеспечением заключения и исполнения концессионных соглашений, в отношении автомобильных дорог федерального значения.

За 2009–2019 годы в России было заключено всего 13 таких соглашений, из которых эксплуатируются только 4. Пилотными концессионными соглашениями в области дорожного хозяйства являются инвестиционные проекты по строительству и эксплуатации автомобильных дорог «Новый выход на МКАД» и М-11 на участке км 15 – км 58.

По данным проектам Госкомпания нарушала сроки предоставления концессионерам земельных участков для строительства автомобильных дорог. Это привело к тому, что:

- увеличились сроки строительства на 26 и 12 месяцев соответственно;
- концессионерами несвоевременно направлены собственные и заемные средства на строительство автомобильных дорог на общую сумму 30 974,3 млн рублей;
- компенсации, выплаченные концессионерам, на общую сумму 5 605,2 млн рублей повлекли удорожание объема государственного финансирования.

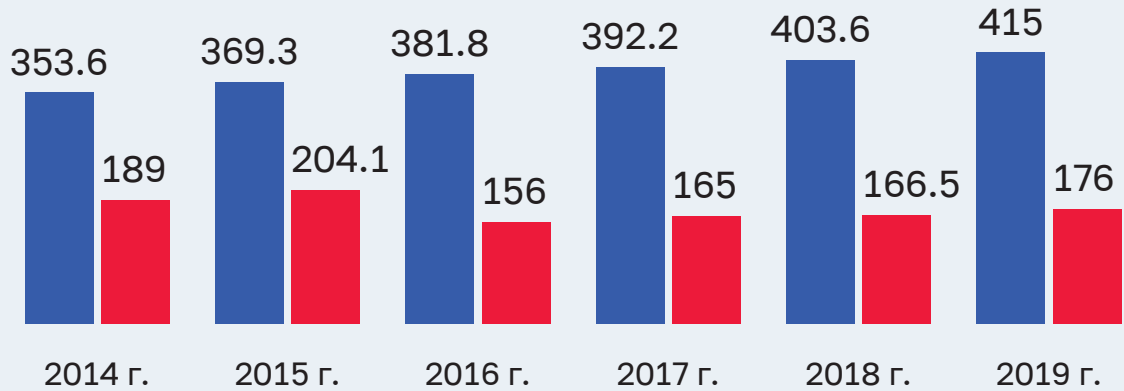
Проведенный анализ показал, что фактические сроки окупаемости проектов превысят предусмотренные на 2 года соответственно.

В проверенном периоде ГК «Автодор» не проводились проверки достоверности отчетности концессионеров о сборе платы за проезд и потоке транспортных средств.

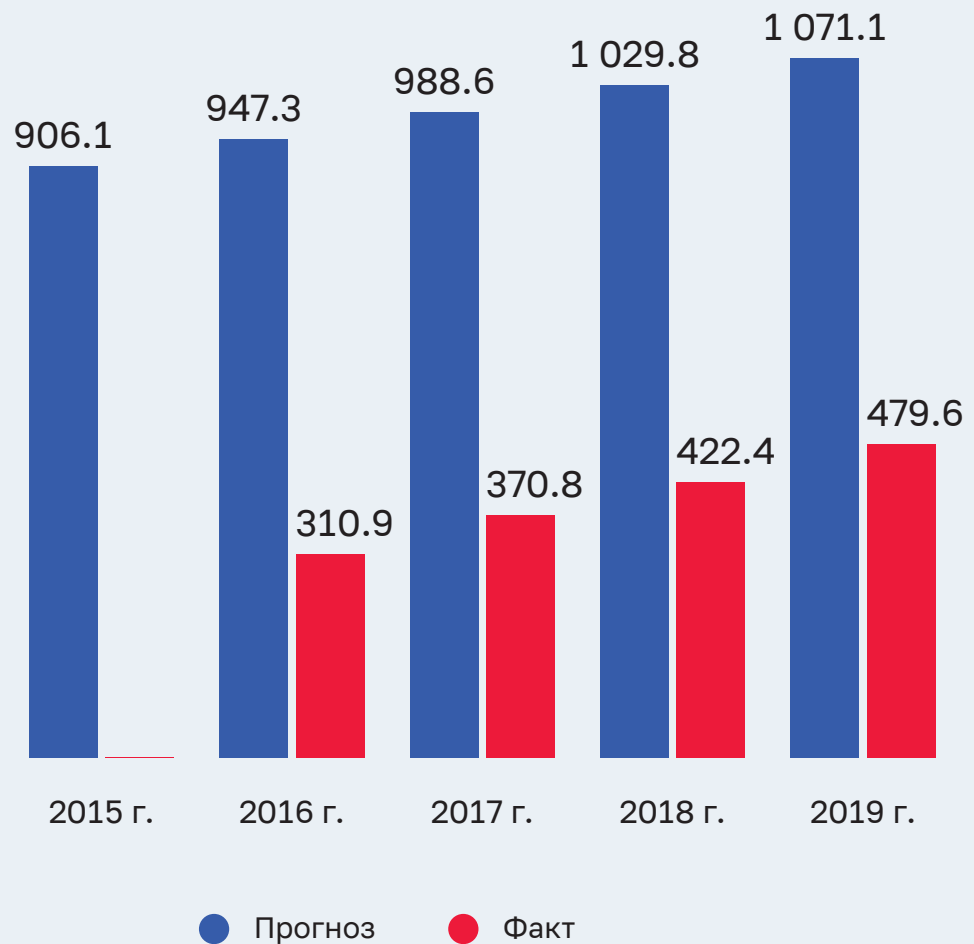
Установленные концедентом показатели прогнозного трафика по годам в среднем в 2,4 раза превышают фактические показатели трафика:

автомобили × млн км/год

«НОВЫЙ ВЫХОД НА МКАД»



М-11 на участке км 15 - км 58



Концессионными соглашениями концессионерам позволено определять стоимость проезда по отдельным участкам исходя из востребованности маршрутов на автомобильной дороге (тариф за 1 км может отличаться более чем в три раза).

Отсутствие методики расчета с применением коэффициентов, учитывающих дифференциацию размера платы за проезд транспортных средств по платной автомобильной дороге, платному участку автомобильной дороги в зависимости от времени суток, дня недели и (или) месяца года, также позволяет устанавливать любую стоимость проезда по отдельным участкам платной автомобильной дороги.

Установлены нарушения ГК «Автодор» Правил ведения бухгалтерского учета на сумму 749,4 млн рублей, условий концессионных соглашений, а также внутренних нормативных актов.

Выводы

Требуется решение вопросов, связанных с земельно-имущественными отношениями, повышением качества услуг и потребительских свойств платных автомобильных дорог.

Так как установленные концедентом показатели прогнозного трафика превышают фактические показатели трафика, сверхдоход, подлежащий распределению между концедентом и концессионером, получен не будет.

Предложения Счетной палаты Российской Федерации

Минтрансу России совместно с Госкомпанией:

- внести изменения в концессионные соглашения в части актуализации и корректировки установленных прогнозных значений трафиков с учетом реальной интенсивности транспортных потоков;
- установить предельные значения коэффициентов, учитывающих дифференциацию размера платы за проезд транспортных средств по платной автомобильной дороге в зависимости от времени суток, дня недели и (или) месяца года;
- разработать методику расчета платы за проезд транспортных средств по платным автомобильным дорогам, платным участкам автомобильных дорог, созданным и (или) реконструированным на основании концессионных соглашений;
- разработать дополнительные требования к проектированию и строительству платных автомобильных дорог, влияющие на повышение качества услуг и потребительских свойств автомобильных дорог, а также безопасность дорожного движения.

Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности применения и реализации Государственной компанией «Российские автомобильные дороги» концессионных соглашений «Строительство скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке км 15 – км 58» и «Строительство нового выхода на МКАД с федеральной автомобильной дороги М-1 «Беларусь» Москва – Минск (обход г. Одинцово) в 2015–2019 годах и истекшем периоде 2020 года»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
30 октября 2020 года

1. Основание для проведения контрольного мероприятия

Пункт 3.10.0.10 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2020 год.

2. Предмет контрольного мероприятия

Нормативные правовые акты и иные распорядительные документы, регламентирующие деятельность объекта контроля по реализации концессионных соглашений, первичные документы, регистры бухгалтерского учета, финансовая, бухгалтерская, статистическая и иная отчетность, договорные, платежные и иные документы, оформленные в рамках реализации концессионных соглашений.

3. Объект контрольного мероприятия

Государственная компания «Российские автомобильные дороги» (г. Москва).

4. Срок проведения контрольного мероприятия

Июль – октябрь 2020 года.

5. Цель контрольного мероприятия

Анализ эффективности применения Государственной компанией «Российские автомобильные дороги» концессионных соглашений как формы организации строительства автомобильных дорог «М-11 Москва – Санкт-Петербург на участке км 15 – км 58» и «Новый выход на МКАД с федеральной автомобильной дороги М-1 «Беларусь» Москва – Минск (обход г. Одинцово)» и дальнейшей их эксплуатации на платной основе.

Критерии оценки эффективности использования федеральных и иных ресурсов:

- сроки строительства объектов по концессионным соглашениям не превышают сроки строительства, предусмотренные проектно-сметной документацией;
- сроки окупаемости капитальных вложений в объекты соответствуют установленным распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2006 г. № 1708-р «Об инвестиционных проектах, реализуемых при государственной поддержке за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации»;
- затраты концессионеров (концедента) на капитальный ремонт, ремонт и содержание объектов не превышают расчетную стоимость вышеуказанных работ при условии их реализации по отдельным договорам.

6. Проверяемый период деятельности

2015–2019 годы и истекший период 2020 года.

7. Краткая характеристика проверяемой сферы формирования и использования государственных средств и деятельности объекта проверки

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.

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

Госкомпания осуществляет следующие виды деятельности²:

-
1. ГК «Автодор» создана в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ «О Государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 145-ФЗ).
 2. Статья 6 Федерального закона № 145-ФЗ.

- 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.

Кроме того, ГК «Автодор» осуществляет от имени Российской Федерации полномочия концедента³, в том числе связанные с проведением конкурсов, обеспечением заключения и исполнения концессионных соглашений, в отношении автомобильных дорог федерального значения и защитных дорожных сооружений и искусственных дорожных сооружений.

По состоянию на 1 января 2020 года в доверительном управлении Госкомпании находятся 3 411,5 км автомобильных дорог общего пользования федерального значения (далее – автомобильные дороги), из которых соответствуют нормативным требованиям к транспортно-эксплуатационным показателям 2 835,6 км, или 81,9 %. Общая протяженность платных участков автомобильных дорог составляет 1 459 км (42,8 % от общей сети автомобильных дорог).

Виды организационно-контрактных схем, применяемых при реализации инвестиционных проектов, приведены в таблице:

	Концессия с прямым сбором платы	Концессия с платой концедента	Долгосрочное инвестиционное соглашение	Операторское соглашение
Правовое регулирование	Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»		Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»	
Предмет соглашения	Строительство (реконструкция), финансирование капитальных затрат, содержание и ремонт Также возможны: разработка проектной документации, землеустроительные работы, подготовка территории строительства			Строительство АСУДД Содержание и ремонт Организация системы сбора платы
Возврат инвестиций	За счет платы за проезд, собираемой концессионером с пользователей автомобильной дороги	Осуществляется поэтапный возврат инвестированных средств на стадии эксплуатации через соответствующие платежи Госкомпании, а вся выручка от сбора платы поступает в доход Госкомпании		

Реализация концессионных соглашений⁴ осуществляется в целях привлечения инвестиций в экономику Российской Федерации, обеспечения эффективного использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной

3. Статья 34 Федерального закона № 145-ФЗ.

4. Статья 1 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

собственности, и повышения качества товаров, работ, услуг, предоставляемых потребителям.

Реализация концессионных соглашений направлена в том числе на оптимизацию бюджетных расходов и передачу части государственных функций (таких как эксплуатация автомобильных дорог) частным компаниям (концессионерам).

За период с 2009 по 2019 год в Российской Федерации заключено 13 концессионных соглашений по строительству и эксплуатации автомобильных дорог общей стоимостью 867,6 млрд рублей на инвестиционной стадии, что составляет 46,1% от суммы заключенных концессионных соглашений (280 концессионных соглашений на сумму 1880,4 млрд рублей).

В стадии эксплуатации находятся 4 из 13 указанных концессионных соглашений.

На текущий момент Госкомпанией заключено пять концессионных соглашений (общая протяженность строительства составляет 402 км), из них три в стадии эксплуатации (199,2 км), а также девять ДИС (общая протяженность строительства – 751 км), из них семь – в стадии эксплуатации (625,4 км).

Первыми (пилотными) концессионными соглашениями в области дорожного хозяйства являются инвестиционные проекты по строительству и эксплуатации автомобильных дорог «Новый выход на МКАД» и М-11 на участке км 15 – км 58.

8. Результаты контрольного мероприятия

В ходе проведения контрольного мероприятия сбор фактических данных и информации выполнялся в том числе посредством направления запросов в ГК «Автодор», а также с использованием информационных систем (правовые системы, ИАС УВГА).

8.1. Фактические сроки строительства объектов (с момента заключения концессионных соглашений и до ввода объектов в эксплуатацию). Анализ фактических сроков строительства со сроками, предусмотренными проектно-сметной документацией

8.1.1. Новый выход на МКАД с федеральной автомобильной дороги М-1 «Беларусь» Москва – Минск (далее – «Новый выход на МКАД»)

Паспорт инвестиционного проекта по строительству автомобильной дороги «Новый выход на МКАД» утвержден распоряжением № 1708⁵.

Основные параметры Паспорта проекта приведены в таблице:

5. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2006 г. № 1708-р «Об инвестиционных проектах, реализуемых при государственной поддержке за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации» (далее – распоряжение № 1708-р, Паспорт проекта).

Срок реализации	2008–2013 гг.
Сметная стоимость инвестиционного проекта (в ценах соответствующих лет, с НДС)	27 652,86 млн рублей на 1 января прогнозного года
Размер государственной поддержки за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации (в ценах соответствующих лет, с НДС):	13 172 млн рублей на 1 января прогнозного года (в том числе 11 000 млн рублей на этапе строительства)
Срок окупаемости инвестиционного проекта	15 лет с начала реализации проекта

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 апреля 2007 г. № 512-р принято решение о заключении концессионного соглашения о финансировании, строительстве и эксплуатации на платной основе автомобильной дороги «Новый выход на МКАД» путем проведения открытого конкурса, на участие в котором была подана единственная заявка от АО «Главная дорога».

По результатам открытого конкурса между Российской Федерацией в лице Федерального дорожного агентства и концессионером АО «Главная дорога» (далее – концессионер «Главная дорога») подписано концессионное соглашение от 17 июля 2009 г. № К-1⁶. Срок действия концессионного соглашения составлял 30 лет, стоимость концессионного соглашения на инвестиционной стадии (капитальные затраты) составила 25 175,4 млн рублей, в том числе государственное финансирование – 11 000,0 млн рублей (в соответствии с показателями Паспорта проекта), средства концессионера «Главная дорога» – 14 175,4 млн рублей. Согласно условиям концессионного соглашения сбор платы осуществляется концессионером «Главная дорога» (прямой сбор платы), возмещение инвестиций концессионеру не предусмотрено.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 мая 2010 г. № 716-р полномочия концедента по реализации концессионного соглашения были переданы Госкомпании.

Разрешение на строительство автомобильной дороги получено концессионером «Главная дорога» от 8 октября 2010 г. № 03-1/134.

В соответствии с условиями концессионного соглашения № К-1 Госкомпания обязана передать концессионеру «Главная дорога» земельные участки для строительства автомобильной дороги «Новый выход на МКАД» в срок до 1 апреля 2010 года.

В связи с задержкой в предоставлении концессионеру «Главная дорога» части земельных участков, необходимых для строительства основного хода автомобильной дороги (фактически предоставлялись в период с 2010 по 2013 год), Правительством Российской Федерации признано целесообразным⁷ продлить

6. «О финансировании, строительстве и эксплуатации на платной основе «Нового выхода на МКАД с федеральной автомобильной дороги М-1 «Беларусь» Москва – Минск» (далее – концессионное соглашение № К-1).
7. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2013 г. № 2193-р.

на один год и шесть месяцев (до 16 января 2041 года) действие указанного концессионного соглашения, а также предусмотреть обеспечение концедентом минимальной ежегодной выручки концессионера «Главная дорога» в период с 1 января 2014 года по 30 июня 2017 года.

Таким образом, заключение концессионного соглашения № К-1 до решения вопросов, связанных с изъятием земельных участков под строительство указанной автомобильной дороги, привело к увеличению продолжительности строительства на 26 месяцев от установленного концессионным соглашением и проектом организации строительства срока и, как следствие, к дополнительным расходам федерального бюджета. Подробная информация приведена в разделе 8.4 отчета.

В ноябре 2013 года концессионером «Главная дорога» завершены работы по строительству автомобильной дороги «Новый выход на МКАД»⁸.

Эксплуатация на платной основе началась с 1 января 2014 года.

Схема автомобильной дороги приведена на рисунке:



Общая протяженность автомобильной дороги «Новый выход на МКАД» составила 18,5 км, количество полос движения варьируется от четырех до восьми.

Кроме того, на указанной дороге расположено 14 мостов и путепроводов, а также 1 транспортная развязка.

8. Акт приемки автомобильной дороги от 19 ноября 2013 года, заключение органа государственного строительного надзора о соответствии автомобильной дороги требованиям технических регламентов и проектной документации (далее - ЗОС) от 25 ноября 2013 года, разрешение на ввод объекта в эксплуатацию от 25 ноября 2013 года (I этап). Акт приемки автомобильной дороги от 26 декабря 2014 года, ЗОС от 26 декабря 2014 года, разрешение на ввод объекта в эксплуатацию от 26 февраля 2015 года (II этап).

8.1.2. Автомобильная дорога Москва – Санкт-Петербург на участке км 15 – км 58 (далее – М-11 на участке км 15 – км 58)

Паспорт инвестиционного проекта по строительству автомобильной дороги М-11 на участке км 15 – км 58 утвержден распоряжением № 1708-р (далее – Паспорт автомобильной дороги М-11).

Срок реализации	2008-2012 гг.
Сметная стоимость инвестиционного проекта (в ценах соответствующих лет, с НДС)	66 081,125 млн рублей на 1 января прогнозного года
Размер государственной поддержки за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации (в ценах соответствующих лет, с НДС)	29 487,125 млн рублей на 1 января прогнозного года (в том числе 23 000 млн рублей на этапе строительства)
Срок окупаемости инвестиционного проекта	17 лет с начала реализации проекта

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 апреля 2007 г. № 511-р принято решение о заключении концессионного соглашения о финансировании, строительстве и эксплуатации на платной основе автомобильной дороги М-11 на участке км 15 – км 58 путем проведения открытого конкурса, на участие в котором была подана единственная заявка от ООО «Северо-Западная концессионная компания».

По результатам открытого конкурса между Российской Федерацией в лице Федерального дорожного агентства и концессионером ООО «Северо-Западная концессионная компания» (далее – концессионер «СЗКК») подписано концессионное соглашение от 27 июля 2009 года № К-2 «О финансировании, строительстве и эксплуатации на платной основе скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке км 15 – км 58» (далее – концессионное соглашение № К-2). Срок действия концессионного соглашения составляет 30 лет, стоимость концессионного соглашения на инвестиционной стадии (капитальные затраты) составила 61 460,0 млн рублей, в том числе государственной финансирование – 22 850,0 млн рублей, средства концессионера «СЗКК» – 38 610,0 млн рублей.

Согласно условиям концессионного соглашения № К-2 предусмотрено строительство двух очередей, в том числе одна очередь включает в себя строительство четырех пусковых комплексов:

- 1-го пускового комплекса (15-й км – 24-й км) – десять полос движения, три развязки в разных уровнях;
- 2-го пускового комплекса (24-й км – 29-й км) – десять полос движения, одна развязка в разных уровнях;
- 3-го пускового комплекса (29-й км – 36-й км) – восемь полос движения;

- 4-го пускового комплекса (36-й км – 58-й км) – четыре полосы движения, одна развязка в разных уровнях.

Вторая очередь строительства предусматривает увеличение числа полос движения на 3-м пусковом комплексе до десяти полос, на 4-м пусковом комплексе – до восьми полос, изменение технических параметров транспортных развязок, устройство дополнительного электроосвещения. Реализация второй очереди строительства: 2017–2034 годы.

Согласно условиям концессионного соглашения сбор платы осуществляется концессионером «СЗКК» (прямой сбор платы), возмещение инвестиций концессионеру «СЗКК» не предусмотрено.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 февраля 2011 г. № 215-р полномочия концедента по реализации концессионного соглашения были переданы Госкомпании.

Разрешение на строительство автомобильной дороги получено концессионером «СЗКК» от 1 сентября 2011 г. № 03-1/125.

В соответствии с условиями концессионного соглашения № К-2 Госкомпания обязана передать концессионеру «СЗКК» земельные участки для строительства автомобильной дороги М-11 на участке км 15 – км 58 в период с 2011 года по июнь 2015 года.

Фактически по итогам 2015 года было передано только 129 земельных участков из 326, или 39,6 %.

В связи с задержкой в предоставлении концессионеру «СЗКК» части земельных участков, необходимых для строительства основного хода автомобильной дороги, на основании распоряжения Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 г. № 1489-р первоначальный срок действия концессионного соглашения № К-2 продлен на один год.

Таким образом, заключение концессионного соглашения № К-2 до решения вопросов, связанных с изъятием земельных участков под строительство указанной автомобильной дороги, привело к увеличению продолжительности строительства на 12 месяцев от установленного концессионным соглашением и проектом организации строительства срока и, как следствие, к дополнительным расходам федерального бюджета. Подробная информация приведена в разделе 8.4 отчета.

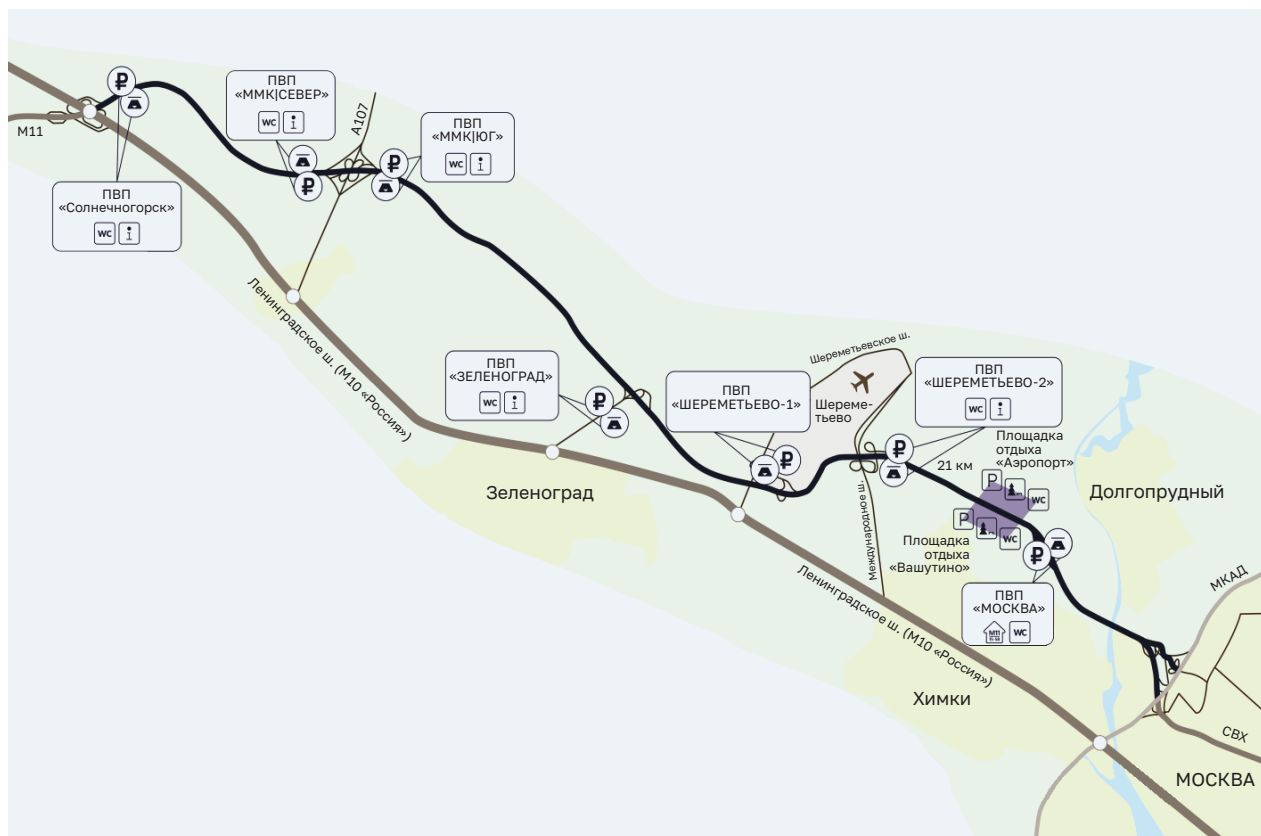
В декабре 2014 года концессионером «СЗКК» завершены работы по строительству автомобильной дороги М-11 на участке км 15 – км 58 (1, 3, 4 этапы) и получено ЗОС от 17 декабря 2014 года. Автомобильная дорога открыта для движения транспорта в тестовом режиме.

Акт приемки автомобильной дороги (1, 3, 4 этапы) подписан 20 ноября 2015 года, разрешение на ввод объекта в эксплуатацию от 20 ноября 2015 года.

В соответствии с актом о начале эксплуатации от 23 ноября 2015 года концессионер «СЗКК» приступил к эксплуатации автомобильной дороги (1, 3, 4 этапы) на платной основе. Концессионером «СЗКК» получено ЗОС от 9 ноября 2015 года на 2 этап указанной автомобильной дороги.

По состоянию на 20 августа 2020 года акт приемки автомобильной дороги и разрешение на ввод объекта в эксплуатацию концессионером «СЗКК» по 2 этапу первой очереди строительства не получены в связи с тем, что в полном объеме подрядной организацией (ПАО «Мостотрест») не были завершены работы по устройству подсистемы пунктов взимания платы за проезд, автоматизированной системы управления дорожным движением.

Общая схема автомобильной дороги приведена на рисунке:



Протяженность автомобильной дороги М-11 на участке км 15 – км 58 составила 43,108 км, количество полос движения варьируется от четырех до десяти. Кроме того, на указанной дороге расположено 41 искусственное сооружение (мосты, путепроводы и транспортные развязки).

8.2. Общий объем затрат концедента и концессионеров при строительстве объектов

8.2.1. Автомобильная дорога «Новый выход на МКАД»

Общая стоимость строительства автомобильной дороги «Новый выход на МКАД» составила 27 355,8 млн рублей, в том числе государственное финансирование в рамках концессионного соглашения – 11 000,0 млн рублей, средства Инвестиционного фонда Российской Федерации (затраты переданные от Росавтодора, подготовка территории строительства, выкуп земельных участков) – 2 160,4 млн рублей,

средства концессионера «Главная дорога» – 14 175,4 млн рублей. Распределение по источникам финансирования приведено в таблице:

(млн руб.)

	Всего	Инвестиционный фонд	Субсидия на строительство	Инвестиции концессионера «Главная дорога»
Стоимость введенного в эксплуатацию участка автодороги «Новый выход на МКАД», в том числе:	27 335,8	13 160,4	0,01	14 175,4
затраты, переданные от Росавтодора	1 229,2	1 229,2	-	-
подготовка территории строительства	613,7	613,7	0,01	-
выкуп земельных участков	317,5	317,5		
строительство	25 175,4	11 000,0	-	14 175,4

В соответствии с приложением № 17А «Список исходных данных и допущений» к концессионному соглашению № К-1 установлен следующий график привлечения инвестиций концессионера «Главная дорога»:

(млн руб.)

Календарные годы инвестиционной стадии	Инвестиции концессионера «Главная дорога»	
	заемные/собственные средства инвестора в рамках концессионного соглашения	финансирование строительства (фактический кассовый расход) на 01.07.2020 г.
2010	4 117,5	3 776,3
2011	1 356,2	1 373,7
2012	8 701,7	214,5
2013	-	4 044,7
2014	-	4 184,9
2015	-	-
2016	-	56,8
2017	-	524,5
Всего	14 175,4	14 175,4

Концессионером «Главная дорога» с 2013 по 2017 год не своевременно осуществлено привлечение собственных и заемных средств на общую сумму 8 810,9 млн рублей. При этом на привлеченные средства за счет размещения облигационных займов в период 2010 и 2012 годов на сумму 17 872,0 млн рублей концессионером «Главная дорога» получен доход в виде процентов на остаток денежных средств в размере 1 210,9 млн рублей за 2011–2014 годы.

8.2.2. Автомобильная дорога М-11 на участке км 15 – км 58

- 1) По состоянию на 1 июля 2020 года общая стоимость строительства автомобильной дороги М-11 на участке км 15 – км 58 (1, 3, 4 этапы) составила 51 161,7 млн рублей. Распределение по источникам финансирования приведено в таблице:

(млн руб.)

	Всего	Инвестиционный фонд	Субсидия на строительство	Инвестиции концессионера «СЗКК»
Стоимость введенного в эксплуатацию участка автодороги М-11 на участке км 15 – км 58 (1, 3, 4 этапы первой очереди строительства), в том числе:	51 161,7	28 701,2	6 960,7	15 499,8
затраты, переданные Госкомпании от Росавтодора	2 701,7	2 701,7	-	-
подготовка территории строительства	10 110,2	3 149,5	6 211,3	-
незавершенное строительство			749,4	-
строительство	38 349,8	22 850,0	-	15 499,8

В нарушение пункта 8 Положения по бухгалтерскому учету основных средств ПБУ 6/01⁹ при формировании в 2015 году Госкомпанией первоначальной стоимости основных средств объекта скоростной автомобильной дороги «Москва – Санкт-Петербург на участке км 15 – км 58» (счет 01 «Основные средства») не включены затраты по ее сооружению (счет 08.03 «Строительство объектов основных средств»). В их числе переустройство (дополнительных) кабельных линий связи, воздушных линий электропередач, ремонт дорог и усиление грунтовых дорог (далее – подготовка территории строительства) в размере 749,4 млн рублей, оплаченные за счет субсидии из федерального бюджета.

9. Утверждено приказом Минфина России от 30 марта 2001 г. № 26н.

- 2) Информация о финансировании строительства автомобильной дороги М-11 на участке км 15 – км 58 в разрезе источников за период с 2008 года по 1 июля 2020 года приведена в таблице:

(млн руб.)

	Предусмотрено Паспортом проекта на 2008–2012 гг.		Финансирование строительства (кассовый расход) на 01.07.2020 г.	
Средства Инвестиционного фонда Российской Федерации, в том числе:	29 487,1		29 337,1	
1 этап. Подготовка территории строительства	2008	3 656	2008	1 871,4
	2009	2 758,2	2009	312,4
	-	-	2010	300,1
	-	-	2011	941,0
	-	-	2012	1 524,8
	-	-	2013	779,8
	-	-	2014	198,2
	-	-	2015	486,5
Итого	6 414,2		6 414,2	
2 этап. Проведение конкурса на право заключения концессионного соглашения	2008–2009	72,9	2008–2009	72,9
3 этап. Строительство	2010	7 028	2012	3 718,7
	2011	2 898,3	2013	7 809,8
	2012	13 073,7	2014	11 321,6
Итого	23 000		22 850	
Субсидия на осуществление деятельности по строительству и реконструкции	-		6 960,7	
Средства инвесторов	36 594,0		25 004,2	
Прочее (средства имущественного взноса)	-		29,8	
Итого (сметная стоимость)	66 081,1		61 331,8	

Согласно Паспорту автомобильной дороги М-11 субсидия из федерального бюджета на осуществление деятельности по строительству и реконструкции не предусмотрена. Вместе с тем ГК «Автодор» в период 2013–2015 годов была направлена субсидия

из федерального бюджета в размере 6 960,7 млн рублей на подготовку территории строительства.

Кроме того, объем финансирования в Паспорте по годам не соответствует фактическому объему финансирования по 1-му этапу «Подготовка территории строительства» и по 3-му этапу «Строительство».

3) Общие затраты концессионера «СЗКК» на строительство автомобильной дороги М-11 на участке км 15 – км 58 составили 25 004,2 млн рублей, в том числе:

- на 1, 3, 4 этапы первой очереди строительства – 15 499,8 млн рублей,
- на 2 этап первой очереди строительства – 9 249,5 млн рублей,
- а также на вторую очередь строительства – 254,9 млн рублей.

В соответствии с приложением № 8А «Предварительный финансовый план на инвестиционной стадии» к концессионному соглашению № К-2 установлен следующий график привлечения инвестиций концессионера «СЗКК»:

(млн руб.)

Календарные годы инвестиционной стадии	Инвестиции концессионера «СЗКК»	
	заемные/собственные средства инвестора в рамках концессионного соглашения	финансирование строительства (фактический кассовый расход) на 01.07.2020 г.
2010	19 860	-
2011	9 770	2 434,9
2012	8 980	405,9
2013	-	974,5
2014	-	1 194,9
2015	-	17 496,4
2016	-	101,4
2017	-	289,1
2018	-	1 408,4
2019	-	195,6
с 01.01.2020 – по 01.07.2020	-	503,1
Всего	38 610	25 004,2

Концессионером «СЗКК» с 2013 года по 1 июля 2020 года не своевременно осуществлено привлечение собственных и заемных средств на общую сумму 22 163,4 млн рублей. При этом на привлеченные средства за счет размещения

облигационных займов в 2011 году на сумму 10 000,0 млн рублей концессионером «СЗКК» получен доход в виде процентов на остаток денежных средств в размере 1 230,0 млн рублей за 2011–2015 годы.

Следует отметить, что одной из основных целей концессионных соглашений является привлечение частных инвестиций, однако из общего объема привлеченных концессионером «СЗКК» средств для строительства М-11 на участке км 15 – км 58 в сумме 42 849,8 млн рублей 24 837,0 млн рублей (58 %) привлечено у компаний с государственным участием¹⁰.

Привлечение остатка средств концессионера «СЗКК» осуществляется на основании предварительного графика¹¹ строительства второй очереди автомобильной дороги М-11 на участке км 15 – км 58 в размере 13 233 млн рублей (за период с 2017 по 2034 год).

- 4) В ходе контрольного мероприятия установлено, что Госкомпания в нарушение пункта 3.1.3 Положения об учетной политике¹² неверно определила срок полезного использования автомобильной дороги М-11 на участке км 15 – км 58 (1, 3, 4 этапы первой очереди).

Так, указанная автомобильная дорога включена¹³ ГК «Автодор» в десятую амортизационную группу (свыше 30 лет включительно), при этом срок полезного использования определен в размере 296 месяцев, а не 361 месяц как следовало.

При пересчете износа объекта основных средств¹⁴ разница на 1 января 2020 года составила 1 464,6 млн рублей (8 134,2 млн рублей – 6 669,6 млн рублей).

В ходе проверки указанное нарушение Госкомпанией исправлено.

8.3. Оценка порядка формирования и корректности расчетов ежегодной нормы доходности концессионеров, исходя из прогнозного и фактического уровня потока транспортных средств. Соблюдение норм законодательства при определении максимальной платы за проезд транспортных средств по платным участкам автомобильных дорог

8.3.1. Согласно условиям, установленным приложениями № 21 «Расчет сверхдохода» к концессионным соглашениям № К-1 и № К-2, значения нормы дохода устанавливаются в соответствии с конкурсным предложением концессионера и рассчитываются на основе прогнозных значений трафика, определенных концедентом в конкурсной документации.

10. ПАО «Сбербанк» (государственный банк) и ГК Внешэкономбанк.

11. Дополнительное соглашение от 22 декабря 2015 г. № 20 к концессионному соглашению № К-2.

12. Утверждено приказом председателя правления ГК «Автодор» от 29 декабря 2018 г. № 381.

13. В соответствии с Классификатором основных средств, включаемых в амортизационные группы, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 1 января 2002 г. № 1.

14. Годовая сумма износа определяется линейным способом, исходя из первоначальной стоимости объекта основных средств и срока полезного использования этого объекта. В течение отчетного года износ по объекту основных средств начисляется ежемесячно в размере 1/12 годовой суммы.

В отношении каждого года эксплуатации устанавливается предельный размер дохода, определяющий максимальный объем дохода, который может оставаться в распоряжении концессионера и не подлежит перераспределению в качестве сверхдохода.

Сверхдоходом признается доход от эксплуатации за отчетный год, превышающий установленный предельный размер дохода. В соответствии с пунктом 5.6 концессионных соглашений № К-1 и № К-2 если в каком-либо отчетном году эксплуатации концессионер получает сверхдоход, то он обязан выплатить в пользу концедента 50 % от суммы сверхдохода, уменьшенной на сумму налогов.

В ходе контрольного мероприятия установлено, что определенные концедентом прогнозные значения трафика значительно превышают фактические показатели интенсивности транспортного потока. Например, в 2019 году на автомобильной дороге «Новый выход на МКАД» прогнозные значения трафика составляло 415 млн автомобилей×км/год, фактический трафик составил 176,0 млн автомобилей×км/год. Аналогичная ситуация сложилась и по автомобильной дороге М-11 на участке км 15 – км 58. При этом информацией о формировании прогноза трафика в составе конкурсной документации Госкомпания не располагает.

Указанная ситуация создает риски того, что сверхдоход, подлежащий распределению между концедентом и концессионером, получен не будет, при этом актуализация и корректировка прогнозных значений трафиков условиями концессионных соглашений не предусмотрена.

Госкомпанией не реализовано право направления концессионеру «СЗКК» уведомления с требованием о пересмотре финансовой модели, предусмотренное пунктом 5.12.5 концессионного соглашения № К-2, в связи с отсутствием в ней значений нормы дохода и предельного размера дохода.

Так, согласно пункту 5.12.2 концессионного соглашения № К-2 предусмотрено обязательство концессионера «СЗКК» обеспечивать ежегодную актуализацию данных финансовой модели, в том числе установленных значений нормы дохода и предельного размера дохода, при этом расчет указанных показателей концессионером «СЗКК» за период реализации концессионного соглашения № К-2 не производился.

В таблице представлены данные о расчетных значениях нормы дохода и предельного размера дохода в рамках концессионных соглашений № КС-1 и № КС-2 исходя из прогноза трафика, определенного концедентом и предусмотренного конкурсной документацией:

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
М-1							
Тариф концессионера «Главная дорога», руб.	9,03	9,95	11,19	12,00	12,39	12,86	13,29
Прогноз трафика, млн автомобилей*км/год	353,6	369,3	381,8	392,2	403,6	415,0	427,6
Норма дохода, млн руб.	-	3 673,4	4 272,9	4 705,9	4 998,9	5 336,7	5 682,4
Предельный размер дохода концессионера «Главная дорога», млн руб.	-	7 346,7	8 545,9	9 411,8	9 997,9	10 673,4	11 364,8
Фактический трафик, млн автомобилей*км/год (в соответствии с ежегодными отчетами концессионера «Главная дорога»)	189,0	204,1	156,0	165,0	166,5	176,0	81,6*
Фактический доход (выручка) на 26.03.2020, млн руб. (финмодель)	1 349,1	1 982,3	1 781,7	2 129,5	3 168,1	2 504,1	4 777,5**
М-11							
Тариф концессионера «СЗКК», руб.	-	7,2	8,2	8,6	8,8	9,2	9,5
Прогноз трафика, млн автомобилей*км/год	-	906,1	947,3	988,6	1 029,8	1 071,1	1 112,3
Норма дохода, млн руб.	-	6 557	7 741	8 514	9 091	9 859	10 550
Предельный размер дохода концессионера «СЗКК», млн руб.	-	13 115	15 483	17 028	18 183	19 718	21 101
Фактический трафик, млн автомобилей*км/год (в соответствии с ежегодными отчетами концессионера «СЗКК»)	-	-	310,9	370,8	422,4	479,6	385,3*
Фактический доход (выручка) на 26.03.2020, млн руб. (финмодель)	-	185,5	2 461,2	3 530,8	4 526,4	5 560,2	5 794,8**

* Данные за 2020 год приведены за период с 1 января по 1 августа 2020 года.

** Плановая величина.

В связи с несоответствием показателей фактических трафиков их прогнозным значениям фактический доход концессионера в период с 2015 года по 2019 год составил не более 56 % расчетной величины нормы дохода и не более 28 %

предельного размера дохода концессионера «Главная дорога» в рамках К-1; в рамках К-2 фактический доход концессионера «СЗКК» составил не более 38 % расчетной величины нормы дохода и не более 19 % предельного размера дохода концессионера «СЗКК».

8.3.2. Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 января 2016 г. № 47 утверждена Методика расчета платы за проезд транспортных средств по платным автомобильным дорогам общего пользования федерального значения, платным участкам таких автомобильных дорог (в том числе если платным участком автомобильной дороги является отдельное искусственное дорожное сооружение) (далее – Методика расчета).

Методика расчета предусматривает применение коэффициентов, учитывающих дифференциацию размера платы за проезд транспортных средств по платной автомобильной дороге, платному участку автомобильной дороги в зависимости от времени суток, дня недели и (или) месяца года. При этом значение таких коэффициентов Методикой расчета не определено, что позволяет превышать максимальный размер платы за проезд одного километра.

Следует отметить, что Методика расчета не распространяется на порядок расчета платы за проезд транспортных средств по платным автомобильным дорогам, платным участкам автомобильных дорог, созданным и (или) реконструированным на основании концессионных соглашений. При этом постановлением Правительства Российской Федерации от 30 января 2016 г. № 47 утверждено предельное значение максимального размера платы за проезд транспортных средств по платным автомобильным дорогам общего пользования федерального значения, платным участкам таких автомобильных дорог (в том числе если платным участком автомобильной дороги является отдельное искусственное дорожное сооружение), созданным и (или) реконструированным на основании концессионных соглашений.

Концессионными соглашениями № К-1 и № К-2 определен порядок расчета размера платы за проезд, взимаемой с пользователей (приложения № 11 «Размер и порядок взимания платы за проезд»), положения которого позволяют концессионерам определять стоимость проезда по отдельным участкам исходя из востребованности маршрутов на автомобильной дороге, при этом тариф за один километр может отличаться более чем в три раза.

Так, в рамках концессионного соглашения № К-2 по маршруту «Москва – Шереметьево-2» с трафиком 4,6 млн автомобилей в год (в 2019 году), максимальная стоимость проезда по участку протяженностью 10,43 км для автотранспорта первой тарифной группы составляла 310 рублей, или 29,7 рубля за 1 км.

При этом по маршруту «Шереметьево-2-ММК Юг» с трафиком 0,07 млн автомобилей в год (в 2019 году) максимальная стоимость проезда по участку протяженностью 28,23 км составляет 250 рублей, или 8,9 рубля за 1 км.

Таким образом, стоимость проезда по отдельным участкам платных автомобильных дорог, созданных и (или) реконструированных на основании концессионных соглашений, может существенно превышать предельное значение максимального

размера платы за один километр, установленный указанным постановлением Правительства Российской Федерации, в зависимости от интенсивности движения транспортных средств, а также от востребованности маршрута.

Отмечается также дифференциация в стоимости проезда автотранспорта на всей протяженности трассы М-11 «Нева».

Так, максимальная стоимость проезда по основному участку М-11 «Москва-Солнечногорск» протяженностью 43,11 км в 2020 году составляет 750 рублей, или 17,4 рубля за километр (для первой тарифной группы), при этом максимальная стоимость проезда для указанной группы по всем участкам трассы М-11 «Нева» (58–684 км) до г. Санкт-Петербург протяженностью 563,6 км составляет 1 810 рублей, или 3,2 рубля за километр.

8.3.3. Информация о сопоставлении стоимости проезда по платным участкам трассы М-11 «Нева» и среднемесячной номинальной начисленной заработной плате населения в Московской, Тверской, Ленинградской, Новгородской области, а также в Москве и Санкт-Петербурге (по данным Росстата¹⁵) представлена в таблице:

Участок	Москва-Солнечногорск 15-58 (43 км)	58-97 км (39 км) Московская область	97-149 км (52 км) Московская обл. Тверская обл.	402-444 км (42 км) Новгородская обл.	646-684 км (38 км) Ленинград- ская обл.
Максимальная стоимость проезда по участку в 2020 г., руб.	750	140	170	80	130
Стоимость проезда за 1 км, руб.	17,44	3,59	2,27	1,90	3,4
Стоимость проезда по участку 2 раза в день в течение 22 рабочих дней, руб.	33 000	6 160	7 480	3 520	5 720
% от средне-месячной номинальной заработной платы населения	34,4% от з/п в г. Москве 59,9% от з/п в МО	6,4% от з/п в г. Москве 11,2% от з/п в МО	21,8% от з/п в Тверской области	11,3% от з/п в Новгородской области	8,8% от з/п в г. Санкт-Петербург 12,2% от з/п в Ленобласти
Среднемесячная номинальная заработная плата населения за 5 мес. 2020 года, руб.	95 969,4 – Москва 55 024,8 – Московская область		34 264,9 Тверская область	31 143,8 Новгородская область	65 265,1 – Санкт-Петербург 46 908,5 – Ленинградская область

15. https://rosstat.gov.ru/labor_market_employment_salaries

Как видно из приведенной таблицы, стоимость проезда 2 раза в день в течение рабочего месяца (22 дня) по автомобильной дороге М-11 на участке км 15 – км 58 составит 33,0 тыс. рублей, или 34,4 % от средней заработной платы в г. Москве и 59,9 % в Московской области.

Таким образом, стоимость проезда по автомобильной дороге М-11 на участке км 15 – км 58 не в полной мере обеспечивает транспортную доступность для населения.

8.4. Анализ механизма оценки Госкомпанией предоставляемых концессионерами сведений о фактической интенсивности движения транспортных средств и объемах сбора платы за проезд.

Оценка порядка распределения фактического объема доходов от сбора платы в случае его превышения над установленной концессионными соглашениями нормы доходности.

Наличие фактов наступления особых обстоятельств, влекущих возмещение концессионерам дополнительных затрат

8.4.1. В связи с неготовностью концедента к реализации концессионных соглашений № К-1 и № К-2 в части предоставления земельных участков, необходимых для строительства автомобильных дорог, концессионерам в рамках наступления особых обстоятельств были выплачены компенсации в размере 5 605,2 млн рублей, в том числе АО «Главная дорога» – 897,6 млн рублей¹⁶, ООО «Северо-Западная концессионная компания» – 4 797,6 млн рублей¹⁷.

Фактически это привело к удорожанию инвестиционных проектов за счет средств федерального бюджета на 8,2 % и 21 % соответственно от объема государственного финансирования.

8.4.2. Условие концессионного соглашения № К-1, препятствующее увеличению пропускной способности альтернативных маршрутов, привело к созданию предпосылок наступления особых обстоятельств.

Так, вследствие реконструкции в период 2011–2016 годов автомобильной дороги М-1 «Беларусь» АО «Главная дорога» уведомила ГК «Автодор» о наступлении особого обстоятельства (от 16 декабря 2015 г. № 954-15).

16. Выплата осуществлена 27 июля 2018 года в размере 897,6 млн рублей за счет средств, полученных ГК «Автодор» от взимания платы за проезд по другим автомобильным дорогам, находящимся в доверительном управлении.

17. Выплаты осуществлены в декабре 2015 года и апреле 2016 года за счет субсидии на осуществление деятельности по строительству и реконструкции автомобильных дорог.

Решениями Международного коммерческого арбитражного суда при Торгово-промышленной палате Российской Федерации от 10 октября 2019 года и Арбитражного суда города Москвы от 14 июля 2020 года определено отказать в исковых требованиях АО «Главная дорога» в полном объеме на сумму 2 962,5 млн рублей.

АО «Главная дорога» может обжаловать данные решения в апелляционном и далее кассационном порядках.

8.4.3. В связи с введением с 5 марта 2020 года мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции АО «Главная дорога» уведомило концедента о наступлении особого обстоятельства (от 15 апреля 2020 г. № 242-20) на сумму 409,2 млн рублей.

8.4.4. В период с 2014–2016 годов ГК «Автодор» проведено восемь проверок деятельности АО «Главная дорога» в части осуществления сбора платы за проезд. По результатам проверок установлено незначительное расхождение сумм транзакций.

В августе 2015 года была проведена проверка по сверке показаний автоматизированной системы информационной поддержки концедента при контроле выручки концессионера «Главная дорога» (далее – система СИПК)¹⁸ с данными отчетности концессионера «Главная дорога» о сборе платы за проезд и потоке транспортных средств за март-май 2015 года, по результатам которой выявлены расхождения в 603,3 тыс. рублей в связи с технической ошибкой выгрузки верификационных данных.

В проверенном периоде Госкомпанией не проводились проверки и мониторинг достоверности данных отчетности концессионеров в рамках концессионного соглашения № К-1 (с 2016 года) и концессионного соглашения № К-2 в части объемов доходов концессионеров (о сборе платы за проезд) и интенсивности движения по автомобильным дорогам (потоке транспортных средств), предусмотренные Порядком осуществления контроля и мониторинга¹⁹.

В ходе контрольного мероприятия проведен сравнительный анализ отчетных данных концессионера «Главная дорога» в рамках концессионного соглашения № К-2 о потоке транспортных средств на участках автомобильной дороги с данными СИПК. Установлены расхождения по интенсивности потока транспортных средств

18. Система СИПК разработана ЗАО «Автодор-Телеком» в рамках договора с ГК «Автодор» от 22 мая 2014 г. № ИТ-2014-454, стоимость услуг по созданию и содержанию указанной системы составило 104,0 млн рублей. Система СИПК направлена на обеспечение контроля достоверности сведений, формируемых концессионером для концедента.

19. Пункты 3.1.5 и 3.2.4 Порядка осуществления контроля и мониторинга реализации концессионных соглашений, утвержденного приказом Госкомпании от 30 декабря 2016 г. № 323 (далее – Порядок осуществления контроля и мониторинга).

на автомобильной дороге «Новый выход на Московскую кольцевую автомобильную дорогу с федеральной автомобильной дороги М-1 «Беларусь» Москва – Минск», в том числе: по данным системы СИПК в 2017 году больше, чем в отчетной документации, на 137 396 единиц, в 2018 году – на 367 991 единиц, в 2019 году – на 408 257 единиц.

Аналогичная ситуация установлена в рамках проверки интенсивности движения транспортных средств на скоростной автомобильной дороге «Москва – Санкт-Петербург на участке км 15 – км 58» по концессионному соглашению № К-2.

Так, сравнительный анализ отчетных данных концессионера «СЗКК» и данных системы CRMS²⁰ показал значительные расхождения. Например, в 2018 году, по данным системы CRMS, интенсивность потока превысила отчетные данные концессионера «СЗКК» на 964,5 тыс. единиц, в 2019 году – на 1793,5 тыс. единиц.

В соответствии с приложением № 12 к концессионному соглашению № К-1 концессионером «Главная дорога» направляется концеденту месячная, квартальная и годовая отчетная документация. АО «Главная дорога» предоставляло квартальную отчетность с несоблюдением установленных сроков от 1 до 23 календарных дней²¹.

Аналогичная ситуация с несоблюдением сроков представления отчетности (от 1 до 89 календарных дней) были допущены ООО «Северо-Западная концессионная компания»²².

Формы реализации инвестиционных проектов

- 1) В ходе контрольного мероприятия проведен сравнительный анализ затрат на строительство и эксплуатацию автомобильной дороги «Новый выход на МКАД» при условии использования различных форм реализации инвестиционных проектов, в том числе в виде концессионного соглашения с прямым сбором платы (действующая форма, концессионное соглашение № К-1), концессионного соглашения с платой концедента и договора подряда (государственного контракта, без привлечения внебюджетного финансирования), результаты которого приведены в таблице:

20. Автоматизированная информационная система концессионера по мониторингу интенсивности транспортных средств.

21. Например, за II квартал 2014 г. – письмо от 7 июля 2014 г. № 691-14, за IV квартал 2014 г. – письмо от 12 января 2015 г. № 7-15, за IV квартал 2015 г. – письмо от 11 января 2016 г. № 2-16, за IV квартал 2016 г. – письмо от 10 января 2017 г. № 4-17, за IV квартал 2017 г. – письмо от 9 января 2018 г. № 2-18, за IV квартал 2018 г. – письмо от 9 января 2019 г. № 3-19, за квартал 2019 г. – письмо от 9 января 2020 г. № 1-20, за I и II кварталы 2020 г. – письма от 6 апреля 2020 г. № 219-20 и от 6 июля 2020 г. № ГД-И-2020-135.

22. Например, за II квартал 2016 года – 12 июля 2016 г. № 6462, за IV квартал 2016 года – письмо от 20 января 2017 г. № 7009, за IV квартал 2017 года – письмо от 15 января 2018 г. № 8113, за III квартал 2018 года – письмо от 16 октября 2018 г. № 8984, за II квартал 2019 года – письмо от 16 июля 2019 г. № 9816, за III квартал 2019 года – письмо от 15 октября 2019 г. № 9961, за I квартал 2020 года – письмо от 3 июля 2020 г. № 10501, за II квартал 2020 года – письмо от 20 июля 2020 г. № 10534.

(млн руб.)

	Концессионное соглашение № К-1 с прямым сбором платы	Концессионное соглашение с платой концедента	Договор подряда
«Новый выход на МКАД»			
Стоимость строительства объекта, в том числе:	27 335,8	27 335,8	27 335,8
государственное финансирование	13 160,4	13 160,4	
(в том числе без учета подготовки территории строительства, осуществляемой ГК «Автодор»)	(11 000,0)	(11 000,0)	
внебюджетное финансирование	14 175,4	14 175,4	-
Выручка за период эксплуатации (2014–2040 гг.)	169 589,39	169 589,39	44 509,93*
Эксплуатационные платежи (включая содержание, ремонт, капитальный ремонт и др.)	50 522,95	27 411,84	11 744,66**
Расходы по уплате процентов (8,13 % годовых) и комиссий	9 721,6	11 957,3	-
Объем привлеченных средств, подлежащих возврату коммерческим организациям	21 025,1	14 175,4	-
Прибыль до налогов и амортизации	88 319,75	102 842,7	5 387,66

* Согласно максимальному размеру платы за проезд транспортных средств по постановлению Правительства Российской Федерации от 30 января 2016 г. № 47.

** Объем средств определен на основании Правил расчета размера бюджетных ассигнований федерального бюджета на капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог федерального значения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 мая 2017 г. № 658 (далее – Постановление № 658).

Расчеты были выполнены исходя из следующих затрат на период действия концессионного соглашения № К-1 (2009–2040 годы):

- фактической стоимости строительства автомобильной дороги «Новый выход на МКАД», которая составила 27 335,8 млн рублей;
- объема привлеченного внебюджетного финансирования (14 175,4 млн рублей);
- фиксированной средней процентной ставки по займам (8,13 % годовых);
- стоимости эксплуатационных платежей (включая расходы на оплату услуг оператора, содержание, ремонт, капитальный ремонт и страхование).

Объем выручки рассчитан исходя из следующих параметров:

- средневзвешенного размера тарифа для автотранспортных средств первой тарифной группы в соответствии с условиями концессионного соглашения (5,89 рубля за 1 км в ценах на 1 января 2007 года) и проиндексированного на ставку ИПЦ (в том числе 10,35 рубля – в 2014 году, 36,22 рубля – в 2040 году);
- максимального размера платы за проезд транспортных средств (3 рубля за 1 км в ценах на 1 января 2014 года)²³, проиндексированного на ставку ИПЦ (в том числе 9,47 рубля в 2040 году);
- фактического трафика за период 2014–2019 годов (машино-километров) и прогнозного трафика на 2020–2040 годы (машино-километров), определенного методом экстраполяции на основе среднего темпа роста интенсивности движения транспортных средств за 2015–2019 годы (4 % в год).

- 1.1) При реализации концессионного соглашения с прямым сбором платы, осуществляемым концессионером, прибыль до уплаты налогов и амортизации составит 88 319,8 млн рублей. Срок окупаемости проекта составит 17 лет (в 2026 году прибыль концессионера превысит сумму капитальных вложений концессионера, включая эксплуатационные платежи).
- 1.2) При реализации концессионного соглашения с платой концедента (сбор платы осуществляет ГК «Автодор») прибыль до уплаты налогов и амортизации составит 102 842,7 млн рублей. Срок окупаемости проекта составит 25 лет (в 2033 году прибыль концедента превысит сумму капитальных вложений концессионера и концедента, включая эксплуатационные платежи).

Разница в сумме прибыли по концессионным соглашениям с прямым сбором платы и концессионным соглашением с платой концедента в размере 12 432,6 млн рублей в основном сложилась по эксплуатационным платежам на содержание.

- 1.3) При реализации строительства автомобильной дороги «Новый выход на МКАД» в рамках договора подряда прибыль до уплаты налогов и амортизации составит 5 387,7 млн рублей. Срок окупаемости проекта составит 31 год (в 2039 году прибыль превысит сумму капитальных вложений, включая эксплуатационные платежи).

Разница прибыли, полученной в рамках договора подряда и в рамках концессионных соглашений, достигается за счет значительной разницы тарифов за проезд транспортных средств. Так, по концессионному соглашению индексированный тариф к моменту начала сбора платы (2014 год) составил 10,35 рубля за 1 км, при этом по договору подряда максимальный размер платы, утвержденный Постановлением № 47, составляет 3 рубля за 1 км.

23. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 января 2016 г. № 47 «О плате за проезд транспортных средств по платным автомобильным дорогам общего пользования федерального значения, платным участкам таких автомобильных дорог (в том числе, если платным участком автомобильной дороги является отдельное искусственное дорожное сооружение)» (далее – Постановление № 47, Методика расчета, максимальный размер платы, утвержденный Правительством).

- 2) Сравнительный анализ затрат на строительство и эксплуатацию автомобильной дороги М-11 на участке км 15 – км 58 при условии использования различных форм организации финансирования приведен в таблице:

(млн руб.)

	Концессионное соглашение № К-2 с прямым сбором платы	Концессионное соглашение с платой концедента	Договор подряда
М-11 на участке км 15 – км 58			
Стоимость строительства объекта (полное развитие),	78 922,3	78 922,3	78 922,3
в том числе:			
государственное финансирование	36 327,6	36 327,6	
(в том числе без учета подготовки территории строительства, осуществляемой ГК «Автодор»)	(22 850,0)	(22 850,0)	
внебюджетное финансирование	42 594,7	42 594,7	-
Выручка за период эксплуатации (2015–2040 гг.)	379 160,2	379 160,2	117 105,4*
Эксплуатационные платежи (включая содержание, ремонт, капитальный ремонт и др.)	90 480,8	51 509,8	27 674,92**
Расходы по уплате процентов (9,43 % годовых) и комиссий	41 152,4	47 497,9	-
Объем привлеченных средств, подлежащих возврату коммерческим организациям	42 849,8	42 594,7	-
Прибыль до налогов и амортизации	204 677,2	202 896,7	10 508,1

* Согласно максимальному размеру платы за проезд транспортных средств по Постановлению № 47.

** Объем средств определен на основании Постановления № 658.

- 2.1) При реализации концессионного соглашения № К-2 с прямым сбором платы, осуществляемым концессионером, прибыль до уплаты налогов и амортизации составит 204 677,2 млн рублей. Срок окупаемости проекта составит 19 лет (в 2028 году прибыль концессионера превысит сумму капитальных вложений концессионера, включая эксплуатационные платежи).
- 2.2) При реализации концессионного соглашения с платой концедента (сбор платы осуществляет ГК «Автодор») прибыль до уплаты налогов и амортизации составит 215 293,9 млн рублей. Срок окупаемости проекта составит 25 лет (в 2033 году прибыль концедента превысит сумму капитальных вложений концессионера и концедента, включая эксплуатационные платежи).

2.3) При реализации строительства автомобильной дороги М-11 на участке км 15 – км 58 в рамках договора подряда прибыль до уплаты налогов и амортизации составит 10 508,1 млн рублей. Срок окупаемости проекта составит 30 лет (в 2039 году прибыль превысит сумму капитальных вложений, включая эксплуатационные платежи).

Результаты проведенного анализа свидетельствуют, что фактические сроки окупаемости инвестиционных проектов «Новый выход на МКАД» и М-11 на участке км 15 – км 58 превысят предусмотренные распоряжением № 1708-р сроки (15 лет и 17 лет соответственно) на 2 года соответственно.

3) Проведенный в рамках контрольного мероприятия анализ применения различных форм реализации инвестиционных проектов показал, что в связи с ограниченностью бюджетных ассигнований и в целях строительства большего количества автомобильных дорог (участков автомобильных дорог), повышающих доступность услуг транспортного комплекса для населения, более оптимальным форматом является заключение концессионных соглашений по сравнению с договорами подряда (государственных контрактов без привлечения внебюджетного финансирования).

Вместе с тем для повышения эффективности и результативности указанного инструмента требуется устранение влияния негативных факторов, сдерживающих развитие государственно-частного партнерства, в том числе:

- решение вопроса, связанного с длительностью процедур изъятия и оформления земельных участков (в том числе для переноса инженерных коммуникаций и др.), приводящего к нарушению сроков строительства объектов и возникновению дополнительных затрат государства (в рамках проверенных концессионных соглашений выплачены компенсации концессионерам в размере 5 605,2 млн рублей);
- повышение качества услуг и потребительских свойств автомобильных дорог, в том числе влияющих на их безопасность. На сегодняшний день требования к транспортно-эксплуатационным характеристикам одинаковы как для платных, так и бесплатных автомобильных дорог. В качестве примера на автомобильной дороге М-11 на участке км 15 – км 58 искусственное освещение устроено только на 13 из 43 километров, или 30 % протяженности.

В результате оптимизация бюджетных расходов за счет привлечения частных инвестиций позволит реализовать большее количество объектов строительства автомобильных дорог, эффективно использовать государственное имущество и повысить качество услуг.

8.5. Фактические затраты концессионеров (концедента) на капитальный ремонт, ремонт и содержание объектов. Соблюдение межремонтных сроков

8.5.1. Госкомпанией осуществлялся ненадлежащий контроль за исполнением концессионером «Главная дорога» обязательств, предусмотренных концессионным соглашением № К-1, в результате чего концессионером «Главная дорога» по состоянию на 20 августа 2020 года не был создан Ремонтный фонд²⁴ в общем объеме 13 256,0 млн рублей, в том числе в первом полугодии 2020 года – в сумме 829,9 млн рублей.

При этом уведомление о ненадлежащем исполнении обязательств в части создания Ремонтного фонда в соответствии с пунктом 6.3.3 концессионного соглашения № К-1 Госкомпанией не было направлено АО «Главная дорога».

В 2019 году АО «Новое качество дорог» был осуществлен ремонт покрытия автомобильной дороги общей протяженностью 8,71 км. Общая стоимость работ составила 99,8 млн рублей, или 8,0 млн рублей на 1 приведенный километр, что не превышает среднерыночную стоимость указанных работ в Центральном федеральном округе.

На автомобильной дороге М-11 на участке км 15 – км 58 ремонтные работы не проводились. Нарушение межремонтных сроков в ходе контрольного мероприятия не установлено.

В ходе проверки была определена фактическая стоимость содержания 1 км автомобильной дороги «Новый выход на МКАД», которая составила в 2018 году 43,9 млн рублей, в 2019 году – 45,2 млн рублей. Стоимость содержания автомобильной дороги М-11 на участке км 15 – км 58 составила в 2018 году 25,2 млн рублей, в 2019 году – 26,2 млн рублей.

В соответствии с Постановлением № 658 объем ассигнований на содержание 1 км автомобильной дороги «Новый выход на МКАД» составляет в ценах 2018 года 6,0 млн рублей, в ценах 2019 года – 6,2 млн рублей, на содержание автомобильной дороги М-11 на участке км 15 – км 58 в 2018 году – 6,3 млн рублей, в 2019 году – 6,6 млн рублей.

Разница в стоимости эксплуатационных расходов в соответствии с концессионными соглашениями и Постановлением № 658 связана с наличием затрат на содержание пунктов взимания платы (включая содержание «шлюзов», оплату услуг оператора и т. д.), а также экипажей аварийных комиссаров.

Так, в 2019 году средняя стоимость вышеуказанных работ (услуг), не включая затраты на непосредственное содержание автомобильных дорог, составила: по эксплуатации одного «шлюза» СВП – 3,8 млн рублей; по оплате услуг оператора

24. Создание Ремонтного фонда предусмотрено пунктом 4.2.5 концессионного соглашения № К-1 для обеспечения надлежащего финансирования обязательств концессионера по текущему и капитальному ремонту автомобильной дороги «Новый выход на Московскую кольцевую автомобильную дорогу с федеральной автомобильной дороги М-1 «Беларусь» Москва – Минск».

по автоматическому «шлюзу» – 1,4 млн рублей; по оплате услуг оператора по «шлюзу» с ручным сбором платы – 9,9 млн рублей; экипаж аварийных комиссаров – 10,0 млн рублей.

При этом необходимо отметить, что указанные расходы включены в нормативы финансовых затрат на содержание автомобильных дорог в соответствии с Постановлением № 658.

8.5.2. В период с 2016 года по первое полугодие 2020 года на автомобильной дороге М-11 на участке км 15 – км 58 произошло 34 дорожно-транспортных происшествия (в том числе из-за неудовлетворительных дорожных условий – 1 ДТП), в результате которых погибло семь человек. На автомобильной дороге «Новый выход на МКАД» в период с 2014 года по первое полугодие 2020 года произошло 2 462 ДТП, в результате которых погибло пять человек.

9. Возражения или замечания руководителей объектов контрольного мероприятия

Акт по результатам контрольного мероприятия в ГК «Автодор» подписан без замечаний.

10. Выводы

10.1. Концессионные соглашения как одна из форм государственно-частного партнерства направлены на оптимизацию бюджетных расходов и передачу части государственных функций частным компаниям (концессионерам).

10.1.1. В Российской Федерации с 2009 по 2019 год заключено только 13 концессионных соглашений по строительству и эксплуатации автомобильных дорог протяженностью 625,2 км на общую сумму 867,6 млрд рублей, или 14 % от капитальных вложений, предусмотренных дорожными фондами.

10.1.2. На сегодняшний день в стадии эксплуатации находятся 4 из 13 указанных концессионных соглашений с общей протяженностью 245,8 км, в том числе первые (пилотные) концессионные соглашения в области дорожного хозяйства по строительству и эксплуатации автомобильных дорог «Новый выход на МКАД» и М-11 на участке км 15 – км 58, реализация которых осуществляется Госкомпанией.

10.2. Общая стоимость строительства автомобильной дороги «Новый выход на МКАД» составила 27 355,8 млн рублей, в том числе государственное финансирование – 13 160,4 млн рублей, средства концессионера «Главная дорога» – 14 175,4 млн рублей.

Общая стоимость строительства автомобильной дороги М-11 на участке км 15 – км 58 (1, 3, 4 этапы) составила 51 161,7 млн рублей, в том числе государственное финансирование – 35 661,9 млн рублей, средства концессионера «СЗКК» – 15 499,8 млн рублей.

10.3. Нарушение Госкомпанией сроков предоставления концессионерам земельных участков для строительства автомобильных дорог «Новый выход на МКАД» и М-11 на участке км 15 – км 58 привело к следующим последствиям.

10.3.1. Предусмотренные концессионными соглашениями сроки строительства автомобильных дорог не были соблюдены, в том числе по автомобильной дороге «Новый выход на МКАД» – на 26 месяцев, по автомобильной дороге М-11 на участке км 15 – км 58 – на 12 месяцев.

10.3.2. Концессионерами несвоевременно направлены собственные и заемные средства на строительство автомобильных дорог на общую сумму 30 974,3 млн рублей, в том числе АО «Главная дорога» – на 8 810,9 млн рублей, ООО «Северо-Западная концессионная компания» – на 22 163,4 млн рублей.

10.3.3. Выплаченные концессионерам компенсации на общую сумму 5 605,2 млн рублей, в том числе АО «Главная дорога» – 897,6 млн рублей и ООО «Северо-Западная концессионная компания» – 4 797,6 млн рублей, повлекли удорожание объема государственного финансирования инвестиционных проектов на 8,2 % и 21 % соответственно.

10.4. Фактические сроки окупаемости инвестиционных проектов «Новый выход на МКАД» и М-11 на участке км 15 – км 58 превысят предусмотренные распоряжением № 1708-р сроки (15 лет и 17 лет соответственно) на 2 года соответственно.

10.5. В нарушение пункта 8 Положения по бухгалтерскому учету основных средств при формировании в 2015 году Госкомпанией первоначальной стоимости основных средств объекта скоростной автомобильной дороги «Москва – Санкт-Петербург на участке км 15 – км 58» не включены затраты по ее сооружению на сумму 749,4 млн рублей.

10.6. В связи с тем, что установленные концедентом показатели прогнозного трафика по годам в среднем в 2,4 раза превышают фактические показатели трафика, доход концессионеров от сбора платы на протяжении всего срока реализации концессионных соглашений не превысит установленный предельный размер дохода. При этом информацией о формировании прогноза трафика в составе конкурсной документации Госкомпания не располагает.

Таким образом, сверхдоход, подлежащий распределению между концедентом и концессионером, получен не будет, при этом актуализация и корректировка прогнозных значений трафиков условиями концессионных соглашений не предусмотрена.

10.7. Госкомпанией проверки и мониторинг достоверности данных отчетности концессионеров о сборе платы за проезд и потоке транспортных средств, предусмотренные пунктами 3.1.5 и 3.2.4 Порядка осуществления контроля и мониторинга реализации концессионных соглашений, в проверенном периоде не проводились.

10.8. Порядок расчета размера платы за проезд, предусмотренный концессионными соглашениями, позволяет концессионерам определять стоимость проезда по отдельным участкам исходя из востребованности маршрутов на автомобильной дороге, при этом тариф за 1 км может отличаться более чем в три раза.

10.8.1. Вместе с тем Постановление № 47 не предусматривает методики расчета платы за проезд транспортных средств по автомобильным дорогам, платным участкам автомобильных дорог, созданным и (или) реконструированным на основании концессионных соглашений, что также позволяет устанавливать любую стоимость проезда по отдельным участкам платной автомобильной дороги.

10.9. В целях реализации большего количества объектов строительства автомобильных дорог, повышающих доступность услуг транспортного комплекса для населения, а также в связи с ограниченностью бюджетных ассигнований, более оптимальной формой государственно-частного партнерства в дорожной отрасли является заключение концессионных соглашений, позволяющих оптимизировать бюджетные расходы в результате привлечения частных инвестиций, а также передавать полномочия по эксплуатации автомобильных дорог частным компаниям.

При этом на сегодняшний день требуется решение вопросов, связанных с земельно-имущественными отношениями, повышением качества услуг и потребительских свойств платных автомобильных дорог.

11. Предложения (рекомендации)

11.1. Направить представление Счетной палаты Российской Федерации в Государственную компанию «Российские автомобильные дороги».

Государственной компании «Российские автомобильные дороги» надлежит включить затраты по подготовке территории строительства скоростной автомобильной дороги «Москва – Санкт-Петербург на участке км 15 – км 58» в размере 749,4 млн рублей, оплаченные за счет субсидии из федерального бюджета, в первоначальную стоимость строительства первой очереди объекта (счет 01 «Основные средства»).

11.2. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации с предложением поручить Министерству транспорта Российской Федерации совместно с Государственной компанией «Российские автомобильные дороги» проработать вопросы:

- 1) о возможности внесения изменений в концессионные соглашения № К-1 и № К-2 в части актуализации и корректировки установленных прогнозных значений трафиков с учетом реальной (фактической) интенсивности транспортных потоков;
- 2) по внесению изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 30 января 2016 г. № 47 «О плате за проезд транспортных средств по платным автомобильным дорогам общего пользования федерального значения, платным участкам таких автомобильных дорог (в том числе если платным участком автомобильной дороги является отдельное искусственное дорожное сооружение)» в части установления:
 - предельных значений коэффициентов, учитывающих дифференциацию размера платы за проезд транспортных средств по платной автомобильной дороге (участку автомобильной дороги) в зависимости от времени суток, дня недели и (или) месяца года;
 - методики расчета платы за проезд транспортных средств по платным автомобильным дорогам, платным участкам автомобильных дорог, созданным и (или) реконструированным на основании концессионных соглашений;
- 3) о необходимости разработки дополнительных требований к проектированию и строительству платных автомобильных дорог, влияющих на повышение качества услуг и потребительских свойств автомобильных дорог, а также на безопасность дорожного движения.

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

