

**Аналитическая записка по использованию средств
Федерального дорожного фонда Российской Федерации
за 1999 год**

Автомобильные дороги обеспечивают конституционное право граждан Российской Федерации на свободу передвижения, способствуют расширенному воспроизводству продукции сельского хозяйства и промышленности, осуществлению капитального строительства, удовлетворению потребностей населения в сферах обслуживания, культуры и здравоохранения.

Дорожное хозяйство представляет собой единый производственно-хозяйственный комплекс, включающий в себя: автомобильные дороги общего пользования Российской Федерации; организации, предприятия и учреждения с общей численностью работающих около 750 тыс. человек, осуществляющие обследование, изыскание, проектирование, строительство, реконструкцию, ремонт и содержание автомобильных дорог и искусственных сооружений на них; проведение научных исследований; подготовку кадров; изготовление и ремонт дорожной техники; добычу и переработку нерудных материалов и иную деятельность.

По состоянию на 1 января 2000 года балансовая стоимость автомобильных дорог общего пользования достигла 664 млрд. рублей, протяженность сети дорог составила 573,5 тыс. км, в том числе: федерального значения - 46,2 тыс. км; территориального значения - 527,3 тыс. км.

Федеральные автомобильные дороги общего пользования находятся в федеральной собственности. Совершенствование и развитие федеральной сети дорог является сферой прямой ответственности федерального центра, финансирование их осуществляется за счет средств Федерального дорожного фонда Российской Федерации. На федеральных дорогах автомобилями предприятий, организаций и населения выполняется более половины транспортной работы (пробега, грузо- и пассажирооборота), а также внешнеторгового оборота.

Территориальные автомобильные дороги общего пользования находятся в собственности субъектов Российской Федерации. Совершенствование и развитие территориальной сети дорог является сферой ответственности субъектов Российской Федерации, финансирование их осуществляется за счет средств территориальных дорожных фондов субъектов Российской Федерации, а также субвенций и дотаций, выделяемых из Федерального дорожного фонда Российской Федерации.

Показатели ввода в действие дорог и мостов за счет средств Федерального дорожного фонда Российской Федерации характеризуются следующими данными:

	1998 год	1999 год	Динамика роста в 1999 г. (к 1998 г., в процентах)
Ввод в действие автомобильных дорог (всего, в километрах) В том числе:	1480	2219	149,9
федеральных дорог	917	876	95,5
территориальных дорог	563	1343	238,5
Ввод в действие мостов и путепроводов (всего, в погонных метрах) В том числе, находящихся на:	13691	24522	179,1
федеральных дорогах	9555	14798	154,9
территориальных дорогах	4136	9724	235,1

Приведенные данные показывают, что по сравнению с 1998 годом в 1999 году объемы ввода в действие дорог и дорожных сооружений на них увеличились, соответственно, в 1,5 и 1,8 раза. Однако прирост дорожной сети, финансируемой из Фонда, произошел за счет развития территориальных дорог. Ввод федеральных дорог по сравнению с 1998 годом уменьшился на 41 км.

Среди введенных в действие объектов следует выделить уникальные: мостовой переход через реку Оку у г. Кашира, который является одним из крупнейших в России и Европе; многополосные участки магистральной дороги "Дон"; автомобильно-железнодорожный мост в г. Хабаровске на автодороге Чита - Хабаровск; эстакада через реку Чемитоквадже на автодороге Джубга - Сочи.

В соответствии с программой дорожных работ на 1999 год сданы в эксплуатацию участки федеральных дорог: на трансконтинентальной магистрали Омск - Новосибирск - Красноярск - Чита - Хабаровск - Владивосток протяженностью 164 км; "Дон" (М-4) Москва - Воронеж - Ростов-на-Дону - 169,5 км; "Россия" (М-10) Москва - Санкт-Петербург - госграница - 34,8 км; "Кола" (М-18) Санкт-Петербург - Мурманск - 33,5 км; "Кавказ" (М-29) Краснодар - Махачкала - госграница - 45 км; "Холмогоры" (М-8) Москва - Архангельск - 16,4 км; "Чуйский тракт" (М-52) Новосибирск - граница Монголии - 44,6 км; "Колыма" Якутск - Магадан - 27,8 км; Сызрань - Саратов - Волгоград - 23,9 км; Астрахань - Кочубей - Кизляр - Махачкала - 21,4 километра.

Открыто движение автомобильного транспорта по мостовым переходам через реки: Томь у г. Томска, Дон у г. Лиски, Обь у г. Барнаула, Упа на автодороге Тула - Новомосковск. Продолжалось строительство и реконструкция автомобильных дорог Московского транспортного узла и коридора Северо-Запад - Урал.

Указанные выше объекты позволили увеличить пропускную способность дорог и повысить средние скорости движения транспорта.

Однако в условиях интенсивного роста автомобилизации с каждым годом более резко проявляется дефицит пропускной способности автомобильных дорог общего пользования. По состоянию на 1 января 2000 года недостаточность развития сети автомобильных дорог общего пользования можно охарактеризовать следующими данными:

- дефицит местной сети автомобильных дорог составляет до 250 тыс. километров. Подъездами с твердым покрытием не обеспечено 39 тыс. населенных пунктов;
- национальная сеть дорог не удовлетворяет потребностям отечественных товаропроизводителей и населения, национальной безопасности и обороны, так как не завершено создание системы магистральных дорог, связывающих российские порты Балтики и Черного моря;
- не завершено формирование сети федеральных дорог, особенно в районах Севера и Дальнего Востока;
- Российская Федерация по всем удельным показателям развития сети автомобильных дорог общего пользования значительно уступает зарубежным странам (по плотности дорог на единицу площади территории от 5 до 30 раз, а в расчете на 1000 жителей - от 3 до 10 раз).

Настоящий аналитический материал имеет своей целью определить основные направления повышения эффективности финансовых средств, направленных на развитие и содержание автомобильных дорог общего пользования, основываясь на анализе результатов проведенных Счетной палатой Российской Федерации контрольных мероприятий по использованию средств Фонда в 1999 году.

Направлением деятельности по контролю за исполнением бюджетов государственных внебюджетных и целевых бюджетных фондов в соответствии с планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 2000 год проведены контрольные мероприятия по формированию и использованию средств Федерального дорожного фонда Российской Федерации за 1999 год в следующих организациях: Главном управлении федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации (ревизия), Российском

дорожном агентстве (ревизия), Федеральной дирекции автомобильной дороги Тюмень - Ханты-Мансийск (проверка), Дорожном комитете администрации Пермской области (проверка), Государственном учреждении по управлению автомобильными дорогами Мурманской области (проверка), Кировском государственном областном управлении автомобильных дорог (проверка), Федеральной дирекции автомобильной дороги Москва - Бобруйск (проверка). По результатам контрольных мероприятий составлены акты и отчеты, которые рассмотрены на заседаниях Коллегии Счетной палаты Российской Федерации. Представления Счетной палаты были направлены в Правительство Российской Федерации, Министру транспорта Российской Федерации С. О. Франку, главам администрации субъектов Российской Федерации и руководителям органов управления автомобильными дорогами. Отчеты о результатах проведенных проверок направлены полномочным представителям Президента Российской Федерации в федеральных округах.

В 1999 году формирование и исполнение бюджета Федерального дорожного фонда Российской Федерации (далее - Фонд) определяли Закон Российской Федерации "О дорожных фондах в Российской Федерации" и Федеральный закон "О федеральном бюджете на 1999 год".

В ходе проверок выявлены недостатки, которые снизили эффективность использования средств Фонда:

- недостаточно эффективный механизм исполнения бюджета Фонда;
- отсутствие системы оценки эффективности реализации финансовых механизмов по погашению задолженности по налоговым платежам в Фонд;
- недостатки в организации централизованной закупки основных материально-технических ресурсов для реализации программы работ по строительству, реконструкции, ремонту и содержанию автомобильных дорог, финансируемых из средств Фонда;
- несовершенство системы выделения субъектам Российской Федерации субвенций и дотаций из Фонда, а также отсутствие жесткой дисциплины при их использовании;
- отсутствие реальной конкуренции при размещении заказов на производство дорожных работ;
- громоздкая система органов управления федеральными автомобильными дорогами;
- несовершенство законодательного обеспечения дорожного хозяйства.

Механизм исполнения бюджета Фонда

В 1999 году Фонд сохранял статус целевого бюджетного фонда. В порядке исключения, предусмотренного статьями 9 и 70 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1999 год", средства Фонда не поступали на счета федерального бюджета, а аккумулировались на специальных счетах, открытых в учреждениях Центрального банка Российской Федерации.

Доходы Фонда в 1999 году составили 34057,5 млн. рублей, что превысило утвержденную федеральным бюджетом сумму на 15,2 %, или на 4501,5 млн. рублей. Сверхплановые поступления были достигнуты за счет налога на пользователей автомобильных дорог, который обеспечил рост доходов на 6760,9 млн. рублей. Поступления налога на горюче-смазочные материалы оказались меньше установленных объемов на 2322,8 млн. рублей.

Принимая во внимание то, что в соответствии со статьей 70 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1999 год" средства Фонда имели целевой характер, расходы его составили 33750,5 млн. рублей, или 114,2 % к утвержденным ассигнованиям. Изменения в сводную роспись расходов не вносились.

Отчеты о доходах и расходах Фонда составлялись Росавтодором с последующим включением отчетных данных в отчет Главного управления федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации.

В остатке средств Фонда на начало года учитывалась часть дебиторской задолженности организаций перед Росавтодором в сумме 345,9 млн. рублей, которая за 1999 год сократилась на 110,8 млн. рублей и составила 235,1 млн. рублей.

При использовании средств Фонда не соблюдалась пропорциональность в финансировании целевых статей. Так, фактические расходы по целевым статьям Фонда составляли: содержание и ремонт действующей сети федеральных дорог - 7603,4 млн. рублей, или 82,3 % от утвержденной суммы; реконструкция и строительство федеральных дорог - 16388,5 млн. рублей, или 188,6 %; субвенции и дотации субъектам Российской Федерации на развитие, содержание и ремонт автомобильных дорог общего пользования - 8146,1 млн. рублей, или 87,0 процентов.

В нарушение указанного закона Росавтодором не финансировались следующие бюджетные назначения: расходы на создание технопарков на землях, прилегающих к федеральным дорогам; расходы на формирование целевого земельного фонда Российской Федерации, определенные постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 1999 г. № 718 “О резервировании земельных участков для строительства и реконструкции федеральных автомобильных дорог”; разработка мероприятий по привлечению внебюджетных и альтернативных источников финансирования для содержания и развития федеральной сети автомобильных дорог, определенные Указом Президента Российской Федерации от 27 июня 1998 года № 728 “О дополнительных мерах по развитию сети автомобильных дорог общего пользования”; разработка мер по повышению пропускной способности федеральных дорог и сооружений.

В нарушение Закона Российской Федерации “О дорожных фондах в Российской Федерации”, которым определено, что финансовые ресурсы Фонда используются для содержания и устойчивого развития сети внегородских автомобильных дорог, из средств Фонда профинансированы затраты на ремонт и содержание транзитных улиц городов в сумме 102,6 млн. рублей.

Субъектам Российской Федерации, имеющим ставки налога на пользователей автомобильных дорог меньше 2,5 %, выделены дотации на развитие территориальных дорог в сумме 36,1 млн. рублей, что является нарушением статьи 70 Федерального закона “О федеральном бюджете на 1999 год”.

Показатели финансирования бюджетополучателей из средств Фонда характеризуются следующими данными:

Наименование статей	Утверждено	Исполнено	млн. руб.
			Процент исполнения
По всем бюджетополучателям,	29556,0	34122,9	115,5
в том числе по органам управления автомобильными дорогами:			
Федеральная дирекция автомобильной дороги Тюмень - Ханты-Мансийск	255,9	207,7	81,2
Федеральная дирекция автомобильной дороги Москва - Бобруйск	513,2	319,6	60,1
Дорожный комитет администрации Пермской области	208,6	186,8	89,9
Государственное учреждение по управлению автомобильными дорогами Мурманской области	191,5	148,9	77,7
Кировское государственное областное управление автомобильных дорог	210,2	150,8	71,7
Справочно:			
Государственное предприятие “Дирекция строящихся объектов № 9”	1813,7	4551,2	250,9

Управление федеральных дорог по Краснодарскому краю	802,6	1662,8	207,2
Дирекция федеральной автомобильной дороги М-51 - М-53 "Байкал-1"	241,4	587,7	243,4
Пензенский областной дорожный департамент	86,3	345,3	400,1
г. Санкт-Петербург	165,5	308,9	186,6

Приведенные данные показывают, что в условиях исполнения утвержденных доходов Фонда Росавтодор не исполнял свои обязательства по финансированию. Проверенные Счетной палатой Российской Федерации органы управления автомобильными дорогами недофинансированы от 19 до 40 процентов. В то же время, по отдельным бюджетополучателям выделялись средства Фонда, превышающие утвержденные суммы в 2 раза и более. Так, Пензенский областной дорожный департамент перефинансирован в 3 раза от утвержденной суммы финансирования, Государственное предприятие "Дирекция строящихся объектов № 9" - 1,5 раза.

Неисполнение утвержденных показателей финансирования из средств Фонда приводило к образованию цепочек неплатежей. Так, по состоянию на 1 января 2000 года кредиторская задолженность органов управления автомобильными дорогами по оплате дорожных работ, финансируемых из средств Фонда, составляла 5879,6 млн. рублей, в том числе: в Федеральной дирекции автомобильной дороги Тюмень - Ханты-Мансийск - 33,3 млн. рублей, в Дорожном комитете администрации Пермской области - 7,0 млн. рублей, в Государственном учреждении по управлению автомобильными дорогами в Мурманской области - 30,2 млн. рублей, в Кировском государственном областном управлении автомобильных дорог - 43,6 млн. рублей.

Рост неплатежей приводил к нарушению финансово-хозяйственной деятельности подрядных организаций, воспроизводству долгов по заработной плате и социальным выплатам, что является нарушением статьи 1 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1999 год".

Эффективность реализации финансовых механизмов по погашению задолженности по налоговым платежам в Фонд

В 1999 году в доходах Фонда средства от погашения задолженности по налоговым платежам в Фонд составляли 9829,6 млн. рублей, в том числе: денежные средства - 7170,3 млн. рублей, товарное возмещение поставкой материалов, оборудования, техники, выполнением работ и услуг - 2659,3 млн. рублей.

В соответствии с Временным порядком погашения задолженности предприятий и организаций по налогам в Фонд, утвержденным приказом Росавтодора от 24 декабря 1998 г. № 504, товарному возмещению поставкой товаров подлежали дорожно-строительные материалы и техника, необходимые для выполнения утвержденной программы дорожных работ, финансируемой из средств Фонда. В нарушение установленного порядка недоимка погашалась любой продукцией предприятий-недоимщиков. Так, дорожные предприятия в счет оплаты работ, выполненных на участке автодороги Санкт-Петербург - Вологда - Киров - Пермь - Екатеринбург, получали арматуру, ткань, электроплиты и т. д. При поставках подрядным организациям Нижегородской области в порядке товарного возмещения автомобилей ГАЗ 3110-101, полученных в счет погашения задолженности ОАО "ГАЗ" по налоговым платежам, завышалась стоимость сделок.

Признавая неэффективность товарных зачетов, Росавтодор с августа 1999 года приостановил действие Временного порядка. Взамен приостановленного Временного порядка приказом Росавтодора от 22 сентября 1999 г. № 93 был введен порядок погашения задолженности по уплате налогов в Фонд, основанный на реализации

соглашений, заключенных между Росавтодором, администрациями субъекта Российской Федерации и предприятиями-недоимщиками.

При реализации соглашений “О погашении задолженности по налоговым платежам в Фонд” денежные средства, полученные от погашения недоимки, пройдя через счета Росавтодора и соответствующего органа управления автомобильными дорогами, возвращались к бывшему предприятию-недоимщику. Так, в Государственном учреждении по управлению автомобильными дорогами Мурманской области и Кировском государственном областном управлении автомобильных дорог указанные денежные средства, соответственно, в суммах 41,3 млн. рублей и 89,9 млн. рублей, были полностью возвращены бывшим предприятиям-недоимщикам по договору поставки за их продукцию. В Дорожном комитете администрации Пермской области средства от погашенной недоимки в сумме 160,4 млн. рублей подлежали обмену на векселя предприятий-недоимщиков с последующим приобретением на них нефтепродуктов.

При оплате выполненных дорожных работ расчеты проводились в неденежной форме. Неденежная форма финансирования приводила к увеличению сроков поставки продукции и снижению инвестиционных возможностей средств Фонда в связи с ростом цен на продукцию. Так, в связи с изменением цен на продукцию, ЗАО “ЛУКОЙЛ-Пермь” снизил объемы поставок дорожным организациям Кировской области: гудрона - на 410,6 тонны, нефтебитума - на 335,4 тонны, бензина - на 102,8 тонны, дизельного топлива - на 179,4 тонны, мазута - на 6,2 тонны.

Несмотря на то, что указанные финансовые схемы предполагали только погашение задолженности по налоговым платежам, размеры ее за 1999 год увеличились на 29 процентов и по состоянию на 1 января 2000 года (с учетом пени и штрафов) составили 40056,4 млн. рублей, в том числе задолженность предприятий и организаций, расположенных на территориях: Пермской области - 631,1 млн. рублей и Кировской области - 283,7 млн. рублей.

Организация централизованной закупки основных материально-технических ресурсов

Во исполнение статьи 70 Федерального закона “О федеральном бюджете на 1999 год” Росавтодор производил в централизованном порядке закупки основных материально-технических ресурсов для реализации программы работ по строительству, реконструкции, ремонту и содержанию дорог, финансируемых из средств Фонда. Централизованные закупки осуществляли государственные учреждения, образованные Росавтодором: отраслевая компания “Центр дорожных ресурсов”, Центр технического оснащения дорожной отрасли и Дирекция по централизованным поставкам материально-технических ресурсов.

В 1999 году программа централизованной закупки основных материально-технических ресурсов профинансирована Росавтодором на сумму 863,8 млн. рублей, что составило 24,8 % от запланированных объемов.

В организации закупок материалов и поставок их дорожным организациям имелись сбои. Так, централизованная поставка дорожных материально-технических ресурсов на содержание и ремонт федеральных дорог составляла: подрядным организациям Кировской области - 1,8 млн. рублей, или 1,2 % от суммы, предусмотренной договорами поставки; подрядным организациям Мурманской области - 2,5 млн. рублей, или 5,5 процента. Фактическое выполнение утвержденного объема централизованных поставок составляло 22,2 %, в том числе по органам управления автомобильными дорогами: Управление автомобильных дорог Оренбургской области - 0,7 %, Орловское областное управление автомобильных дорог и Управление автомобильных дорог администрации Брянской области - 1,5 %, Дорожный комитет Ленинградской области - 4,3 %, Федеральная дирекция Амуро-Якутской автомобильной дороги - 4,9 %, Управление автомобильных дорог администрации Липецкой области - 5,6 % и т. д.

В организации закупок материалов и поставок их дорожным организациям имелись сбои. Так, централизованная поставка дорожных материально-технических ресурсов на содержание и ремонт федеральных дорог составляла: подрядным организациям Кировской области - 1,8 млн. рублей, или 1,2 % от суммы, предусмотренной договорами поставки; подрядным организациям Мурманской области - 2,5 млн. рублей, или 5,5 процента. Фактическое выполнение утвержденного объема централизованных поставок составляло 22,2 %, в том числе по органам управления автомобильными дорогами: Управление автомобильных дорог Оренбургской области - 0,7 %, Орловское областное управление автомобильных дорог и Управление автомобильных дорог администрации Брянской области - 1,5 %, Дорожный комитет Ленинградской области - 4,3 %, Федеральная дирекция Амуро-Якутской автомобильной дороги - 4,9 %, Управление автомобильных дорог администрации Липецкой области - 5,6 % и т. д.

Организация поставки не предоставляла возможность получателям материальных ресурсов применять, предусмотренные в заключенных договорах штрафные санкции к поставщикам за нарушение условий и несвоевременную поставку продукции, несоответствие качества поставленного товара техническим требованиям. Органы управления автомобильными дорогами Амурской, Мурманской и Камчатской областей, Республики Мордовия и Марийской Республики отказались от централизованной поставки технической соли и необходимые объемы закупили самостоятельно.

Основными причинами невыполнения объема поставки являлись недостатки организации торгов: задержка проведения и оформления результатов торгов (до ноября 1999 года) и оформление окончательных результатов торгов без учета уведомлений об изменении условий поставки и возможностей поставщиков.

В связи с низкой эффективностью организации централизованных поставок государственные учреждения - отраслевая компания "Центр дорожных ресурсов", Центр технического оснащения дорожной отрасли и Дирекция по централизованным поставкам материально-технических ресурсов были ликвидированы приказами Росавтодора. По состоянию на 1 января 2000 года дебиторская задолженность составляла 80,8 млн. рублей, в том числе по Отраслевой компании "Центр дорожных ресурсов" - 20,4 млн. рублей и Дирекции по централизованным поставкам материально-технических ресурсов - 60,4 млн. рублей.

Система выделения субъектам Российской Федерации субвенций и дотаций из Фонда

Расходы по статье "Субвенции и дотации субъектам Российской Федерации на развитие, содержание и ремонт автомобильных дорог общего пользования" в 1999 году составили 8146,1 млн. рублей, или 87,0 % от суммы, утвержденной бюджетом Фонда.

Утвержденное статьей 70 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1999 год" распределение субвенций и дотаций субъектам Российской Федерации на развитие и содержание автомобильных дорог имеет резкое отклонение от фактического исполнения. Диапазон колебания процентов фактического финансирования от утвержденной суммы распределения составляет от 13 % (Челябинская область) до 219 % (Новосибирская область).

Следует отметить, что развитие сети территориальных дорог субъектов Российской Федерации финансировалось Росавтодором по статье "Реконструкция и строительство федеральных дорог и сооружений на них" на сумму 779,1 млн. рублей и по статье "Субвенции и дотации субъектам Российской Федерации на развитие, содержание и ремонт автомобильных дорог общего пользования" на сумму 6855,8 млн. рублей.

По статье "Реконструкция и строительство федеральных дорог и сооружений на них" Росавтодор профинансировал строительство и реконструкцию следующих

территориальных объектов: подъезды к аэропорту “Орел Южный” и г. Череповец; участки кольцевой автодороги вокруг г. Санкт-Петербург, участки автодорог от станции Коротчаево до станции Пуровск и Рагозино - Игольско-Таловое, мостовой переход в г. Сызрани и т. д. Финансирование развития сети территориальных дорог из средств, предназначенных на развитие федеральных дорог, нарушало направления использования средств Фонда, определенные статьей 70 Федерального закона “О федеральном бюджете на 1999 год”.

В целях компенсации произведенных затрат по статье “Субвенции и дотации субъектам Российской Федерации на развитие, содержание и ремонт автомобильных дорог общего пользования” на сумму 1290,4 млн. рублей профинансированы затраты по развитию сети федеральных дорог. Объемы использования средств Фонда на объекты, находящиеся в федеральной собственности, характеризуются следующими данными:

млн. руб.

	Профинансировано по статье “Субвенции и дотации субъектам Российской Федерации на развитие автомобильных дорог общего пользования”		Затраты на развитие федеральных дорог в процентах от поступивших средств
	Всего	В том числе на развитие федеральных дорог	
Нижегородская область	21,9	21,9	100,0
Пензенская область	58,8	58,8	100,0
Челябинская область	5,2	5,2	100,0
Красноярский край	92,2	81,6	88,5
Чувашская Республика	49,7	43,0	86,5
Республика Хакасия	100,2	80,0	80,0
Приморский край	61,9	45,1	72,8
Свердловская область	182,6	111,8	61,2
Сахалинская область	199,4	114,0	57,2
Вологодская область	216,9	104,1	48,0

Приведенные данные показывают, что в 1999 году имело место искажение понятия “субвенция”, так как абзацем 2 пункта 3 статьи 1 Закона Российской Федерации “О дорожных фондах в Российской Федерации” определено, что субвенции предназначены для выравнивания уровня развития сети автодорог общего пользования, относящихся к собственности субъекта Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 4 статьи 1 Закона Российской Федерации “О дорожных фондах в Российской Федерации” развитие и содержание территориальной сети дорог должно осуществляться за счет средств территориальных дорожных фондов. В 1999 году доходы территориальных дорожных фондов субъектов Российской Федерации составляли 52907,8 млн. рублей, или 155,0 % от доходов Фонда. Однако, как и в предыдущие годы, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации отвлекали средства территориальных дорожных фондов на нужды, не связанные с развитием и содержанием дорог, в том числе на: развитие инфраструктуры регионов, жилищно-коммунальное

строительство, газификацию регионов, ремонт спортивных сооружений и проведение спортивно-оздоровительных мероприятий, строительство и ремонт аэропортов и взлетно-посадочных полос, улиц городов. В 1999 году указанные отвлечения составили 4015,3 млн. рублей, что является нарушением Указа Президента Российской Федерации от 6 декабря 1995 г. № 1220 “О президентской программе “Дороги России” и пунктов 2 и 4 статьи 1 Закона Российской Федерации “О дорожных фондах в Российской Федерации”.

Показатели отвлечения средств территориальных дорожных фондов на нужды региона и привлечения средств Фонда на развитие территориальных автомобильных дорог характеризуются следующими данными:

млн. руб.

	Отвлечения средств территориальных дорожных фондов субъектов Российской Федерации	Субвенции и дотации, выделенные субъектам Российской Федерации из средств Федерального дорожного фонда Российской Федерации		
		Утверждено ст. 70 ФЗ “О федеральном бюджете на 1999 год”	Фактически исполнено в 1999 году	В процентах к утвержденным показателям
Российская Федерация	4015,3	9346,2	8146,2	87,2
В том числе по субъектам РФ:				
Иркутская область	178,3	170,0	218,4	128,5
Алтайский край	126,2	297,4	394,0	132,5
Владимирская область	57,4	120,0	150,8	125,7
Липецкая область	448,8	20,0	18,4	92,0
Республика Карелия	92,5	90,1	90,0	100,0
Брянская область	14,6	53,4	54,4	101,9
Самарская область	50,0	20,0	23,3	116,5
Саратовская область	58,5	310,0	313,7	101,2
Амурская область	59,2	38,4	39,4	102,6

Приведенные данные показывают, что факты нарушения дорожного законодательства администрациями субъектов Российской Федерации не влияли на суммы финансирования их из Фонда.

Организация проведения конкурсных торгов на дорожные работы

В целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 г. № 305 “О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд” и Федерального закона “О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд” органы управления автомобильными дорогами проводили конкурсные торги на выполнение дорожных работ, финансируемых из средств Фонда.

Порядок размещения заказов на конкурсных торгах определялся Положением о проведении подрядных торгов на выполнение работ по строительству, реконструкции, ремонту и содержанию автомобильных дорог и искусственных сооружений, утвержденным приказом Росавтодора от 18 марта 1998 года. В качестве способа размещения заказов использовались, как правило, открытые торги без квалификационного отбора.

Конкурсная система распределения подрядов на дорожные работы, финансируемые из средств Фонда, не расширила рынок подрядчиков и не обеспечила резкого снижения стоимости дорожных работ. Основные дорожные работы, финансируемые из средств Фонда, выполняли: в Кировском государственном областном управлении автомобильных дорог - собственные структурные подразделения, в Дорожном комитете администрации Пермской области - государственное унитарное предприятие "Пермавтодор". Экономический эффект от проведения торгов в Кировской и Пермской областях, соответственно, составлял 0,8 млн. рублей (2,5 % от программы дорожных работ) и 0,6 млн. рублей (0,3 процента).

Система органов управления федеральными автомобильными дорогами и расходы на содержание их аппарата управления

В 1999 году в перечень органов управления федеральными автомобильными дорогами входили 126 организаций, в том числе: 29 - федеральные органы, которые по поручению Росавтодора выполняли управленческие функции и/или функции заказчика дорожных работ на закрепленных за ними участках федеральных дорог; 83 - территориальные органы управления дорожным хозяйством, которым по договорам, заключенным между Росавтодором и администрациями субъектов Российской Федерации, передавались функции управления федеральными дорогами и функции заказчика дорожных работ; 14 организаций, образованных Росавтодором для выполнения определенных функциональных задач. Списочная численность работников, содержание которых финансировалось из средств Фонда, составляла 1,7 тыс. человек.

Работники органов управления федеральными автомобильными дорогами не являлись государственными служащими. Расчет затрат на содержание аппарата управления проводился в соответствии с утвержденным Росавтодором штатным расписанием и отраслевым тарифным соглашением по дорожному хозяйству на 1997-1998 годы, действие которого продлено на 1999 год. Общие расходы на содержание организаций, обеспечивающих управление федеральными дорогами в 1999 году, профинансированы Росавтодором на сумму 340,1 млн. рублей. Формирование смет осуществлялось в соответствии с указаниями, утвержденными Росавтодором.

Однако проведенные проверки показали, что по утвержденным сметам расходов на управление федеральной сетью оплачивались затраты, не связанные с производственной деятельностью организаций, которым утверждалась смета. Так, по смете расходов государственного учреждения "Дирекция по реализации президентской программы "Дороги России" оплачены расходы в сумме 17,4 млн. рублей, в том числе: аренда помещений, занимаемых сотрудниками Росавтодора, составила 10,8 млн. рублей; затраты на оплату междугородних разговоров сотрудников Росавтодора, размещенных на арендуемых Дирекцией площадях, - 0,1 млн. рублей; затраты на организацию и проведение Всероссийского совещания по дорожному машиностроению, заседания Международного совета дорожников, съезда дорожников стран СНГ, Всероссийского семинара ЦК профсоюза работников автомобильного транспорта и дорожного хозяйства, коллегии Росавтодора - 6,2 млн. рублей; оплата расходов, произведенных ликвидированным государственным учреждением "Дирекция платных дорог", - 0,3 млн. рублей.

По сметам органов управления дорожным хозяйством финансировались затраты на проведение межрегиональных совещаний по вопросам мобилизации доходов Фонда на сумму 4,4 млн. рублей.

В 1999 году Росавтодором были ликвидированы 5 подведомственных государственных учреждений, которые осуществляли свою деятельность менее 14 месяцев. Так, государственное учреждение "Дирекция платных дорог", созданное в соответствии с приказом Росавтодора 10 февраля 1998 года № 18, ликвидировано приказом от 29 марта 1999 года № 67; государственное учреждение "Центр по лицензированию деятельности в

дорожном хозяйстве”, созданное 17 марта 1998 года, ликвидировано приказом от 1 марта 1999 г. № 42; государственное учреждение “Отраслевая компания центр дорожных ресурсов”, созданное на основании приказа от 20 февраля 1998 года, ликвидировано приказом от 12 апреля 1999 г. № 90; государственное учреждение “Центр информатизации и связи в дорожном хозяйстве”, созданное приказом от 4 марта 1998 года, ликвидировано 3 февраля 1999 г. приказом № 21; государственное учреждение “Центр технического оснащения дорожной отрасли”, созданное 24 марта 1998 г., ликвидировано 12 апреля 1999 года на основании приказа № 91. На содержание ликвидируемых организаций в 1999 году израсходовано 28,3 млн. рублей.

Приказом Росавтодора от 10 марта 1999 г. № 48 “Об организации управления дорожными проектами, финансируемых с использованием средств займов МБРР” ликвидировано в установленном порядке государственное учреждение “Дирекция по управлению проектом восстановления и содержания автомобильных дорог” и создано государственное учреждение “Центр по работе с займами МБРР”.

Образование новой организации изменило ранее действующую схему управления Проектом ремонта и содержания автомобильных дорог и Проектом ремонта, строительства и реконструкции мостов, финансируемых за счет кредитов Международного банка реконструкции и развития. В новой системе функции по управлению проектами, квалификационный отбор подрядчиков и подрядные торги обязаны были проводить федеральные управления автомобильных дорог. В результате произошло затягивание сроков квалификационного отбора подрядчиков, торги начали проводиться только с июня 1999 года. Сезонность проведения работ не позволила освоить запланированные объемы дорожных работ. Фактическое освоение заемных средств МБРР составило 1200,9 млн. рублей, или 27,0 % от утвержденных на 1999 год объемов.

Приведенные реорганизации затрагивали, как правило, деятельность отдельной организации, не касались совершенствования системы управления федеральными автомобильными дорогами и оптимизации их численности.

В связи с тем, что органы управления автомобильными дорогами не являлись структурными подразделениями Росавтодора, а выполняли на договорной основе его функции, управленческие решения были малоэффективными. Так, до настоящего времени Росавтодором не приведены в соответствие с нормами, определенными Гражданским кодексом Российской Федерации, учредительные документы 15 организаций, выполняющих функции заказчика дорожных работ, финансируемых из средств Фонда. Указанные организации расположены в Алтайском крае, республиках Бурятия, Дагестан, Кабардино-Балкария, Калмыкия и Удмуртия, Камчатской, Курганской, Кировской, Омской, Оренбургской, Орловской, Тульской и Читинской областях. В нарушение пункта 2 статьи 7 Закона Российской Федерации “О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках” вышеуказанные организации наделены функциями управления развитием сети дорог общего пользования и заказчика дорожных работ, которые совмещаются с их хозяйственной деятельностью по выполнению дорожных работ.

В нарушение постановлений Правительства Российской Федерации от 24 января 1991 г. № 61 “О классификации автомобильных дорог в РСФСР” и от 24 января 1991 г. № 62 “Об утверждении перечней федеральных дорог в РСФСР” (с изменениями и дополнениями) 736,4 км территориальных дорог находятся на балансах федеральных управлений автомобильных дорог и не переданы органам управления автомобильных дорог субъектов Российской Федерации.

Дорожные организации не обеспечили выполнение постановления Правительства Российской Федерации от 7 марта 1995 года № 235 “О передаче объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения федеральной собственности в государственную собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность”, так как на балансе их по состоянию на 1 января 2000 года находилось 3,9

тыс. объектов ведомственного жилья и объектов коммунально-бытового назначения балансовой стоимостью 1153 млн. рублей. На балансе Кировского государственного областного управления автомобильных дорог имеются следующие объекты: бани - 5, магазины - 4, животноводческие фермы - 3, овощехранилище - 1, жилые дома - 953.

Законодательное обеспечение дорожного хозяйства

С 1991 по 2000 год Закон Российской Федерации “О дорожных фондах в Российской Федерации” предусматривал образование финансовых ресурсов для содержания и устойчивого развития сети автомобильных дорог общего пользования, определял общие правовые основы создания дорожных фондов соответствующих органов государственной власти, назначение и использование этих фондов, источники средств, поступающих в них.

Указанный закон, Порядок образования и использования Федерального дорожного фонда Российской Федерации, утвержденный постановлением Верховного Совета Российской Федерации 23 января 1992 г. № 2235-1, президентская программа “Дороги России” заложили основу законодательной базы дорожного хозяйства, разделив отрасль по финансированию из средств Федерального дорожного фонда Российской Федерации и из средств территориальных дорожных фондов субъектов Российской Федерации.

Большое количество принятых в 1999-2000 годах федеральных нормативных правовых актов касалось пополнения доходной части дорожных фондов, использования земель, занятых автомобильными дорогами, а также вопросов создания и использования автомобильных дорог на платной основе. Федеральными законами “О федеральном бюджете на 1999 год” и “О федеральном бюджете на 2000 год” был сохранен целевой характер Фонда и источники формирования его доходов, что обеспечило сохранение существующей сети дорог и повышение безопасности дорожного движения.

С принятием Правительством Российской Федерации бюджетных и налоговых изменений дорожное хозяйство в 2001 году лишается созданной за 10 лет законодательной базы, предусматривающей финансирование содержания и развитие автомобильных дорог из средств Фонда. Расходы по развитию сети федеральных дорог будет определять закон о федеральном бюджете на соответствующий год, основы бюджетного процесса - Бюджетный кодекс Российской Федерации. Исполнение бюджетных назначений будет осуществляться на общей основе при обеспечении полного казначейского контроля.

Проведенные экспертные расчеты показали, что ликвидация целевого статуса Фонда и налоговая реформа уменьшат инвестиции в дорожное хозяйство на 134,7 млрд. рублей. Сокращение бюджетного финансирования приведет к банкротству предприятий и организаций, выполняющих работы по строительству, реконструкции, ремонту и содержанию автомобильных дорог, а, следовательно, к ликвидации более 120 тыс. рабочих мест.

Как и ранее, права и обязанности владельцев, а также пользователей автомобильных дорог, останутся законодательно не закрепленными, так как законопроект “Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности”, утвержденный Государственной Думой Российской Федерации в трех чтениях, подлежит изменению в связи с ликвидацией Фонда.

Основную методическую и организационную работу по переходу дорожной отрасли в новых условиях финансирования в 2000 году должен был выполнять Росавтодор. Однако, в соответствии с указом Президента Российской Федерации от 17 мая 2000 г. № 867 “О структуре федеральных органов исполнительной власти” Росавтодор был упразднен и его функции переданы в Министерство транспорта Российской Федерации.

В результате, разработка сложных управленческих, финансовых, экономических и имущественных вопросов дорожного хозяйства проходит в условиях ликвидации

Росавтодора и создания новых структур Министерства транспорта Российской Федерации.

Следует отметить, что за последние 9 лет федеральный орган исполнительной власти в области дорожного хозяйства преобразовывался 8 раз с включением и исключением его из структуры Министерства транспорта Российской Федерации. Опыт предыдущих преобразований дает основание считать, что очередная реорганизация ведомства приведет к существенным негативным последствиям как непосредственно в сфере управления отраслью, так и в части финансирования развития национальной дорожной сети.

Рекомендации по повышению эффективности финансовых средств, выделяемых на развитие и содержание автомобильных дорог

1. Министерству финансов Российской Федерации:

- обеспечить соответствие планируемых годовых объемов бюджетных ассигнований, направляемых на развитие и содержание федеральной сети автомобильных дорог, нормативным потребностям финансовых средств, обеспечивающим бесперебойное и безопасное движение транспорта по дорогам.

2. Министерству финансов Российской Федерации с участием Центрального банка Российской Федерации:

- определить порядок закрытия счетов Фонда, находящихся в Центральном банке Российской Федерации, и передачи остатков средств его в федеральный бюджет;

- провести анализ остатков средств Фонда по состоянию на 1 января 2001 года, имея в виду их направление на погашение кредиторской задолженности за работы, выполненные в 1999-2000 годах.

3. Министерству транспорта Российской Федерации:

- обеспечить безусловное выполнение бюджетных назначений, определенных федеральными законами о федеральном бюджете на соответствующий год;

- выверить всю кредиторскую задолженность за работы, накопленную за предыдущие годы, и разработать меры по ее реструктуризации;

- нормативными документами установить ответственность организаций, осуществляющих централизованные закупки, за исполнение договорных обязательств по качеству закупаемой продукции и срокам ее поставки;

- разработать нормативные правовые документы, определяющие критерии выделения бюджетных средств, на развитие и содержание автомобильных дорог общего пользования, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации;

- провести инвентаризацию организаций, осуществляющих управление федеральными дорогами, с целью сокращения количества юридических лиц и оптимизации их численности за счет исключения дублирующих функций;

- обеспечить разграничение функций государственного и хозяйственного управления в организациях дорожного хозяйства области в соответствии с пунктом 2 статьи 7 Закона Российской Федерации "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках";

- завершить работу по передаче объектов жилищного и коммунально-бытового назначения в государственную собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 7 марта 1995 года № 235 "О передаче объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения федеральной собственности в государственную собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность";

- провести работу по приведению нормативных правовых актов в соответствие с действующим законодательством Российской Федерации.

4. Министерству транспорта Российской Федерации представлять в Министерство финансов Российской Федерации сведения об использовании субъектами Российской Федерации средств территориальных дорожных фондов на нужды, не связанные с содержанием и развитием автомобильных дорог общего пользования.

Министерству финансов Российской Федерации на основе представленной информации вносить в Правительство Российской Федерации предложения о приостановлении (корректировке) перечисления средств из федерального бюджета в бюджеты субъектов и применении иных санкций по фактам, определенным федеральным бюджетом.

Предложения

Направить Аналитическую записку по использованию средств Федерального дорожного фонда Российской Федерации за 1999 год Председателю Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Е. С. Строеву, Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Г. Н. Селезневу, Министру транспорта Российской Федерации С. О. Франку.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

И. Г. ДАХОВ