

# СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«12» февраля 2014 г.

№ ОМ- 33 / 10 - 03

## ОТЧЕТ

### О РЕЗУЛЬТАТАХ ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКОГО МЕРОПРИЯТИЯ «Анализ реализации Долгосрочного инвестиционного соглашения на строительство, содержание, ремонт, капитальный ремонт и эксплуатацию на платной основе скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт- Петербург на участке км 258 – км 334 (обход г. Вышний Волочек, Тверская область, первая очередь строительства)» (с привлечением компании «ПрайсвотерхаусКуперс Раша Б.В.»)

(утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации  
(протокол от 30 января 2014 г. № 5К (951), п.5)

**Основание для проведения мероприятия:** пункт 3.9.9 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2013 год.

#### **Предмет мероприятия:**

Долгосрочное инвестиционное соглашение на строительство, содержание, ремонт, капитальный ремонт и эксплуатацию на платной основе скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке км 258 – км 334 (обход г. Вышний Волочек, Тверская область, первая очередь строительства) (далее – Долгосрочное соглашение);

информация, полученная Счетной палатой по запросам от Государственной компании «Российские автомобильные дороги» и Минтранса России;

нормативные и иные документы, определившие порядок, условия размещения и заключения Долгосрочного соглашения, а также его реализацию;

бухгалтерская, финансовая, статистическая, управленческая и иная отчетность проверяемых организаций по реализации Долгосрочного соглашения и использованию государственных средств.

#### **Цели (цели) мероприятия:**

I. Направление деятельности по экспертно-аналитической и контрольной деятельности за расходами федерального бюджета на топливно-энергетический комплекс, транспорт, дорожное хозяйство (дорожные фонды) (аудитор В.Н.Богомолов):

1. Анализ действующих нормативных правовых документов, определивших реализацию Долгосрочного соглашения.

2. Оценка эффективности использования государственных средств, направленных на реализацию Долгосрочного соглашения.

3. Оценка хода реализации Долгосрочного соглашения.

II. Направление деятельности по контролю по экспертно-аналитической и контрольной деятельности за оборотом федерального имущества, средствами резервных фондов федерального бюджета и комплексного анализа эффективности функционирования федеральной контрактной системы (аудитор М.С.Рохмистров):

4. Анализ законодательства Российской Федерации, иных нормативных документов, определяющих условия и порядок формирования, размещения и заключения Долгосрочного соглашения.

5. Оценка правомерности, обоснованности, эффективности и реализуемости целей, параметров и условий Долгосрочного соглашения.

6. Подготовка предложений по развитию методологии контрактного аудита, обеспечивающей осуществление технологического и ценового аудита инвестиционных проектов в дорожной отрасли.

**Объекты мероприятия:**

1. Министерство транспорта Российской Федерации, г. Москва (по запросу);

2. Государственная компания «Российские автомобильные дороги», г. Москва (по запросу).

**Исследуемый период:** с 2011 года по 1 ноября 2013 года.

**Сроки проведения мероприятия:** с 2011 года по 15 ноября 2013 года.

**Краткая характеристика анализируемых сфер деятельности.**

Основным объектом строительства сети автомобильных дорог в составе коридора «Север – Юг» является строительство скоростной автомагистрали Москва – Санкт-Петербург по новому направлению протяженностью 650 км.

В 2004 году Президент Российской Федерации поручил организовать работу по строительству скоростной автодороги Москва – Санкт-Петербург (поручение от 13 апреля 2004 г. № ПР-610).

Строительство автомобильной дороги в обход г. Вышнего Волочка в Тверской области является участком скоростной автодороги Москва – Санкт-Петербург (км 258 - км 334).

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2013 г. № 1574-р в части скоростной автодороги Москва – Санкт-Петербург определены следующие мероприятия:

завершение строительства скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке км 258 – км 334 (обход Вышнего Волочка) в Тверской области – 31 июля 2015 года;

заключение концессионного соглашения на строительство скоростной автомобильной дороги Москва - Санкт-Петербург на участке км 543 - км 684 (с последующей эксплуатацией на платной основе) в Ленинградской области – 31 марта 2014 года.

По остальным участкам скоростной автомобильной дороги Москва - Санкт-Петербург указанным распоряжением Правительства Российской Федерации сроки начала строительства не определены.

## **Результаты мероприятия:**

**I. Направление деятельности по экспертно-аналитической и контрольной деятельности за расходами федерального бюджета на топливно-энергетический комплекс, транспорт, дорожное хозяйство (дорожные фонды) (аудитор В.Н.Богомолов).**

**По вопросу 1. Проверка нормативных правовых документов, регламентирующих деятельность Минтранса России и Государственной компании «Российские автомобильные дороги» в части заключения долгосрочных инвестиционных соглашений и их реализации.**

**1.1. В Российской Федерации отсутствует сеть многополосных автомагистралей, способных обеспечивать скоростной безостановочный режим движения транспортных потоков и высокий уровень услуг, предоставляемых пользователям, что приводит к невозможности использования географических преимуществ и транзитного потенциала России, существенному снижению скорости движения грузов и пассажиров, увеличению транспортных издержек в экономике.**

**Из-за несоответствия транспортно-эксплуатационного состояния автомобильных дорог нормативным требованиям растут затраты перевозки и количество дорожно-транспортных происшествий.**

**Государственной программой Российской Федерации «Развитие транспортной системы», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 2600-р, к числу основных причин, сдерживающих развитие автомобильных дорог, отнесено:**

**недостаточность финансовых ресурсов для обеспечения строительства и реконструкции автомобильных дорог, приведения их в нормативное транспортно-эксплуатационное состояние;**

**ограниченные возможности по привлечению частных финансовых ресурсов и использованию современных управленческих технологий, применяемых в сфере бизнеса;**

**низкая мотивированность дорожных организаций к достижению высоких хозяйственных результатов и качественному выполнению работ и услуг;**

**недостаточная эффективность системы управления дорожным хозяйством, ориентированной на своевременное освоение выделяемых средств, а не на внедрение инноваций, повышение производительности труда, улучшение транспортно-эксплуатационных показателей дорожной сети и обеспечение длительного срока службы дорожных покрытий;**

**отсутствие действенных инструментов извлечения доходов от использования имущества федеральных автомобильных дорог.**

**В целях изменения существующего положения в дорожном хозяйстве были приняты федеральные законы от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 257-ФЗ) и 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).

Федеральный закон № 257-ФЗ регулирует отношения, возникающие в связи с использованием автомобильных дорог, в том числе на платной основе, и осуществлением дорожной деятельности в Российской Федерации.

Статьей 38 Федерального закона № 257-ФЗ определено, что строительство, реконструкция и использование платных автомобильных дорог или автомобильных дорог, содержащих платные участки, могут осуществляться на основе концессионных соглашений в соответствии с законодательством Российской Федерации о концессионных соглашениях.

В соответствии с Федеральным законом № 145-ФЗ была создана Государственная компания «Российские автомобильные дороги» (далее – ГК «Автодор», Государственная компания), целью которой является развитие национальной сети автомагистралей, скоростных автомобильных дорог и привлечение частных инвестиций в дорожный сектор в целях снижения нагрузки на бюджет Российской Федерации.

В соответствии с указанным федеральным законом Государственная компания 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 Государственной компании выступает Российская Федерация. Права и обязанности учредителя Государственной компании осуществляет Минтранс России от имени Российской Федерации.

Государственное софинансирование дорожных работ, выполняемых на автомобильных дорогах Государственной компании, осуществляется путем ежегодного предоставления субсидий из федерального бюджета. В соответствии со статьей 22 Федерального закона № 145-ФЗ субсидии из федерального бюджета на осуществление деятельности Государственной компании по организации строительства автомобильных дорог Государственной компании предоставляются ей на осуществление расходов: на проектирование, строительство и реконструкцию автомобильных дорог, выполнение функций заказчика, выкуп изымаемых для строительства автомобильных дорог Государственной компании земельных участков и иных объектов недвижимого имущества, в том числе на оплату выкупной цены таких изымаемых земельных участков и иных объектов недвижимого имущества и оплату убытков их правообладателям, финансирование кадастровых работ в отношении указанных объектов недвижимого имущества, а также других связанных с осуществлением этой деятельности расходов.

Предоставление в установленном порядке указанных субсидий обеспечивает Минтранс России в пределах установленных бюджетных ассигнований. Размер субсидий подлежит уточнению после утверждения

федерального закона о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период.

Принимая во внимание то, что Государственная компания не является государственным заказчиком и получателем средств федерального бюджета, ее закупочная деятельность осуществляется в соответствии с положениями Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». Правила принятия решений о заключении долгосрочных государственных (муниципальных) контрактов, на выполнение работ (оказание услуг) с длительным производственным циклом, определенные постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. № 978, на Государственную компанию не распространяются.

В соответствии с Федеральным законом № 145-ФЗ решениями Правительства Российской Федерации Государственной компании передаются в доверительное управление автомобильные дороги общего пользования федерального значения.

Распоряжениями Федерального дорожного агентства предоставляются в аренду земельные участки, находящиеся в границах полос отвода автомобильных дорог общего пользования федерального значения, находящихся в доверительном управлении у Государственной компании. В соответствии с указанными распоряжениями заключаются договоры аренды земельных участков полос отвода автомобильных дорог общего пользования федерального значения между Федеральным дорожным агентством и Государственной компанией сроком на 49 лет.

Государственная компания не является налогоплательщиком в отношении земельных участков, переданных ей по договору аренды (пункт 2 статьи 388 Налогового кодекса Российской Федерации).

Федеральным законом № 145-ФЗ к документам, регламентирующим деятельность Государственной компании, отнесены Программа деятельности Государственной компании на долгосрочный период и ее финансовый план.

Базовым документом для Государственной компании является Программа деятельности Государственной компании на долгосрочный период (далее – Программа деятельности), одобренная наблюдательным советом Государственной компании и утвержденная Правительством Российской Федерации.

Программа является комплексным документом, определяющим основные направления, целевые индикаторы и показатели развития Государственной компании. Программа включает в себя основные мероприятия, определяет очередность и сроки их реализации, необходимый объем работ по строительству и реконструкции, ремонту и содержанию автомобильных дорог, находящихся в доверительном управлении Государственной компании, источники финансирования мероприятий, а также содержит финансово-экономические показатели и показатели ожидаемых результатов деятельности Государственной компании.

Проект программы деятельности Государственной компании на долгосрочный период разрабатывается с учетом показателей утвержденных федеральных целевых программ, долгосрочных целевых программ, а также средств, предусмотренных федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год, и решений Правительства Российской Федерации о заключении концессионных соглашений, иных гражданско-правовых договоров на осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог федерального значения, переданных или передаваемых Государственной компании в доверительное управление.

Программа деятельности Государственной компании разрабатывается с учетом показателей ФЦП «Развитие транспортной системы России (2010 – 2020 годы)» (подпрограмма «Автомобильные дороги»), утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2001 г. № 848, и подлежит корректировкам после изменений, внесенных в указанную подпрограмму. В редакции распоряжения Правительства Российской Федерации от 24 апреля 2013 г. № 672-р Программа деятельности Государственной компании утверждена до 2020 года.

Целевые задачи Государственная компания решает по следующим видам деятельности: организация строительства и реконструкции автомобильных дорог, переданных или передаваемых в доверительное управление Государственной компании; доверительное управление автомобильными дорогами Государственной компании; иная деятельность Государственной компании. В настоящем отчете рассматривается деятельность Государственной компании по организации строительства автомобильных дорог.

В соответствии с Программой деятельности Государственная компания начала реализацию «контрактов жизненного цикла» (далее – КЖЦ), которые, по ее мнению, позволят создать механизм, обеспечивающий ответственность и мотивированность исполнителя на достижение максимально качественных результатов на всех этапах реализации проекта (стадии проектирования, строительства (реконструкции) и эксплуатации).

В целях реализации указанного программного мероприятия и во исполнение положений, определенных частью 2 статьи 28 Федерального закона № 145-ФЗ, распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 июля 2011 г. № 1178-р строящаяся скоростная автомобильная дорога М-11 Москва – Санкт-Петербург внесена в перечень строящихся автомобильных дорог общего пользования федерального значения, подлежащих передаче в доверительное управление Государственной компании.

Первые пилотные концессионные проекты в России (соглашения на строительство скоростной автомобильной дороги Москва-Санкт-Петербург на участке 15-й км – 58-й км и на строительство нового выхода на МКАД с федеральной автомобильной дороги М-1 «Беларусь», подписанные в июле 2009 года) были заключены по принципу концессии с прямым сбором платы. При такой схеме возврат инвестиций концессионера осуществляется за счет сбора платы с пользователей объекта инфраструктуры, при этом концессионер несет риски спроса.

По проекту строительства скоростной автомобильной дороги М-11 Москва – Санкт-Петербург концессионные соглашения, реализуемые по схеме КЖЦ, планируется заключить в отношении участков 214 км – 258 км, 543 км – 646 км и 646 км – 684 км.

Другой формой государственно-частного партнерства, используемой Государственной компанией, являются долгосрочные инвестиционные соглашения, которая была определена распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 апреля 2013 г. № 672-р, предусматривающим утверждение Программы деятельности Государственной компании до 2020 года. Программой деятельности Государственной компании, в редакции указанного распоряжения Правительства Российской Федерации, предусмотрено, что строительство участков скоростной автомобильной дороги М-11 Москва – Санкт-Петербург будет осуществляться в рамках концессионных соглашений, а также долгосрочных инвестиционных соглашений, включающих полный цикл дорожных работ (рабочее проектирование, строительство, содержание, ремонт, капитальный ремонт, эксплуатация систем взимания платы и автоматизированных систем управления дорожным движением), заключаемых на срок от 22 до 30 лет.

Таким образом, до апреля 2013 года форма государственно-частного партнерства, определенная как долгосрочное инвестиционное соглашение, в Программе деятельности Государственной компании отсутствовала.

Программой деятельности Государственной компании (в ред. распоряжения Правительства Российской Федерации от 24 апреля 2013 г. № 672-р), предусматривается, что долгосрочные инвестиционные соглашения аналогичны концессионным соглашениям, реализуемым по схеме КЖЦ, и отличаются от них условиями распределения имущественных прав на объекты, завершённые строительством. Объемы привлекаемого внебюджетного финансирования, как правило, в них не превышает 10 – 15 % общей стоимости реконструкции или строительства.

Статьей 8 Федерального закона «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ, отношения между субъектами инвестиционной деятельности осуществляются на основе договора и (или) государственного контракта, заключаемого между ними в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации.

Долгосрочное инвестиционное соглашение на строительство, содержание, ремонт, капитальный ремонт и эксплуатацию на платной основе скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке км 258 – 334 (обход г. Вышний Волочек, Тверская область, первая очередь) представляет собой смешанный гражданско-правовой договор, сочетающий в себе элементы договора подряда на строительство, выполнение работ по содержанию, ремонту, капитальному ремонту автомобильной дороги, выполнения работ, оказания услуг, связанных с эксплуатацией системы взимания платы и автоматизированной системы управления дорожным движением, агентского соглашения по сбору платы за проезд с пользователей

автомобильной дороги в пользу Государственной компании.

Для долгосрочного инвестиционного соглашения (в отличие от концессионного соглашения) нормативными правовыми актами не определен порядок его заключения:

не утверждены основные условия соглашения в отношении строящегося участка автомобильной дороги, критерии и параметры критериев конкурса;

отсутствуют акты Правительства Российской Федерации, поручающие Государственной компании осуществить подготовку проекта соглашения и согласование его с Минтрансом России, Минэкономразвития России и Минфином России; Минтрансу России по согласованию с Минфином России представить в Правительство Российской Федерации в установленном порядке проект решения об установлении объема финансового обеспечения реализации соглашения.

**1.2. Разрешение на разработку предпроектной документации на строительство скоростной автомобильной магистрали Москва – Санкт-Петербург, финансируемой из средств федерального бюджета, было дано Федеральному дорожному агентству (далее - Росавтодор) распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 1724-р.**

Во исполнение указанного распоряжения Правительства Российской Федерации Росавтодором издано распоряжение от 30 декабря 2004 г. № ОБ-432-р, которым функции заказчика по строительству скоростной автомобильной дороги были переданы ФГУ «Дороги России».

Распоряжением Росавтодора от 28 февраля 2007 г. № 64-р было утверждено представленное ФГУ «Дирекция по реализации инвестиционных проектов в дорожном хозяйстве Российской Федерации» обоснование инвестиций в строительство скоростной автомобильной дороги, разработанное ОАО «Дорожный проектно-изыскательский и научно-исследовательский институт «ГИПРОДОРНИИ». На обоснование инвестиций получено положительное заключение ФАУ «Главгосэкспертиза России» от 21 декабря 2006 г. № 1099-06/ГГЭ-4081/04.

Задание на разработку проектной документации на строительство скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке км 58 – км 684 (с последующей эксплуатацией на платной основе) утверждено Росавтодором 15 апреля 2008 года. В указанном задании указано, что при проектировании выделяются 8 этапов строительства дороги. Под этапом понимается участок дороги, построенный и введенный в эксплуатацию вне зависимости от завершения строительства всего проекта:

Этапы	Участки дороги	Сроки сдачи проектной документации в ФГУ «Главгосэкспертиза России»	Критериями формирования этапов:
1	км 58 – км 97;	Декабрь 2009 года	наибольший спрос на передвижение; связывание территорий, где проживает большая часть населения; связывание территорий, где сосредоточены базовые предприятия отраслей экономики (ускорение товародвижения); необходимость создания скоростных связей на наиболее загруженных транспортными потоками направлениях международных транспортных коридоров, обеспечивающих подходы к морским портам; значение для социального развития регионов.
2	км 97 – км 149;	Сентябрь 2010 года	
3	км 149 – км 208;	Сентябрь 2010 года	
4	км 208 – км 258;	Сентябрь 2010 года	
5	км 258 – км 334;	Декабрь 2009 года	
6	км 334 – км 543;	Сентябрь 2010 года	
7	км 543 – км 646;	Сентябрь 2010 года	
8	км 646 – км 684;	Декабрь 2009 года	

В установленные ДИС сроки проектная документация не утверждена. По состоянию на 1 июня 2013 года положительные заключения ФАУ «Главгосэкспертиза России» имели 1, 5, 6, 7 и 8 этапы проекта строительства скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург.

Отсутствие положительных заключений по 2, 3 и 4 этапам вызвано следующими причинами:

по 2 этапу – отсутствует утвержденный акт выбора трассы участка в связи с прохождением трассы по землям государственного заповедника «Завидово»;

по 3 и 4 этапам – проектная документация в 2012 году не была принята на рассмотрение в ФАУ «Главгосэкспертиза России», так как не совпадали границы работ по этапам.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 августа 2007 г. № 1082-р (в ред. распоряжения Правительства Российской Федерации от 30 марта 2009 г. № 394-р) перечень инвестиционных проектов, по которым разрабатывается проектная документация за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации, дополнен проектом - строительство скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке км 58 – км 684 (с последующей эксплуатацией на платной основе).

Федеральной целевой программой «Развитие транспортной системы России (2010 – 2020 годы)» определено, что до 2020 года намечено осуществить строительство и реконструкцию около 2 тыс. километров автомобильных дорог федерального значения, формирующих систему платных автомагистралей и скоростных дорог. Среди них скоростная автомагистраль Москва – Санкт-Петербург.

**По вопросу 2. Проверка организации и проведения конкурса по выбору исполнителя Долгосрочного инвестиционного соглашения.**

**2.1.** Для долгосрочного инвестиционного соглашения на строительство, содержание, ремонт, капитальный ремонт и эксплуатацию на платной основе скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке км 258 – 334 (обход г. Вышний Волочек, Тверская область, первая очередь строительства) (далее – ДИС) решениями Правительства Российской Федерации не определялись основные условия соглашения, критерии и параметры критериев конкурса, объемы финансового обеспечения реализации соглашения, что отличает ДИС от заключенных концессионных соглашений.

Основными причинами, определившими выбор реализации проекта «Строительство скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке км 258 – 334 (обход г. Вышний Волочек)» на основе долгосрочного инвестиционного соглашения, являлись следующие обстоятельства:

необходимость реализации проекта в сжатые сроки с 2011 по 2013 годы, которые были определены действовавшей редакцией Программы деятельности Государственной компании «Российские автомобильные дороги» на долгосрочный период (2010 – 2015 годы) (в ред. распоряжения Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2011 г. № 1989-р);

тяжелая транспортная ситуация на сопредельном участке федеральной автомобильной дороги М-10 «Россия»;

невысокий прогнозный уровень трафика, что обуславливало необходимость структурирования проекта с механизмом выплаты эксплуатационного платежа.

2.2. По результатам совещания, проведенного в Минтрансе России (протокол от 4 июля 2011 года), были определены основные параметры ДИС.

Поручением Государственной компании от 21 июля 2011 г. № 161 утверждены основные параметры ДИС, даны указания структурным подразделениям Государственной компании разработать проект конкурсной документации на право заключения ДИС.

Во исполнение указанного поручения на основании материалов, разработанных в рамках исполнения государственного контракта от 10 ноября 2008 г. № 14-ГК/08 на выполнение работ по разработке проектной документации на строительство скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург, заключенного с ОАО «Союздорпроект», Государственная компания разработала проекты ДИС и конкурсной документации для размещения заказа.

Бизнес-план как отдельный документ для реализации ДИС не разрабатывался. Использовался бизнес-план, разработанный в рамках исполнения указанного государственного контракта.

Конкурсная документация (включая проект ДИС) к открытому конкурсу на право заключения ДИС (далее – конкурсная документация) утверждена решением правления Государственной компании от 28 сентября 2011 г. № 57 и была размещена на единой электронной торговой площадке [www.roseltorg.ru](http://www.roseltorg.ru) 21 октября 2011 года.

Целью проведения конкурса являлось выбор партнера Государственной компании, обладающего наиболее проработанными предложениями по реализации инвестиционного проекта, предусматривающими эффективные условия его реализации с точки зрения технических, стоимостных, организационно-правовых и финансовых параметров.

Основные показатели объекта, подлежащего строительству и определенные конкурсной документацией:

Вид работ	Новое строительство
Категория дороги (участка)	1А
Строительная длина, км	71,98
Расчетная скорость, км/час	150
Ширина земляного полотна,	28,5
Число полос движения, шт.	4
Ширина проезжей части, м	2 x 7,5
Ширина разделительной полосы, м	6,0
Ширина обочины, м	3,75
Тип дорожной одежды	капитальный
Вид покрытия	ЩМА (щебеночно-мастичный асфальтобетон)
Искусственные сооружения, шт./м	54/3681,787
Комплексы дорожной и автотранспортной службы, шт.	11
Пересечения с автомобильными дорогами, шт.	29
Расчетная нагрузка	А-14, Н-14

Предметом Долгосрочного соглашения является выполнение исполнителем комплекса работ и услуг, включающего:

1	разработку землеустроительной документации, проведение землеустроительных работ в объеме, определенном соглашением;
2	разработку на основе проектной документации рабочей документации и иной строительной документации, необходимой для осуществления строительства объекта, осуществление всех действий и формальностей, необходимых для начала строительства объекта, осуществление инженерно-геодезических и инженерно-геологических изысканий в объеме, необходимом для обоснования и принятия решений для разработки рабочей документации в соответствии с требованиями нормативных документов;
3	выполнение всего комплекса работ по строительству объекта, включая строительство и оборудование системы взимания платы с учетом предложений, сделанных в составе заявки на участие в конкурсе, поданной исполнителем и, соответственно, учтенных им по реализации Долгосрочного соглашения и при разработке рабочей документации;
4	осуществление финансирования строительства объекта в соответствии с условиями соглашения при учете отложенных обязательств компании по возврату вложенных исполнителем средств в строительство объекта на стадии эксплуатации (содержания) объекта после ввода его в эксплуатацию, в размере и порядке, определенных в соответствии с условиями соглашения;
5	выполнение комплекса работ (услуг) по вводу объекта в эксплуатацию, включая выполнение соответствующих работ и оказание услуг по осуществлению технической инвентаризации объекта, постановке его на соответствующие учеты и подготовке комплекта документов, необходимых для регистрации права собственности Российской Федерации на построенный объект;
6	выполнение комплекса работ (услуг) по содержанию объекта, включая проведение его ремонта, ремонта искусственных сооружений, капитального ремонта, эксплуатацию системы взимания платы и автоматизированной системы управления дорожным движением, а также оказание компании агентских услуг по сбору платы в доход компании;
7	выполнение иных работ (услуг) необходимых и/или связанных с исполнением условий соглашения.

В целях реализации ДИС Исполнитель принимает на себя обязательство привлечь к исполнению компанию-оператора, обладающего необходимым и достаточным опытом и квалификацией управления платными дорогами, путем заключения операторского соглашения по согласованию с Государственной компанией.

Сведения о начальной (максимальной) цене договора:

Стоимость на стадии строительства, тыс. рублей в уровне цен периода производства работ, с НДС	49 695 304,47
в том числе инвестиции Исполнителя	5 230 355,61
1. Цена на стадии строительства является неизменной.	
2. Возвратные суммы исключены из стоимости работ по строительству.	
3. Цена в части инвестиций Исполнителя является фиксированной и изменению по результатам конкурса не подлежит.	
4. Цена по статьям «Временные здания и сооружения» и «Резерв средств на непредвиденные работы и затраты» не может быть снижена более, чем на процент снижения цены по строительству в целом.	
Стоимость на стадии эксплуатации, тыс. рублей в уровне цен 2011 года, с НДС:	12 685 613,00
в том числе:	
Содержание автомобильной дороги и искусственных сооружений	3 933 580,00
Ремонт и капитальный ремонт автомобильной дороги	5 241 490,00
Ремонт искусственных сооружений	285 170,00
1. Цена в части содержания, эксплуатации, ремонта и капитального ремонта на очередной год подлежит индексации в порядке, предусмотренном Долгосрочным соглашением.	
2. В составе затрат на ремонт и капитальный ремонт учтены затраты на проектно-изыскательские работы и государственную экспертизу проектной документации.	
3. Платежи на страхование имущества автомобильной дороги выплачиваются в случаях, предусмотренных Долгосрочным соглашением.	
4. Размер затрат на страхование подлежит пересмотру при переоценке стоимости имущества.	
Инвестиционный платеж, в уровне цен 2011 года, без учета нормы доходности, тыс. рублей с НДС	5 230 355,61
В том числе:	
<i>Неуменьшаемый платеж</i>	
Ежегодная сумма платежа	226 650,00
Общая сумма платежа	3 399 750,00
<i>Уменьшаемый платеж</i>	
Максимальное значение нормы доходности на инвестиционный платеж (РЕФ <sub>i</sub> – средневзвешенное значение ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации для i-ого операционного года, в процентах)	РЕФ <sub>i</sub> + 4,25 %
1. Стоимостные показатели инвестиционного платежа являются фиксированными и изменению по результатам конкурса не подлежат.	
2. Сроки выплат инвестиционного платежа определены Долгосрочным соглашением.	
3. Приведение к уровню цен года платежа и учет нормы доходности осуществляются в порядке, предусмотренном Долгосрочным соглашением.	
4. Значение норма доходности на инвестиционный платеж определяется по результатам конкурса.	

В ДИС цена выступает в роли сложносоставного расчетного механизма, определяемого условиями соглашения, состоящего из многих элементов: базовых расценок, удельных показателей, плавающих процентных ставок, которые используются при расчете конкретных размеров финансовых выплат Исполнителю в конкретный календарный период.

По мнению Государственной компании, указанные выше обстоятельства не позволяют применить классические для государственного или муниципального заказов процедуры аукционов и простых одноэтапных конкурсов с упрощенной системой критериев, ориентированных на установление твердой и неизменной цены.

Фактором, снижающим привлекательность ДИС для частных инвесторов, явилось то обстоятельство, что для Государственной компании неопределенными являются ее обязательства по ДИС, которые рассчитаны на период, превышающий срок действия Программы деятельности (с 2021 года по 2033 год).

Софинансирование Исполнителем строительных работ составляет 5 230,4 млн. рублей и предоставляется им на возвратной основе с последующим поэтапным возмещением со стороны Государственной Компании.

На конкурс была подана одна заявка от ОАО «Мостотрест».

На долю ОАО «Мостотрест» приходится более 8 % российского рынка инфраструктурного транспортного строительства. Опыт работы по обслуживанию и ремонту автомобильных дорог у ОАО «Мостотрест» отсутствует.

В составе заявки, представленной ОАО «Мостотрест» на участие в конкурсе, имеются документы, подтверждающие соответствие заявителя квалификационным критериям, установленным конкурсной документацией.

Конкурс признан несостоявшимся и правлением Государственной компании на основании пункта 4.4. Конкурсной документации принято решение о заключении долгосрочного инвестиционного соглашения с единственным участником Конкурса (протокол правления Государственной компании от 8 декабря 2011 г. № 64).

В соответствии с требованиями статьи 25 Федерального закона № 145-ФЗ наблюдательный совет Государственной компании одобрил сделку по заключению ДИС, как крупную сделку (протокол от 28 декабря 2011 г. № 30) со следующими основными параметрами:

Стоимость строительства	49 595 913,9 тыс. рублей, включая НДС
в том числе объем инвестиционных вложений Исполнителя Соглашения	5 230 355,6 тыс. рублей, включая НДС
Совокупный объем базовых годовых эксплуатационных платежей и базовых годовых платежей за ремонт объекта соглашения, выплачиваемых Исполнителю Соглашения в соответствии с условиями Соглашения	10 225 770,0 тыс. рублей, без учета НДС (без учета платежей по страхованию объекта)
Базовый предельный размер страхования объекта Соглашения за период эксплуатации	594 380,0 тыс. рублей
Норма доходности на инвестиционные вложения Исполнителя Соглашения	Ставка рефинансирования ЦБ РФ + 4,25 % годовых
Срок действия Соглашения	22 года от даты заключения Соглашения.

По результатам вышеуказанных процедур ДИС было подписано 28 декабря 2011 года между Государственной компанией и ОАО «Мостотрест» (т.е. за 3 дня до вступления в силу Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», регламентирующего проведение тендерных процедур, в том числе государственными компаниями).

В соответствии с условиями ДИС ОАО «Мостотрест» предоставил банковскую гарантию на инвестиционную стадию, выданную Сбербанком России 28 декабря 2011 г. № 40/1555/13/011 (далее – Гарантия). Гарантия обеспечивает надлежащее исполнение ОАО «Мостотрест» обязательств, установленных ДИС. Сумма обязательств ОАО «Мостотрест» перед гарантом – ОАО «Сбербанк России» составила 9 700,16 млн. рублей. Срок действия Гарантии – 28 марта 2016 года.

Согласно ДИС (приложение № 20 к ДИС) стоимость работ составляет 49 595,9 млн. рублей.

Сумма 44 365,6 млн. рублей определена как финансирование, предоставляемое Государственной компанией Исполнителю, 5 230,4 млн. рублей как софинансирование строительства Исполнителем.

При этом в ДИС предусмотрены средства в размере 1 432,3 млн. рублей – затраты заказчика (Государственной компании). Вместе с тем, структура указанных расходов не определена.

### **По вопросу 3. Проверка организации научно-технического, методического, информационно-аналитического и экспертного сопровождения реализации Долгосрочного инвестиционного соглашения.**

3.1. Организация научно-технического, методического, информационно-аналитического и экспертного сопровождения реализации ДИС, в основном, базировалась на ключевых положениях Программы инновационного развития Государственной компании на период до 2020 года.

Программа инновационного развития Государственной компании согласована Минтрансом России, Минэкономразвития России и Минобрнауки России, а также утверждена наблюдательным советом Государственной компании. Программой определены основные приоритеты и конкретные мероприятия по формированию инновационной инфраструктуры, нормативной базы, условий стимулирующих инновационную активность субъектов внутренней и внешней среды, которые будут являться базовой структурой внедрения инновационных продуктов с учетом их опытной апробации и практической оценки.

Ключевыми направлениями реализации Программы инновационного развития Государственной компании являются:

- формирование технической политики компании;
- проведение исследований и разработки стандартов организации, устанавливающих современные подходы к проектированию, строительству и эксплуатации автомагистралей;
- внедрение инновационных технологий и материалов.

Сформированы критерии оценки инновационного уровня проектных решений, позволяющие на стадии проектирования стимулировать применение наиболее прогрессивных технологий, материалов и конструкций.

В целях приведения технологии и стоимости строительства дороги и объектов дорожной инфраструктуры в соответствие с общепринятыми

международными стандартами Государственная компания получила на проект строительства скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке км 258 – 334 (обход г. Вышний Волочек, Тверская область) экспертные заключения от международных коммерческих организаций, имеющих опыт проектирования, строительства и эксплуатации платных автомобильных дорог.

Расчет перспективной интенсивности движения выполнен с использованием программного комплекса «Сатурн», предусматривающего транспортное моделирование на основе данных о величине, структуре и распределении перспективной интенсивности движения, полученных в результате разработки обоснования инвестиций в строительство скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург (2006 год).

Значения перспективной интенсивности движения, а также требуемые технические категории и число полос движения на проектируемом участке км 258 - км 334 на 2020 и 2030 годы характеризуются следующими данными:

Наименование участка	Протяженность, км	Год	Интенсивность, авт./сутки					Требуемые	
			Грузовые	Легковые	Автобусы	Всего		Категория	Число полос
						Физ.ед	Прив.ед		
км 258 – км 334	71,98	2020	14070	6230	330	20630	40738	IA	4
		2030	19447	9503	471	29420	57129	IA	6

В соответствии с Правилами классификации автомобильных дорог в Российской Федерации и их отнесением к категориям автомобильных дорог, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2009 г. № 767, и на основании Руководства по оценке пропускной способности автомобильных дорог Минавтодора РСФСР ФАУ «Главгосэкспертиза России» определило, что строительство необходимо осуществлять по нормативам автомобильной дороги IA в две очереди: 1-ая очередь – 4 полосы движения на всем протяжении участка; 2-ая очередь – доведение числа полос движения до 6 на всем протяжении участка.

Проектные решения по обеспечению безопасности дорожного движения разработаны согласно классу и категории скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург. Проектная документация автоматической системы управления дорожным движением соответствует ГОСТам.

Для дорожного видеонаблюдения предусмотрено использование поворотных видеокамер ULISSE compact компании Videotec, для записи и передачи видеоданных данных предусмотрены видеокодеры и устройства хранения компании Bosh, автоматические дорожные метеостанции компании «LUFT».

Мосты и путепроводы в теле автомобильной дороги запроектированы отдельными под каждое направление движения с двумя полосами движения в каждом направлении. Путепроводы через автодорогу запроектированы с учетом перспективного уширения.

В ходе реализации Долгосрочного соглашения на объекте применяются следующие новые технологии, конструкции и материалы:

Земляное полотно	Применение георешетки
	Применение геотекстиля
	Применение методов стабилизации грунтов
Дорожная одежда	Покрытие
	Устройство покрытия с применением щебеночно-мастичного асфальтобетона
	Армирование асфальтобетонного покрытия геосеткой.
	Искусственные сооружения
	Установка усиленного барьерного ограждения на искусственных сооружениях
	Устройство современных деформационных швов в искусственных сооружениях
	Применение резиновых армированных опорных частей типа РОЧН.
Применение новых материалов гидроизоляции, составов для повышения водонепроницаемости бетонов, лакокрасочных материалов для антикоррозионной защиты металлоконструкций на мостах.	
Трубы	Проектирование и строительство сборных металлических гофрированных труб.

При строительстве объектов используется современное высокопроизводительное дорожно-строительное оборудование: автогрейдеры – Caterpillar 160H, бульдозеры – Komatsu D-355A, катки - Bomag BW-216D-3, BW-202AD, BW-161AC.

3.3. В 2011 году при Государственной компании создан Комитет по общественному экологическому контролю строительства и эксплуатации скоростных автомобильных дорог России, который является постоянно действующим коллегиальным органом и осуществляет свою деятельность на общественных началах (далее – Комитет).

В состав Комитета входят авторитетные ученые и специалисты в области природопользования и охраны окружающей среды, экологического права, эколого-экономических и социальных проблем, других областей знания, представители общероссийских и региональных общественных экологических организаций и объединений, органов законодательной власти Российской Федерации, а также представители Государственной компании.

На заседаниях Комитета были рассмотрены и приняты результаты общественной экологической экспертизы проектной документации участков строительства скоростной магистрали Москва – Санкт-Петербург, в том числе по 5-му этапу.

Анализ протоколов указанного комитета показал, что представленные на общественную экологическую экспертизу проектные материалы, заключения, протоколы согласования проекта соответствуют действующему законодательству, а предлагаемые меры инженерной защиты по снижению негативного воздействия автомобильной дороги на здоровье людей, имущество и окружающую среду, адекватны.

3.4. В исследуемом периоде в стадии разработки у Государственной компании находились Стратегия развития Государственной компании «Российские автомобильные дороги» до 2030 года и Инвестиционная политика Государственной компании.

Стратегия развития Государственной компании «Российские автомобильные дороги» (далее – Стратегия) является документом, определяющий долгосрочную систему целевого планирования деятельности Государственной компании по следующим направлениям: инфраструктурному,

инвестиционно-финансовому, организационно-управленческому и институциональному развитию.

Инвестиционная политика Государственной компании – документ, который должен упорядочить все аспекты инвестиционной деятельности государственной компании, а именно процесс привлечения внебюджетного финансирования (путем заимствований государственной компании и путем привлечения финансирования в проекты исполнителями инвестиционных и концессионных соглашений), процесс финансового структурирования инвестиционных и концессионных проектов, а также процесс планирования и управления долгосрочными обязательствами государственной компании.

Договор на разработку Инвестиционной политики заимствований заключен Государственной компанией в декабре 2011 года с компанией «Эрнст энд Янг (СНГ) Б.В.» (филиал в г. Москве).

Разработанные и утвержденные Стратегия и Инвестиционная политика Государственной компании позволят более четко определить пути и механизмы достижения Государственной компанией целей стратегии развития сети магистральных скоростных автомобильных дорог в Российской Федерации до 2030 года, что необходимо для реализации ДИС, которое реализуется до 2033 года.

Инвестиционное планирование Государственная компания осуществляет на следующих уровнях:

долгосрочное планирование – на срок жизненного цикла объектов капитальных вложений (проекты, реализуемые на условиях государственного частного партнерства, предусматривают заключение соглашений, в рамках которых возникают финансовые обязательства компании с частными инвесторами и/или исполнителями на срок в 20 лет и более);

среднесрочное планирование – на программный период (срок действия Программы деятельности Государственной компании, определяющей показатели инвестиционной деятельности) до 2020 года (10 лет);

краткосрочное планирование – на 1 – 3 года в соответствии с бюджетным процессом Российской Федерации (как получатель субсидий из федерального бюджета).

Объем средств, закрепленный в Программе, подтвержден показателями ФЦП «Развитие транспортной системы России (2010 – 2020 годы)» до 2020 года. Однако, в период действия ДИС, начиная с 2021 года до 2033 года, размер субсидий на капитальное строительство, доверительное управление, а также имущественный взнос Российской Федерации в Государственную компанию нигде не закреплены;

В Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 г. № 1734-р, указано только, что в период до 2015 года строительство скоростной автомагистрали Москва – Санкт-Петербург будет приоритетным направлением.

**По вопросу 4. Проверка исполнения утвержденных показателей финансирования и объемов выполненных работ по Долгосрочному инвестиционному соглашению.**

4.1. Основанием для разработки проектной документации на строительство скоростной автомобильной дороги Москва - Санкт-Петербург на участке км 58 - км 684 (с последующей эксплуатацией на платной основе) являлось распоряжение Правительства Российской Федерации от 18 августа 2007 г. № 1082-р.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 октября 2009 г. № 1432-р утвержден паспорт инвестиционного проекта, в котором стоимость разработки проектной документации, финансируемой из Инвестиционного фонда Российской Федерации, определена в сумме 11 593,74 млн. рублей, в том числе по годам: 2008 год – 2 710,0 млн. рублей, 2009 год – 3 333,74 млн. рублей, 2010 год – 2 000, 0 млн. рублей, 2011 год – 3 550,0 млн. рублей.

ФГУ «Дороги России» и ОАО «Союздорпроект» в рамках обеспечения реализации инвестиционного проекта, руководствуясь результатами конкурса (протокол заседания конкурсной комиссии от 27 октября 2008 г. № ОК-48-08) заключили государственный контракт от 10 ноября 2008 г. №14-КГ/08 на выполнение работ по разработке проектной документации на строительство скоростной автомобильной дороги Москва - Санкт-Петербург на участке км 58 - км 684 (с последующей эксплуатацией на платной основе).

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 декабря 2010 г. № 2245-р внесены изменения в паспорт инвестиционного проекта в части наделения Государственной компании правами и обязанностями ответственного исполнителя Инвестиционного проекта в целях обеспечения его реализации.

В 2011 году ФГУ «Дороги России», Государственная компания и ОАО «Союздорпроект» (исполнитель проекта) заключили соглашение от 6 мая 2011 г. № ПР-2011-100 к государственному контракту №14-КГ/08, по которому в соответствии с Программой деятельности Государственной компании и распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 декабря 2010 г. № 2245-р права и обязанности Заказчика перешли к Государственной компании.

Освоение бюджетных средств Инвестиционного фонда Российской Федерации в проверяемом периоде составило 11 452,59 млн. рублей, или 98,8 % стоимости разработки проектной документации, определенной паспортом проекта, в том числе по годам: 2008 год – 1 000,0 млн. рублей, 2009 год – 4 943,74 млн. рублей, 2011 год – 3 673,62 млн. рублей, 2012 год – 1 735,23 млн. рублей.

В рамках проектных работ на строительство скоростной автомобильной дороги ОАО «Союздорпроект» по государственному контракту от 10 ноября 2008 г. № 14-ГК/08 провело оценку эффективности использования государственных средств, направленных на реализацию проекта, разработало

конкурсную документацию проекта по выбору концессионера и проект концессионного соглашения с предложениями для привлечения частных инвесторов. На основе выполненных работ Государственная компания оценивала эффективность использования государственных средств, направленных на реализацию ДИС.

Расчеты эффективности выполнялись в соответствии с Методическими рекомендациями по оценке эффективности инвестиционных проектов, утвержденными Минэкономки России, Минфином России, Госстроем России 21 июня 1999 г. № ВК 477. В соответствии с положениями указанной методики социально-экономическая эффективность инвестиционного проекта оценивалась по его способности влиять на формирование валового регионального продукта субъекта Российской Федерации (далее – ВРП).

При расчете интегрального индикатора в качестве объема ВРП применялось значение его объема для регионов, по территориям которых проходит строящаяся дорога. В расчетах использовались данные Федеральной службы государственной статистики о ВРП регионов за 2007 год.

Проведенный расчет показал, что значение интегрального индикатора экономической эффективности по 5-му этапу реализации инвестиционного проекта строительства скоростной автомобильной дороги для Тверской и Новгородской областей составляет 0,96 %, что свидетельствует о высокой эффективности проекта.

Реальный рост объемов перевозок автомобильным транспортом за 5 лет (с 2007 по 2013 год) по существующей автомобильной дороге М-10 «Россия», которая является единственной автомобильной транспортной артерией связывающей две экономические столицы страны, недоучет существующего положения, социального и экономического развития районов тяготения к строящейся автомобильной дороге, потребуют внесения изменений в проектные решения по всей автомобильной дороге Москва – Санкт-Петербург и в том числе на участке магистрали км 258 – км 334.

Задержки в реализации всего проекта и отдельных его этапов привели к тому, что 5 этап будет долгое время эксплуатироваться без смежных участков 4-го и 6-го этапов строительства платной автодороги, что повлияет на доходность проекта.

Для реализации ДИС характерны следующие риски, связанные с деятельностью Государственной компании:

Отраслевые риски	Риск получения дохода от доверительного управления в объеме меньше планируемого;
	Риски, связанные с возможным изменением цен на сырье, услуги, используемые Государственной компанией в своей деятельности;
Финансовые риски	Риск изменения процентных ставок;
	Риск инфляции
Правовые риски	Риски, связанные с изменением налогового законодательства

Основные последствия рисков: увеличение срока реализации проекта; возникновение дополнительных расходов у Исполнителя ДИС; приостановление выполнения работ.

В Государственной компании существует практика мониторинга возникновения рисков, но единый процесс управления рисками в Государственной компании не регламентирован.

Принимая во внимание изложенное, созданы условия для снижения оценки эффективности использования государственных средств, направленных на реализацию ДИС.

**4.2.** Государственная компания выступает получателем субсидий из средств федерального бюджета на основании Программы своей деятельности:

- имущественных взносов Российской Федерации на содержание Государственной компании, на компенсацию расходов по уплате арендной платы за земельные участки и на компенсацию расходов по финансированию кадастровых работ в отношении автомобильных дорог и земельных участков Государственной компании;

- субсидий на осуществление деятельности по доверительному управлению автомобильными дорогами Государственной компании, а также субсидий на осуществление деятельности по организации строительства и реконструкции автомобильных дорог Государственной компании.

Субсидии из федерального бюджета перечисляются Минтрансом России на отдельный счет, открытый Федеральному казначейству в учреждении Центробанка России для учета операций со средствами Государственной компании и отражения на лицевом счете, открытом Государственной компании в Федеральном казначействе. Находящиеся на лицевом счете остатки средств, не использованные по состоянию на 1 января текущего финансового года, используются Государственной компанией в текущем финансовом году на цели, предусмотренные программой деятельности на долгосрочный период (часть 11 статьи 22 Федерального закона № 145-ФЗ).

Для достижения целевых показателей Программы деятельности Государственной компании и реализации поставленных задач Государственная компания наделена следующими полномочиями и функциями:

1	заказчика проектирования, строительства и реконструкции автомобильных дорог, находящихся в ее доверительном управлении;
2	заказчика работ по содержанию и ремонту автомобильных дорог, находящихся в ее доверительном управлении;
3	концедента по объектам, в отношении которых заключены или планируется заключить концессионные соглашения;
4	по формированию и выкупу земельных участков в собственность Российской Федерации;
5	по осуществлению сбора платы за проезд по автомобильным дорогам, находящимся в ее доверительном управлении;
6	по управлению полосой отвода и придорожной полосой переданных в доверительное управление автомобильных дорог;
7	по размещению облигационных займов и привлечению кредитов.

**4.3.** В 2012 году на строительство скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке км 58 – км 684 (с последующей эксплуатацией на платной основе) направлены средства федерального бюджета в сумме 7 526,073 млн. рублей. Строительные работы профинансированы в следующих суммах: 1 этап – 291,0 млн. рублей, 5 этап – 4 195,885 млн. рублей, 8 этап – 616,856 млн. рублей.

Руководствуясь статьей 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации Росавтодор выдал разрешение на строительство объекта капитального строительства от 7 марта 2012 г. № 03-1/17 – скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке км 58 – км 684 (с

последующей эксплуатацией на платной основе) 5-й этап км 258 – км 334 (Тверская область) (далее – Объект).

Срок действия указанного разрешения до 6 ноября 2014 года (дата завершения строительства Объекта по ДИС – 31 июля 2015 года).

С начала строительства на Объект, финансируемый по ДИС, направлены финансовые средства в сумме 20 208,93 млн. рублей, в том числе по источникам: средства федерального бюджета, перечисленные Государственной компании в форме субсидии на строительство (далее – субсидии на строительство) – 17 608,93 млн. рублей, средства облигационного займа – 2 600,0 млн. рублей. Общая сумма финансирования составляет 40,7 % стоимости строительства, определенной договором (49 595,9 млн. рублей).

В соответствии с пунктом 1.1 дополнительного соглашения от 28 декабря 2011 г. № 1 к ДИС Государственная компания выплатила 29 декабря 2011 года Исполнителю аванс в сумме 7 100,159 млн. рублей, что составляет 73,2 % аванса, определенного ДИС (9 700,159 млн. рублей)

Первый акт выполненных работ по форме КС-2 был подписан в мае 2012 года. К акту была составлена справка о стоимости выполненных работ по форме КС-3.

В соответствии с актом от 27 сентября 2012 г. № 5 аванс полностью погашен выполненными работами.

В соответствии с дополнительным соглашением от 22 ноября 2012 г. № 5 к ДИС Государственной компанией 27 ноября 2012 года выплачена оставшаяся часть аванса в сумме 2 600,0 млн. рублей.

Пунктом 1.3. Дополнительного соглашения № 5 была введена новая редакция формулы расчета оплаты выполненных работ с учетом погашения оставшейся части аванса и удержания инвестиций Исполнителя.

Пунктом 1.5. указанного соглашения был предусмотрен порядок расчета и оплаты инвестиций, предоставляемых Исполнителем в соответствии с конкурсным предложением Исполнителя в 2012 году в сумме 240,108 млн. рублей. Обязательства Исполнителя по предоставлению Инвестиций в 2012 году осуществлялись при расчетах за выполненные Исполнителем и принятые Государственной компанией работы в ноябре 2012 года в указанной сумме.

Строительные работы в проверяемом периоде оплачены в сумме 19 984,2 млн. рублей, строительный контроль – 212,779 млн. рублей, выкуп изымаемых для строительства автомобильных дорог земельных участков и иных объектов недвижимости – 11,94 млн. рублей.

**4.4. В проверяемом периоде на объекте были выполнены следующие основные работы:**

Подготовительные работы	Валка деревьев, корчевка пней, срезка кустарника, снятие растительного грунта.
Земляное полотно	Укрепление откосов и кюветов гидропосевом трав, замена грунта слабого основания, устройство насыпи, разработка выемки, устройство подстилающего слоя из песка и геотекстиля, устройство основания из щебеночно-песчаной смеси
Дорожная одежда	Устройство верхнего и нижнего слоя основания дороги, устройство кабельной канализации АСУДД, забивка железобетонных свай, устройство тампонажного слоя из бетона, устройство выравнивающего слоя бетона.
Искусственные сооружения	Строительство металлических гофрированных и железобетонных водопропускных труб, установка железобетонных дождеприемных колодцев
Малые искусственные сооружения	устройство металлического пролетного строения, устройство монолитной плиты проезжей части.

В соответствии с приложением № 16 к ДИС «График строительства» и дополнительным соглашением к ДИС от 12 февраля 2013 г. № 6 освоение денежных средств, перечисленных по состоянию на 1 июня 2013 года на строительство, характеризуется следующими данными:

млн. рублей					
№п/п	Наименование	План	Факт	Отклонение	В % от плана
Глава №1	Подготовительные работы	489,291	367,035	- 122,257	75,0
Глава №2	Земляное полотно	8 363,032	9 447,736	+ 873,048	111,2
Глава №3	Дорожная одежда	2 610,302	1 812,792	- 797,510	69,5
Глава №4	Искусственные сооружения	4 791,197	5 120,739	+ 329,542	168,8
Глава №4.6	Малые искусственные сооружения	221,148	99,413	- 121,735	45,0
Глава №5	Пересечения и примыкания	357,785	375,155	+ 17,370	104,9
Глава №6	Дорожные устройства и обстановка дороги	125,462	0	- 125,462	0,0
Глава №7	Дорожно-эксплуатационная служба и объекты комплексов взимания платы	0	0	0,0	0,0
	Временные здания и сооружения	230,000	320,040	+ 90,040	139,1
	Разработка рабочей документации	250,567	277,677	+ 27,110	110,8
	Земельно-кадастровые работы	15,600	0	- 15,600	0,0
	Непредвиденные работы и затраты	50,000	0	- 50,000	0,0
	<b>ИТОГО</b>	<b>17 504,357</b>	<b>17 608,930</b>	<b>+ 104,573</b>	<b>100,6</b>

Общее опережение графика работ составляет 104,573 млн. рублей. С опережением графика работ ведутся объемные работы на сумму 1 337,11 млн. рублей, в том числе по работам, определенным главами: 2 «Земляное полотно» – 873,048 млн. рублей (111,2 % планируемого объема), 4 «Искусственные сооружения» – 329,542 млн. рублей (168,8 %), 5 «Пересечения и примыкания» – 17,37 млн. рублей (104,9 %), «Временные здания и сооружения» – 90,04 млн. рублей (139,1 %), «Разработка рабочей документации» – 27,11 млн. рублей (110,8 %).

С отставанием ведутся работы на сумму 1 232,564 млн. рублей, в том числе по главам: 1 «Подготовительные работы» – 122,257 млн. рублей (75,0 %), 3 «Дорожная одежда» – 797,51 млн. рублей (69,5 %), 4.6 «Малые искусственные сооружения» – 121,735 млн. рублей (45,0 %).

Не проводились запланированные работы на сумму 191,062 млн. рублей, в том числе по работам: 6 «Дорожные устройства и обстановка дороги» – 125,462 млн. рублей (0,0 %), «Земельно-кадастровые работы» – 15,6 млн. рублей (0,0 %), «Непредвиденные работы и затраты» – 50,0 млн. рублей (0,0 %).

Исполнение запланированных объемов работ находится в диапазоне от 0 % до 169 %.

Отставание по разработке и согласованию рабочей документации существует в отношении пунктов взимания платы. Государственная компания отказалась согласовывать оператора, представленного ОАО «Мостотрест», так как оператор не соответствует требованиям, определенным ДИС.

Подготовка территории строительства, в основном, осуществляется в соответствии с календарным графиком. Существует отставание по переносу линий электропередач. Причина задержки – согласование договора о компенсации убытков, которые несет собственник электрических сетей при выполнении работ по переустройству коммуникаций. Так, договоры компенсации не заключены с ОАО «Газпром» по переустройству трех газопроводов (Серпухов – Ленинград, Торжок – Валдай и Белоусово – Ленинград) и с ООО «Форте» по переустройству газопровода-отвода к газораспределительной станции (ГРС) «Борисовский стекольный завод».

Подключение магистральных линий связи, в основном, выполнено. Ведутся подготовительные работы и согласования.

Перенос линий электропередач сдерживается тем, что не подписано компенсационное соглашение между Государственной компанией и ОАО «Федеральная сетевая компания единой энергетической системы».

**По вопросу 5. Проверка исполнения государственных контрактов и/или договоров, заключенных ГК «Автодор», в целях реализации Долгосрочного инвестиционного соглашения.**

Во исполнение статьи 53 Градостроительного кодекса Российской Федерации Государственная компания разместила в марте 2012 года извещение о проведении открытого конкурса на право заключения договора на оказание услуг по строительному контролю при проведении подрядных работ по строительству Объекта. По расчетам, проведенным Государственной компанией, начальная (максимальная) цена договора составляла 622,47 млн. рублей.

На официальном сайте [www.russianhighways.ru](http://www.russianhighways.ru) и на электронной площадке [www.roseltorg.ru](http://www.roseltorg.ru) Государственная компания разместила полный комплект конкурсной документации.

На участие в открытом конкурсе было подано две заявки в письменной форме от ЗАО «Институт «Стройпроект» и ФГУП «Российский дорожный научно-исследовательский институт». Цена, заявленная ЗАО «Институт «Стройпроект», составляла 610,02 млн. рублей, ФГУП «Российский дорожный научно-исследовательский институт» – 552,44 млн. рублей, что составляет 90,6 % от цены ЗАО «Институт «Стройпроект».

Конкурсная комиссия по размещению заказов на выполнение работ, оказание услуг Государственной компании провела процедуру сопоставления заявок по критериям, установленным в конкурсной документации открытого конкурса. По указанным критериям (квалификационные требования) победителем конкурса определен ОАО «Институт «Стройпроект» (протокол от 28 марта 2012 г. № К\_265-03).

С победителем конкурса – ОАО «Институт «Стройпроект» (далее – Исполнитель) Государственная компания заключила договор на оказание услуг по строительному контролю от 16 апреля 2012 года № СТ-2012-172 (далее – Договор). Стоимость договора составила 610,021 млн. рублей.

В соответствии с условиями Договора строительный контроль осуществляется Службой строительного контроля. Государственной компании ежемесячно представляется отчет со схемой Объекта и указанием на ней выполненных за отчетный период объемов работ. Оплата услуг по договору производится на основании актов оказанных услуг, счетов и счетов-фактур.

Строительному надзору подлежали: рабочая документация; землеустроительное дело; технологическое присоединение; подготовительные работы; дорожные конструкции; водопропускные и водоотводные сооружения; теплотрассы; автоматизированные системы управления дорожным движением и телематические системы – сети инженерно-технического обеспечения

(водопроводы, газопроводы, электрические сети, линии связи и др.); рекультивируемые и озеленяемые территории.

Техническое оснащение Службы строительного контроля состоит из 15 автомашин и 70 специалистов. Служба строительного контроля имеет свои средства измерения и оборудования лаборатории строительного контроля.

По результатам проведения ежемесячного контроля происходило освидетельствование и приемка работ. Результаты проведенной работы оформлялись в табличной форме, где фиксировался перечень выполненных подрядчиком работ за отчетный период, а также давалась оценка качества выполненных работ.

В отчетах Службы строительного контроля за период с начала строительства по 1 июня 2013 года основными проблемами, которые могут повлиять на качество работ и привести к срывам сроков строительства, называются отсутствие полного комплекта утверждённой рабочей документации (исполнительная документация не соответствует нормативным требованиям), незавершенность переустройства коммуникаций, и недостаточное количество квалифицированных рабочих на строительных объектах.

Служба строительного контроля ежедневно вела мониторинг производства работ, выполняемых подрядчиками. При выявлении нарушений проектных решений, технологии, отступлений от требований нормативно-технических документов, обязательных при выполнении подрядных работ выдавались предписания на устранение недостатков. С начала строительства по 1 июня 2013 года служба строительного контроля выдала 170 предписаний, исполнение которых контролировалось. По состоянию на 1 июня 2013 года оставались невыполненными 7 предписаний.

В проверяемом периоде по договору от 16 апреля 2012 г. № СТ-2012-172 услуги по строительному контролю оплачены в следующих суммах: 2012 год – 138,206 млн. рублей, на 1 июня 2013 года – 74,673 млн. рублей. Не приняты Государственной компанией не качественно выполненные работы на сумму 20,179 млн. рублей.

**По вопросу 6. Проверка нормативных правовых и распорядительных документов Государственной компании, регламентирующих организацию и функции внутреннего контроля по реализации Долгосрочного инвестиционного соглашения.**

**6.1.** Порядок проведения контроля за строительством Объекта, реализуемого на основе ДИС, в Государственной компании отсутствует.

Порядок проведения контроля над строительством объектов концессионных соглашений утвержден распоряжением Государственной компании от 29 июня 2012 г. № ПТ-44-р. Порядок определяет цель, задачи, систему, процедуру проведения проверок строительства, полномочия и ответственность уполномоченных представителей Государственной компании при проведении контроля над строительством объектов концессионных соглашений.

При организации внутреннего контроля Государственная компания ставила целью проведение следующих контрольных процедур:

проверка соблюдения Исполнителем принятых на себя обязательств;  
выявление и устранение фактов (рисков), отрицательно влияющие на ход реализации ДИС и обязательства, связанные с неисполнением их;

проверка качества строительства Объекта в соответствии с показателями, установленными соглашением, нормативными правовыми актами, локальными актами Государственной компании, ГОСТами, СНиПами;

выработка необходимых управленческих решений, направленных на предотвращение нарушений строительства, а также на снижение негативных последствий и скорейшее устранение допущенных нарушений при строительстве.

Отдельные элементы мониторинга реализации инвестиционного проекта закреплены в ДИС. Единая система мониторинга реализации проектов, оценки эффективности исполнения работ и реализации этапов проекта отсутствуют.

В соответствии с положениями ДИС Государственная компания и Исполнитель – ОАО «Мостотрест» согласовали Перечень уполномоченных лиц по соглашению (приложение № 28 к ДИС). По указанному перечню каждая из сторон сформировала из числа собственных компетентных сотрудников группу, в компетенцию которых входят полномочия, определенные положениями раздела 2.6. «Строительство» ДИС.

В качестве независимого технического органа, осуществляющего контроль за качеством строительства автомобильной дороги, а также участвующего в приемке и (или) осуществляющего приемку выполняемых Исполнителем работ (услуг), выступала Служба строительного контроля, выполнявшая работы по договору от 16 апреля 2012 года № СТ-2012-172, заключенному с ОАО «Институт «Стройпроект».

В проверяемом периоде Руководитель проекта (руководитель Тверского территориального управления Полинцев И.А.) совместно с ответственными сотрудниками Департамента строительства Государственной компании и Службой строительного контроля проводили следующие проверки строительства Объекта:

еженедельные, ежемесячные, ежеквартальные и ежегодные проверки на основе отчетов и планов, предоставляемых Исполнителем Государственной компании, и отчетов Службы строительного контроля;

ежемесячные промежуточные проверки выполнения этапов Строительства, выборочные ревизии и проверки всех аспектов Строительства;

проверки принятых Исполнителем мер по устранению недостатков, выявленных в ходе строительства в соответствии с предписаниями об устранении нарушений строительства, выданных Государственной Компанией и Службой строительного контроля.

Порядок взаимодействия руководителя проекта с сотрудниками структурных подразделений Государственной компании в процессе мониторинга строительства не формализован. По материалам, представленным Государственной компанией, основным итоговим документом проверок

являлся протокол Государственной компании, содержащий оценку хода выполнения работ и принятые решения.

Система формирования и отработки механизмов проектного управления инвестициями на условиях государственно-частного партнерства находится на стадии формирования.

При проведении контрольных мероприятий не сформирован подход к процессу управления рисками. Функция управления рисками не закреплена за уполномоченными представителями Государственной Компании, что создает условия нежелательных событий при реализации ДИС. Так, в протоколе совещания ОАО «Мостотрест», проведенного 5 апреля 2013 года в г. Вышний Волочек, отмечается, что субподрядные организации не обеспечивают качества производства бетонных работ, что требует проведения инструктажа с рабочим персоналом по соблюдению технологии бетонирования, обновления карт подбора бетона.

**6.2.** Во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 1 февраля 2006 г. № 54 «О государственном строительном надзоре в Российской Федерации» и на основании статьи 54 Градостроительного кодекса Российской Федерации Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) осуществляла проверки соответствия выполнения работ и применяемых строительных материалов в процессе строительства Объекта, а также проводила оценку результатов работ требованиям технических регламентов, проектной документации.

В проверяемом периоде Ростехнадзором на Объекте были проведены 4 проверки, в которых установлены 274 нарушения.

ОАО «Мостотрест» ежемесячно готовил отчеты об устранении нарушений, выявленных Ростехнадзором, которые направлялись Государственной компании. Так, по предписанию, основанному на акте проверки от 1 марта 2013 г. № 7.2-0889пр-А/0069-2012, был составлен план-график устранения нарушений и подготовлен отчет. В отчете ОАО «Мостотрест» (письмо от 3 апреля 2013 г. № 5063/43) сообщает, что нарушения, выявленные в ходе проверки проведенной Ростехнадзором, по состоянию на 31 марта 2013 года частично устранены. Задерживается устранение 3-х нарушений, обязывающие Исполнителя выполнить работы в соответствии с заданием заказчика.

**По вопросу 7. Проверка состояния учета и отчетности по Долгосрочному инвестиционному соглашению, в том числе по выполнению земельных и кадастровых работ в отношении земельных участков, входящих в состав полосы отвода автомобильной дороги.**

**7.1.** Во исполнение статьи 28 Федерального закона № 145-ФЗ распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 июля 2011 г. № 1178-р утвержден перечень автомобильных дорог общего пользования федерального значения, подлежащих передаче в доверительное управление

Государственной. В указанном перечне содержится строящаяся скоростная автомобильная дорога Москва - Санкт-Петербург, в том числе по участкам.

Минтранс России, осуществляющий полномочия учредителя доверительного управления автомобильными дорогами общего пользования федерального значения, в соответствии с частью 3 статьи 28 Федерального закона № 145-ФЗ принял распоряжение от 8 августа 2011 г. № СА-87-р об организации приемки на забалансовый счет Минтранса России с забалансового счета Росавтодора стоимости имущества, переданного в доверительное управление Государственной компании. К передаче принята вся скоростная автомобильная дорога Москва – Санкт-Петербург, включая участки, добавленные к ней от Москвы и Московской области.

Акты указанной передачи подписаны 12 августа 2011 года. Стоимость незавершенного строительства и проектно-сметной документации, финансируемых из Инвестиционного фонда Российской Федерации, на дату подписания акта составила 9 048,98 млн. рублей. Указанная сумма незавершенного строительства сформирована по следующим объектам:

№ п/п	Наименование объекта	Млн. рублей
1	Строительство скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке км 15 – км 58	2 701,68
2	Строительство скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке км 58 – км 684	6 307,74
3	Строительство подъезда от федеральной автомобильной дороги М-10 «Россия» от Москвы через Тверь, Новгород до Санкт-Петербурга в районе г. Зеленограда (км 37+225) к скоростной автомобильной дороге Москва – Санкт-Петербург, Московская область.	31,00
4	Строительство транспортной развязки на пересечении федеральной автомобильной дороги Московское малое кольцо через Икшу, Ногинск, Бронницы, Голицино, Истру на км 3+940 участка от Ленинградского шоссе до Дмитровского шоссе со скоростной автомобильной дорогой Москва – Санкт-Петербург, Московская область.	8,56
	<b>Итого</b>	<b>9 048,98</b>

В доверительное управление Государственной компании в 2011 году по строительству скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке км 58 – км 684 переданы нефинансовые активы в сумме 6 307,74 млн. рублей, в том числе по выполненным работам:

разработке обоснования инвестиций в строительство скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург (31 марта 2005 г. б/н) в сумме 264,0 млн. рублей;

разработке проектной документации на строительство скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке км 58 – км 684 (споследующей эксплуатацией на платной основе) (10 ноября 2008 г. № 14-ГК/08) – 6 043,74 млн. рублей.

7.2. Бухгалтерская отчетность Государственной компании за 2011 год и 2012 год сформирована исходя из действующих в Российской Федерации правил бухгалтерского учета и отчетности, в частности Федерального закона от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете», Положения по бухгалтерскому учету «Учетная политика организации» ПБУ 1/2008, утвержденного приказом Минфина России от 6 октября 2008 г. № 106н, Положения по ведению бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности в Российской Федерации, утвержденного приказом Минфина России от 29 июля 1998 г. № 34н, Положения по бухгалтерскому учету «Бухгалтерская отчетность организации» ПБУ 4/99, утвержденного приказом Минфина России от 6 июля

1999 г. № 43н, приказом Минфина России от 2 июля 2010 г. № 66н «О формах бухгалтерской отчетности организаций».

В бухгалтерской отчетности Государственной компании за 2012 год по состоянию на 31 декабря 2012 года в составе незавершенных работ по строительству числится незавершенное строительство по скоростной дороге, с планируемым сроком завершения работ в 2015 году, в сумме 11 674,36 млн. рублей, в том числе по источникам: средства Государственной компании, перечисленные на строительство в форме субсидий – 11 434,25 млн. рублей; софинансирование Исполнителя – 240,108 млн. рублей.

Авансы Исполнителю ДИС перечислены в сумме 9700,16 млн. рублей, в том числе платежными поручениями: от 29 декабря 2011 года – 7 100,16 млн. рублей, от 27 ноября 2012 года – 2 600,0 млн. рублей.

В соответствии с ДИС оплата выполненных Исполнителем на инвестиционной стадии работ (услуг) осуществлялась Государственной компанией на основании актов приемки выполненных работ и актов стоимости выполненных работ, соответствующих формам КС-2 и КС-3, утвержденным постановлением Госкомстата России от 11 ноября 1999 г. № 100. Приемка работ по разработке рабочей документации осуществлялась на основании счетов-фактур, представляемых Государственной компанией Исполнителем.

**Бухгалтерская отчетность Государственной компании представляется:**

<b>Наблюдательный совет</b>	В составе Годового отчета о выполнении программы деятельности Государственной компании на долгосрочный период.
<b>Минтранс России</b>	В составе Годового отчета о выполнении программы деятельности Государственной компании на долгосрочный период.
<b>Минфин России</b>	В целях консолидации Минфином России в рамках отчетности сектора государственного управления в соответствии с системой национальных счетов 2008 (утвержденных Международным валютным фондом, комиссией Европейских сообществ, Организацией экономического сотрудничества и развития, Организации Объединенных наций и Всемирным банком).

**7.3. Проектно-сметной документацией строительства объекта** предусматривалось выполнить перед началом строительства подготовительные работы (отвод и выкуп земли, снос строений, попадающих в зону строительства, переустройство инженерных коммуникаций, попадающих в зону строительства, ремонт подъездных дорог и т. п.).

В соответствии с откорректированным календарным графиком производства работ (приложение № 16 к ДИС в редакции дополнительного соглашения от 12 февраля 2013 года № 6) выполнение землеустроительных и кадастровых работ запланировано на период с апреля по декабрь 2013 года.

По состоянию на 1 июня 2013 года планируемые объемы земельно-кадастровых работ составляли 15,6 млн. рублей. Фактически на указанную дату приемка земельно-кадастровых работ не осуществлялась.

На основании заявления Государственной компании в соответствии со статьями 30 и 31 Земельного кодекса Российской Федерации, администрации муниципальных образований Тверской области с 2010 по настоящее время согласовывали акты о выборе земельных участков для строительства объектов и утверждали схемы расположения земельных участков на кадастровой карте.

На основании договора от 20 августа 2012 г. №8-Сп/2012, заключенного Государственной компанией с ЗАО «РосГеоПроект», проводились расчеты выкупных цен земельных участков. Расчеты выполнялись в соответствии с

постановлением Правительства Российской Федерации от 7 мая 2003 г. №262 «Об утверждении Правил возмещения собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных изъятием и (или) временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц».

По состоянию на 1 июня 2013 года определена выкупная цена участков на сумму 24,95 млн. рублей. Соглашения об изъятии земельных участков не заключались.

По мнению Государственной компании план освоения средств, заложенных на компенсационные выплаты, связанные с изъятием земельных участков, необходимых для размещения Объекта, не выполнен из-за длительности процедур:

изъятия земельных участков (в случае отказа правообладателей от добровольного заключения соглашений об изъятии, оно осуществляется в судебном порядке);

регистрации правообладателями прав на исходные земельные участки.

**II. Направление деятельности по экспертно-аналитической и контрольной деятельности за оборотом федерального имущества, средствами резервных фондов федерального бюджета и комплексного анализа эффективности функционирования федеральной контрактной системы (аудитор М.С.Рохмистров).**

**По вопросу 8. Проверка соответствия условий и порядка планирования, размещения и заключения Долгосрочного соглашения нормам законодательства Российской Федерации и иным нормативным документам.**

1. В рамках полномочий, установленных Федеральным законом № 145-ФЗ, Государственной компанией 28 декабря 2011 года заключено Долгосрочное инвестиционное соглашение с исполнителем работ ОАО «Мостотрест» на срок 22 года (до 28 декабря 2033 года).

2. В настоящее время правовые основы деятельности Государственной компании в указанной сфере определены рядом законодательных актов, в числе которых Федеральные законы № 145-ФЗ и № 257-ФЗ, а также Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее – Федеральный закон № 115-ФЗ).

В соответствии с Федеральным законом № 145-ФЗ:

деятельность ГК «Автодор» включает в себя заключение концессионных соглашений в отношении автомобильных дорог Государственной компании (пункт 8 части 1 статьи 6);

ГК «Автодор» предоставлено право заключения гражданско-правовых договоров (в том числе инвестиционных договоров, договоров участия в долевом строительстве, договоров о совместной деятельности, договоров подряда на выполнение работ по строительству или реконструкции объектов

недвижимого имущества и других договоров) для достижения целей деятельности ГК «Автодор» (пункт 19 части 4 статьи 6);

ГК «Автодор» вправе выступать заказчиком работ по строительству автомобильных дорог на основании Программы деятельности ГК «Автодор» на долгосрочный период, утвержденной Правительством Российской Федерации (часть 1 статьи 33). На момент планирования ДИС действовала редакция Программы деятельности Государственной компании «Российские автомобильные дороги» на долгосрочный период (2010 – 2015 годы) в редакции распоряжения Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2009 г. № 2146-р (далее – Распоряжение № 2146-р). Указанным актом Правительства Российской Федерации в действовавшей на то время редакции планирование, размещение и заключение долгосрочных инвестиционных соглашений предусмотрено не было.

3. Проверка соответствия условий и порядка планирования, размещения и заключения ДИС внутренним документам Государственной компании показала следующее.

На момент размещения ДИС действовал Порядок закупочной деятельности ГК «Автодор», утвержденный 10 августа 2011 г. (далее – Порядок). Вместе с тем согласно части 1.1. статьи 1 указанного Порядка, его положения не распространялись «на размещение заказов, связанных с деятельностью... по подготовке к реализации инвестиционных проектов, основанных на механизмах государственного частного партнерства (ГЧП)...».

До настоящего времени документы, регламентирующие порядок и правила планирования, размещения, заключения, исполнения долгосрочных инвестиционных соглашений не приняты и находятся, по информации ГК «Автодор», в процессе разработки.

4. В отношении процедур размещения ДИС выявлено следующее.

ГК «Автодор» утверждены основные документы, устанавливающие порядок проведения процедуры конкурса на право заключения ДИС:

основные параметры инвестиционного проекта (председателем правления Государственной компании 21 июля 2011 года);

конкурсная документация (правлением Государственной компании 28 сентября 2011 года);

итоговая редакция извещения о проведении открытого конкурса и конкурсной документации (правлением Государственной компании 2 ноября 2011 года).

Конкурсная документация к открытому конкурсу на право заключения ДИС включает в себя три тома, определяющие Регламент проведения конкурса, включая текст Положения о конкурсной комиссии и Официального извещения о проведении конкурса; Общие требования к заявке на участие в конкурсе, Требования к заявителям; Порядок подготовки и условия подачи Заявителями Заявок на участие в конкурсе; Критерии конкурса и оценки Заявок на участие в конкурсе; Порядок проведения конкурса и Порядок заключения Долгосрочного инвестиционного соглашения.

Приложения к Конкурсной документации содержат Календарный график на разработку рабочей документации, выполнение комплекса земельно-кадастровых работ, подготовку территории строительства и осуществление строительно-монтажных работ по объекту: «Строительство скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург км 58 – км 684 (с последующей эксплуатацией на платной основе) 5 этап км 258 – км 334 (Тверская область), первая очередь строительства», а также Проект Долгосрочного инвестиционного соглашения.

Извещение о проведении конкурса и Конкурсная документация размещались на Интернет-сайте Единой электронной торговой площадке [roseltorg.ru](http://roseltorg.ru) (далее – ЕЭТП), которая специализируется на проведении электронных аукционов.

Проверкой выявлен ряд недостатков в проведении процедуры размещения.

1) Некорректные требования в конкурсной документации.

Конкурсной документацией (Том 1) предусматривается, что при проведении Конкурса Заявители должны руководствоваться Регламентом Единой электронной торговой площадки (ЕЭТП). При этом указанный документ регламентирует организацию и проведение электронных аукционов для размещения государственных и муниципальных заказов, и не применим для процедур открытого конкурса в связи с существенными отличиями данных процедур.

2) Не подтверждена правомочность решений конкурсной комиссии.

ГК «Автодор» не представила документы (решения), утвердившие создание конкурсной комиссии по проведению конкурса на право заключения ДИС и ее персональный состав, что не дает возможности оценить правомочность решений комиссии в процессе проведения процедуры конкурса.

### **По вопросу 9. Проверка и оценка правомерности условий ДИС.**

1. Предметом ДИС является выполнение комплекса проектных, землеустроительных, кадастровых, подготовительных и строительных работ, направленных на осуществление строительства и ввод в эксплуатацию первой очереди автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке км 258 – км 334 (шесть полос движения); обеспечение частичного финансирования (софинансирования) выполняемых работ за счет собственных и (или) привлеченных средств; выполнение работ и предоставление услуг по содержанию, ремонту, планово-предупредительному и капитальному ремонту автомобильной дороги; по эксплуатации, техническому обслуживанию и ремонту системы взимания платы и автоматизированной системы управления дорожным движением; обеспечение соответствия транспортно-эксплуатационных показателей автомобильной дороги требованиям законодательства и соглашения.

2. Замыслом строительства автомобильных дорог с их эксплуатацией на платной основе является как развитие транспортной инфраструктуры, так и окупаемость инвестиционных проектов строительства и эксплуатации дорог.

Реализации этого замысла должно соответствовать экономическое содержание положений ДИС.

В ходе проверки установлено, что в настоящее время законодательством Российской Федерации не установлены требования к содержанию и обязательным условиям такой формы государственно-частного партнерства, как Долгосрочное инвестиционное соглашение. Не установлены подобные требования и внутренними нормативными документами ГК «Автодор».

3. Долгосрочное соглашение предусматривает два этапа реализации: инвестиционную стадию (до июня 2015 г.) и эксплуатационную стадию (с 2015 года по 2033 год) отличающихся как составом выполняемых работ, так и условиями финансирования.

Состав работ на инвестиционной и эксплуатационной стадии показан на рисунке.

Инвестиционная стадия	Эксплуатационная стадия
1. Выполнение землеустроительных и кадастровых работ в отношении земельных участков, входящих в полосу отвода автомобильной дороги в объеме, необходимом для изъятия в собственность Российской Федерации	6. Выполнение работ и представление услуг по содержанию автомобильной дороги по составу и видам, указанным в приказе Минтранса от 12 ноября 2007 г. № 160
2. Разработка рабочей документации	7. Выполнение работ по ремонту автомобильной дороги и плано-предупредительному ремонту искусственных сооружений автомобильной дороги
3. Подготовка территории строительства автомобильной дороги в соответствии с проектной документацией	8. Выполнение работ по капитальному ремонту автомобильной дороги
4. Частичное финансирование (софинансирование) выполняемых работ по строительству автомобильной дороги за счет собственных и (или) привлеченных средств	9. Обеспечение соответствия транспортно-эксплуатационных показателей автомобильной дороги требованиям законодательства и соглашения ДИС-1
5. Строительство и ввод в эксплуатацию автомобильной дороги	10. Выполнение работ и оказание услуг по эксплуатации, техническому обслуживанию и ремонту системы взимания платы
	11. Выполнение работ и оказание услуг по эксплуатации, техническому обслуживанию и ремонту автоматизированной системы управления дорожным движением
12. Выполнение иных работ и услуг необходимых и (или) связанных с исполнением соглашения ДИС-1	

Рисунок 1 – Содержание предмета соглашения на стадиях реализации

4. Наблюдательным советом ГК «Автодор» (протокол заседания от 28 декабря 2011 г. № 20) одобрены следующие условия ДИС:

стоимость строительства – 49 595 913 861,06 рублей, включая НДС, в том числе объем финансирования ГК «Автодор» – 44 365 558 251,06 рублей, инвестиционные вложения исполнителя – 5 230 355 610,00 рублей, включая НДС;

затраты ГК «Автодор», связанные с реализацией ДИС, – 1 432 317 560,00 рублей;

норма доходности на инвестиционные вложения исполнителя соглашения - ставка рефинансирования ЦБ РФ + 4,25 % годовых.

Таким образом, общая стоимость инвестиционной стадии ДИС 51 028 231 421 (пятьдесят один миллиард двадцать восемь миллионов двести тридцать одна тысяча четыреста двадцать один) рубль.

При этом обоснование затрат ГК «Автодор» в размере 1 432 317 560,00 рублей, его состава и распределения по годам в ходе экспертно-аналитического мероприятия не представлено.



Рисунок 2 – Строительство на участке км 258 - км 334.

5. Для эксплуатационной стадии исполнения соглашения твердая цена в Долгосрочном соглашении не указывается, но предусматривается порядок определения величины эксплуатационных платежей и платежей за ремонт.

Правильность проектных решений и произведенных расчетов стоимости строительства подтверждена государственной экспертизой – получено Положительное заключение государственной экспертизы № 952-10/ГГЭ-4081/04 от 8 октября 2010 г. (на проектную документацию и результаты инженерных изысканий) и Положительное заключение государственной экспертизы от 8 октября 2010 г. № 955-10/ГГЭ-4081/04 (на сметную документацию), утвержденные Заместителем начальника ФГУ «Главгосэкспертиза России» В.В.Литвиной.

Согласно Сводному сметному расчету стоимости строительства скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке км 58 – км 684 (с последующей эксплуатацией на платной основе) 5 этап км 258 – км 334 (полное развитие) сметная стоимость строительства составляет 64 252 329,70 тыс. руб. (42 973 056,82 тыс. рублей – первая очередь строительства, 21 279 272,87 тыс. рублей – вторая очередь строительства).

Сводный сметный расчет составлен в базисном уровне цен на 1 января 2001 г. с пересчетом в текущие цены на период 3 квартала 2010 г. с учетом индексов изменения сметной стоимости по письму Министерства регионального развития Российской Федерации от 26 июля 2010 г. № 28203-КК/0820 и откорректирован с учетом Отрицательного заключения

ФГУ «Главгосэкспертиза России» (письмо от 27 мая 2010 г. №419-10/ГГЭ-4081/10).

Превышение стоимости первой очереди строительства автомобильной дороги по условиям ДИС над расчетной стоимостью, приведенной в сметной документации, составляет свыше 6,6 млрд. рублей.

Выборочная сравнительная оценка стоимости строительства отдельных элементов 5 этапа строительства автомобильной дороги приведена в Приложении № 2 к отчету. Как следует из анализа, стоимость строительства рассмотренных элементов согласно условиям ДИС существенно превышает их сметную стоимость.

Экономического обоснования увеличения стоимости строительства автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке км 258 – км 334 над расчетной стоимостью, приведенной в проектно-сметной документации, в документах, представленных ГК «Автодор», не содержится. Заключение государственной экспертизы на изменение сметной стоимости строительства до величины, установленной Долгосрочным соглашением ГК «Автодор», не представлено.

В разъяснениях, представленных ГК «Автодор» в декабре 2013 года, в качестве исходной для расчета принимается величина стоимости строительства в ценах 2011 года равная 41 331 636,05 тыс. рублей, отличающаяся от сметной стоимости, приведенной в проектной документации (42 973 056,82 тыс.рублей). Далее по годам рассчитывается индексированная стоимость строительства в ценах очередного года путем умножения на годовой корректирующий индекс переходящего остатка стоимости незавершенного строительства по состоянию на конец истекшего года. При этом нормативный источник применяемых годовых значений корректирующего индекса не указывается.

Аналогичным образом индексируются затраты заказчика и величины предстоящих расходов на строительный контроль и авторский надзор.

Каких либо разъяснений о нормативной и экономической обоснованности приведенного расчета увеличения стоимости строительства автомобильной дороги ГК «Автодор» не представлено.



Рисунок 3 – Подготовка территории под строительство дорожного полотна

6. Приложение 19 к Долгосрочному соглашению содержит технические ошибки (формулы 19.1, 19.6), приводящие к неверным результатам при подсчете величин эксплуатационных платежей и платежей за ремонт. В частности выявлены ошибки в единицах измерения, а также в порядке использования при расчетах индексов-дефляторов. В разъяснениях, представленных в декабре 2013 года, ГК «Автодор» ошибки признает и предлагает вариант корректировки ДИС.

При этом произведенные расчеты, выполненные с учетом предложенных корректировок ДИС, показали следующее.

Общая сумма эксплуатационного платежа, подлежащего выплате исполнителю за период с 2015 по 2033 годы, определенная расчетом с учетом предложенных ГК «Автодор» поправок в Приложение 19 к Долгосрочному соглашению, не совпадает с величиной итогового значения, приведенной в разъяснениях ГК «Автодор». В расчетах, приведенных в приложении 3 указанных разъяснений, не учитывается величина страхового покрытия, что противоречит формуле 19.1 Приложения 19 к Долгосрочному соглашению.

В основу расчета эксплуатационного платежа положено значение величины базового годового эксплуатационного платежа, которое установлено на каждый год эксплуатации и принимает значение за полный год от 291,32 млн. рублей в 2016 году (минимальное значение) до 323,92 млн. рублей в 2016 году (максимальное значение). Государственной компанией «Автодор» документы, содержащие финансово-экономическое обоснование установленных значений величины базового годового эксплуатационного платежа и методики расчета общих годовых сумм эксплуатационного платежа, не представлены.

В то же время, согласно Протоколу согласования начальной (максимальной) цены договора от 21 октября 2011 г. № 315/1, утвержденному первым заместителем председателя правления С.В.Кельбахом (далее – Протоколу согласования начальной цены договора), общая стоимость эксплуатации автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке км 258 – км 334 (включая расходы на содержание автомобильной дороги и искусственных сооружений, эксплуатацию системы взимания платы, эксплуатацию АСУДД и страхование имущества) установлена в размере 7 158,953 млн рублей и не совпадает с расчетной величиной, полученной по условиям ДИС – 14 027,197 млн. рублей (Таблица 1 Приложения 4 к отчету).

Представленные в декабре 2013 года в составе разъяснений ГК «Автодор» документы должным образом не подписаны, не имеют обязательных реквизитов – даты и номера документа и содержат разные величины стоимости одних и тех же работ. Так, например, стоимость содержания автомобильной дороги (включая расходы на страхование имущественного комплекса) – 4 282,95 млн. рублей в Таблице проведения работ по содержанию и ремонту участка автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке км 258 – км 334, I-А категории не совпадает со значением аналогичной величины в Таблице «Затраты на реализацию проекта» – 4 527,96 млн. рублей. Такое же расхождение значений величин наблюдается по годовым и суммарным расходам на ремонт и капитальный ремонт.

Согласно Протоколу согласования начальной цены договора, общая стоимость ремонтов и капитального ремонта автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке км 258 – км 334 установлена в размере 5 526,66 млн. рублей и не совпадает с расчетной величиной, полученной по условиям ДИС – 13 073,792 млн. рублей (Таблица 2 Приложения 4 к отчету).

При этом проектно-сметная документация на ремонт и капитальный ремонт автомобильной дороги ГК «Автодор» не предоставлена.

7. Оценка порядка расчета величины выплат инвестиционных платежей (пункты 37 - 60 приложения 19 ДИС) показала, что формулы для расчета уменьшаемой части инвестиционных платежей 19.15 – 19.17, содержащиеся в тексте и приведенные в таблице 19.4 приложения 19 к Долгосрочному соглашению дают неравное расчетное значение величин сумм удержанных процентных выплат по операционным годам (УП7, УП13, УП19), что свидетельствует о наличии ошибки.

Суммарная величина выплат всех инвестиционных платежей с 2015 по 2033 годы по результатам оценочных расчетов, выполненных по порядку, установленному в Приложении 19 ДИС, составляет 16 554,97 млн. рублей (Таблица 3 Приложения 4 к отчету).

Результаты расчетов показывают, что общая доходность инвестиций исполнителя по условиям ДИС при принятых допущениях составляет 216,52 %; среднегодовая процентная ставка доходности инвестиций исполнителя оставляет 11,4 %.

Приведенный расчет не совпадает с расчетами ГК «Автодор», приведенными в представленных разъяснениях в декабре 2013 года. Анализ

данных расчетов показал, что в составе величины инвестиционных платежей учитывается процентная ставка по выплатам за заемные средства исполнителя в размере 11,2%. При этом доля заемных средств в составе инвестиций исполнителя принята в размере 65% или 3 399,75 млн. рублей, а доля собственных средств исполнителя фактически инвестируемых в строительство составляет 1 830,61 млн. рублей.

Принятая в приведенных расчетах финансовая модель – не обоснована.

Также отсутствуют обоснования неравномерного распределения уменьшаемой части инвестиционных платежей по годам с 2015 по 2033 гг.

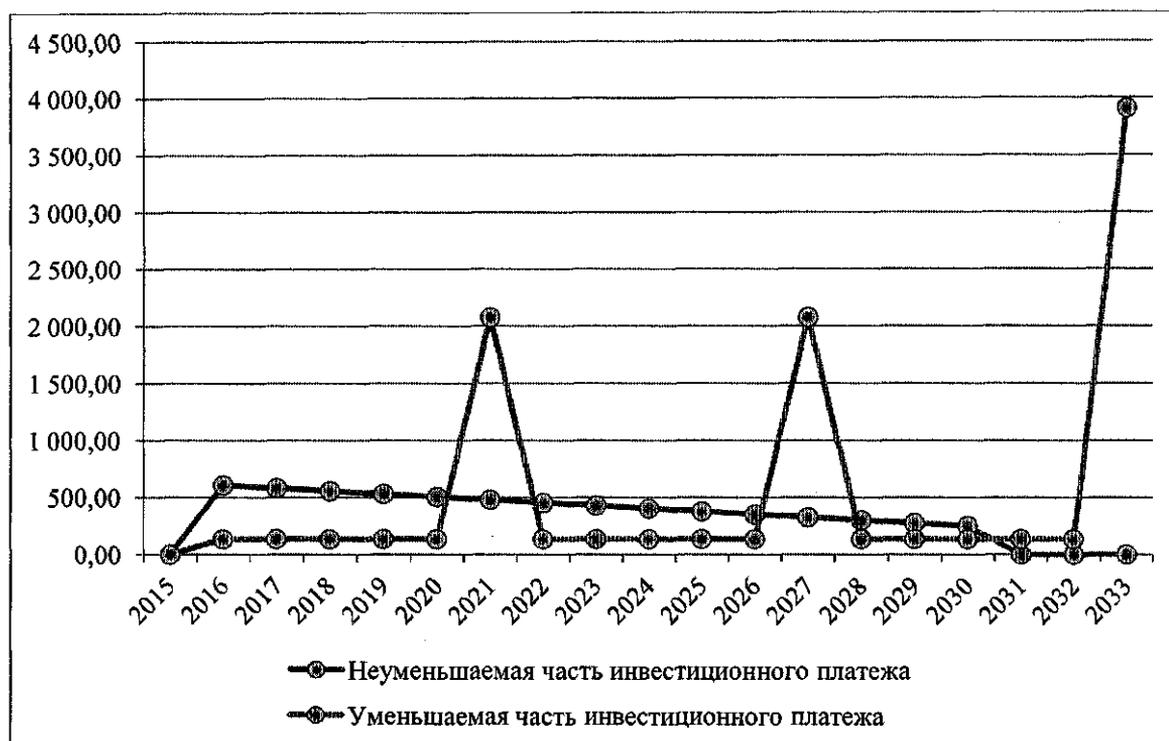


Рисунок 4 – График инвестиционных платежей исполнителю.

**8.** Расчетная суммарная общая величина годовых сумм всех видов платежей исполнителю на эксплуатационной стадии за годы с 2015 по 2033 (Таблица 4 Приложения 4 настоящего отчета) с учетом предложенных ГК «Автодор» поправок в Приложение 19 к Долгосрочному соглашению составляет 43 655,96 млн. рублей (включая НДС).

При этом ГК «Автодор» в своих разъяснениях, представленных в декабре 2013 года, указывает, что общий объем платежей исполнителю составит 41 470,4 млн. рублей. Принимая во внимание изложенные в замечаниях ГК «Автодор» указания о планируемых корректировках условий ДИС, величины годовых сумм всех видов платежей исполнителю были рассчитаны повторно в учетом предложенных корректировок. Выполненными расчетами указанный в замечаниях общий объем платежей исполнителю не подтверждается.

В соответствии с прогнозом выручки от взимания платы за проезд (Том 10.14, Часть 6 проектной документации), выполненным ОАО «Институт проектирования и изыскания автомобильных дорог «Союздорпроект», общий

объем выручки от взимания платы за проезд по участку дороги км 258 – км 334 в обход г. Вышний Волочек, Тверская область (первая очередь строительства) за период с 2015 по 2033 год составляет 34 680,17 млн. рублей (включая НДС).

В приложении 25 к Долгосрочному соглашению содержатся иные прогнозируемые величины годовой выручки от взимания платы за проезд. Общая сумма доходов за период с 2015 года по 2033 год, при этом, составляет 39 792 млн. рублей (включая НДС).

Таким образом, при всех сценарных условиях получения годовой выручки и расчета общего объема платежей исполнителю, реализация ДИС несет в себе риски формирования убытков (дополнительных расходов) для бюджета Российской Федерации.

Сопоставление величин прогнозируемой годовой выручки от взимания платы за проезд (по проектной документации) с расчетными величинами платежей исполнителю на эксплуатационной стадии показывает, что не обеспечивается условие окупаемости не только строительства автомобильной дороги, но также ее содержания и ремонта. Всего за период эксплуатации потребуется дополнительных инвестиций на содержание и ремонт дороги порядка 9 млрд. рублей.

9. Не является обоснованным условие ДИС, согласно которому на инвестиционной стадии исполнителю (он же инвестор) выплачивается аванс в сумме 9 700,2 млн. рублей.

10. В пунктах 2.2.3 и 4.3.1 ДИС установлены разные суммы аванса, разница между величинами которых составляет 2 335 940 рублей.

11. Распределение финансовых платежей между сторонами ДИС содержится в Приложении 18 к Долгосрочному соглашению (Порядок финансирования на инвестиционной стадии). Сторонами предусмотрен график финансирования, представленный в таблице № 5.

Таблица № 5

График финансирования объекта на инвестиционной стадии  
согласно условиям ДИС

	Общий объем финансирования на Инвестиционной стадии	Государственное Финансирование на Инвестиционной Стадии	Затраты Государственной Компании	Инвестиции Исполнителя
2011-2012	11 536 203 650,00	11 296 095 383,73	332 496 350,00	240 108 266,27
2013	9 525 943 360,00	8 280 190 380,31	274 556 640,00	1 245 752 979,69
2014	14 379 552 680,00	12 499 070 094,63	414 447 320,00	1 880 482 585,37
2015	14 154 214 171,06	12 290 202 392,39	410 817 250,00	1 864 011 778,67
Всего	49 595 913 861,06	44 365 558 251,06	1 432 317 560,00	5 230 355 610,00

Долгосрочным соглашением установлено, что сумма финансирования Российской Федерацией реализации ДИС на начальном этапе строительства (2011-2012 годы) более чем в два раза превышает суммарный объем инвестиций исполнителя за все годы строительства.

Результаты анализа структуры и графика финансирования ДИС также приведены на рисунке 5. При этом общая стоимость строительства и инвестиции исполнителя даны на диаграмме нарастающим итогом. Общая стоимость строительства составляет сумму столбцов 2 и 4 таблицы № 5. Инвестиции исполнителя указаны в столбце 5 таблицы № 5.

Результаты анализа структуры и графика финансирования ДИС показывают, что в первый год реализации ДИС (2011 – 2012 годы) общая стоимость строительства составила 11 868 700 000 рублей. Доля инвестиций Исполнителя в общем объеме капитальных вложений за этот же период составляет всего 2,023 %.

На последующих этапах инвестиции исполнителя составляют соответственно 6,857 %, 9,257 % и 10,249 %. Средневзвешенная доля инвестиций Исполнителя за весь период строительства составляет 7,096 %.

Известная мировая практика не знает случаев подобного соотношения затрат бюджетных средств и привлеченных инвестиций, а именно: 97,977% к 2,023% при реализации проектов государственно-частного партнерства. Взаимная увязка структуры и графика финансирования позволяет адекватно проиллюстрировать реальное соотношение затрат Исполнителя и Государственной компании на стадии строительства.

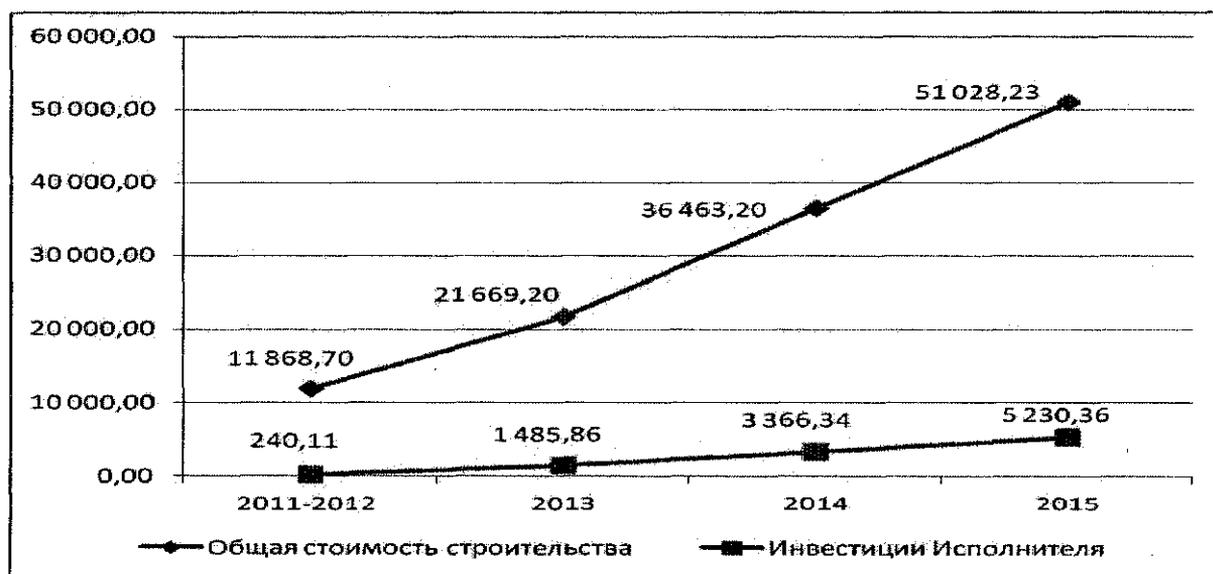


Рисунок 5 – Распределение объемов финансирования между сторонами ДИС

Таким образом, по результатам анализа, представленных в пунктах 1 -10 настоящего раздела, проверкой не подтверждена в полном объеме обоснованность, экономическая эффективность и реализуемость параметров ДИС.

**12.** Строительство скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург осуществляется с использованием механизмов государственно-частного партнерства.

Так, строительство скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке км 15 – км 58 (1 этап) осуществляется на основе концессионного соглашения с «Северо-западной концессионной компанией»

(группа «Vinci», Франция). Строительство скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке км 58 – км 149 в обход городов Солнечногорск и Клин (2 этап) планируется осуществить в 2014 – 2017 годы на правовых основах концессионного соглашения. Строительство скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт - Петербург на участке км 334 – км 543 (6 этап), Тверская и Новгородская области (первая очередь строительства) проходит процедуру открытого конкурса на право заключения долгосрочного инвестиционного соглашения.

Таким образом, в процессе строительства единого технологического объекта ГК «Автодор» применено не менее двух правовых форм государственно-частного партнерства, каждая из которых имеет особенности распределения рисков, прав и ответственности сторон.

ГК «Автодор» следует разработать и утвердить в установленном порядке комплекс мер по обеспечению проектно-технологической сопряженности стоящихся участков, соблюдению общих подходов к предоставлению услуг и взиманию платы с пользователей, а также соблюдению на каждом из участков финансово-экономических ограничений. Указанные меры необходимы в целях удержания строительства и эксплуатации отдельных участков в пределах параметров единого технологического и инвестиционного объекта - скоростной автомагистрали Москва – Санкт-Петербург.

13. Проверкой установлено, что в ходе планирования подготовка бизнес-модели ДИС не осуществлялась.

В составе Проектной документации на строительство скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке км 58 – км 684 (с последующей эксплуатацией на платной основе), относящихся к 5-му этапу (км 258 – км 334) (тома №№ 1 и 2) бизнес-план не содержится.

По запросу Счетной палаты (письмо Аудитора Счетной палаты Российской Федерации от 24 июля 2013 г. № 11-513/11-04) бизнес-план ГК «Автодор» не представлен. В письме Государственной компании от 5 июля 2013 г. № 7797-ПП указано, что «бизнес-план как отдельный документ для реализации ДИС не разрабатывался, при этом при подготовке использовался бизнес-план, разработанный в рамках исполнения государственного контракта на выполнение работ по разработке проектной документации на строительство скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке км 58 – км 684 (с последующей эксплуатацией на платной основе) № 14-ГК/08 от 10 ноября 2008 г., заключенного с ОАО «Союздорпроект».

Таким образом, Государственной компанией детальный бизнес-план для участка трассы Москва-Санкт-Петербург км 258 - км 334 не разрабатывался, финансовая модель ДИС компанией в Счетную палату Российской Федерации не представлена.

Между тем, в соответствии с разделом III Программы деятельности ГК «Автодор» «Мероприятия Программы и ее целевые индикаторы и показатели», при реализации проектов строительства (реконструкции, комплексного обустройства) автомобильных дорог», ГК «Автодор» на основе механизмов государственно-частного партнерства в состав указанных

мероприятий включаются работы (услуги) по разработке бизнес-планов, технико-экономических обоснований (для контрактов полного жизненного цикла), транспортных моделей, конкурсной и контрактной документации для проведения инвестиционных и концессионных конкурсов.

Между тем, анализ иных договоров государственно-частного партнерства, заключенных Государственной компанией в период, предшествующий заключению ДИС, показал, что ГК «Автодор» имела и реализовывала практику разработки бизнес-планов договоров. Так, 17 июля 2009 года ГК «Автодор» было заключено концессионное соглашение с ОАО «Главная дорога», входящим в консорциум «Farnocombe Ltd.» («FCC Construction S.A.» (Испания), «Alpine Bau GmbH» (Австрия), «Brisa – Auto-estradas de Portugal, S.A.» (Португалия) и ряда российских компаний) о финансировании, строительстве и эксплуатации на платной основе «Нового выхода на московскую кольцевую автомобильную дорогу с федеральной автомобильной дороги М-1 «Беларусь» Москва-Минск».

Изучение материалов показало, что в рамках реализации данного инвестиционного проекта была разработана сводная финансовая модель концессионного соглашения, содержащая детальную финансовую информацию, макроэкономические показатели, в том числе прогноз производственных затрат, выручки, трафика, тарифов и иные существенные параметры на период с 2008 года по 2040 год.

Показательно, что наличие финансовой модели приведенного проекта позволяет при ее сценарном анализе выявить крайнюю высокую зависимость финансовых результатов концессионера от устанавливаемой платы за проезд на этапе эксплуатации объекта концессионного соглашения на платной основе. При этом в меньшей степени результаты проекта подвержены влиянию макроэкономических показателей (инфляции и темпа роста ВВП).

14. Пунктом 2.3.32 ДИС предусмотрено, что «стороны вправе прийти к соглашению о заключении исполнителем от своего имени договоров купли-продажи земельных участков, предусматривающих осуществление их предварительного выкупа за счет средств исполнителя у собственников (и/или иных правообладателей) и оформление в собственность исполнителя, с последующим изъятием в собственность Российской Федерации. В этом случае стороны должны заключить дополнительное соглашение, определяющее обязательства исполнителя по передаче выкупленных им земельных участков в федеральную собственность, обязательства Государственной Компании по приобретению (выкупу) земельных участков у исполнителя, а также фиксированный размер устанавливаемой выкупной цены, подлежащей выплате Государственной компанией исполнителю, который не может превышать размер рыночной стоимости земельных участков в соответствии с материалами независимой оценки».

Приведенным положением ДИС не исключается возможность заключения сделки по выкупу Государственной компанией у исполнителя земельных участков по цене, превышающей цену приобретения исполнителем земельных участков у собственников (и/или иных правообладателей) и

извлечение прибыли исполнителем в рамках соглашения, не связанной с выполнением работ по строительству и эксплуатации автомобильной дороги.

Рекомендуется пункт 2.3.32 и установленную возможность предварительного выкупа исполнителем земельных участков из текста ДИС исключить.

15. Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 29 октября 2009 г. № 860 «О требованиях к обеспеченности автомобильных дорог общего пользования объектами дорожного сервиса, размещаемыми в границах полос отвода» на строящейся скоростной автомобильной дороге Москва – Санкт-Петербург на участке км 258 – км 334 (обход Вышнего Волочка), Тверская область, первая очередь строительства должен быть построен один мотель (кемпинг), один-два пункта общественного питания, одна-две автозаправочных станции (включая моечный пункт и предприятие торговли), одна-две станции технического обслуживания.

Вместе с тем проектной документацией и условиями ДИС строительство этих объектов дорожного сервиса, размещаемых в границах полос отвода автомобильной дороги, не предусмотрено.

Иных документов, подтверждающих строительство указанных объектов дорожного сервиса, размещаемых в границах полос отвода автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке км 258 - км 334 (обход Вышнего Волочка), Тверская область, не представлено.

16. Приложение 16 ДИС «График строительства» представляет собой помесичный план освоения денежных средств заказчика без привязки к конкретным элементам планируемой к строительству автомобильной дороги и объемам работ в физических единицах измерений. В то же время, установленные в Графике финансирования на инвестиционной стадии (приложение 18 ДИС) объемы годовых инвестиций и установленный пунктом 4.3.1 ДИС объем авансирования строительства не связаны с конкретными элементами планируемой к строительству автомобильной дороги и/или объемами работ. В свою очередь, работы, представленные в Ведомости объемов работ (приложение 20 ДИС) в ценовом и физическом измерении, не связаны со сроками их выполнения.

Таким образом, ДИС не содержит условий, на основании которых возможно дать оценку обоснованности планируемых по соглашению объемов годового инвестирования в строительство и предоставляет возможность контроля исполнения подрядчиком обязательств по договору только по объемам освоенных инвестиций в строительство.

17. Согласно пункту 1.2.1.6.1 ДИС, исполнитель в порядке и на условиях определенных соглашением обязан осуществлять выполнение работ и оказание услуг по содержанию автомобильной дороги, состав и виды которых указаны в разделе IV Приказа Минтранса России от 12 ноября 2007 г. № 160 «Об утверждении классификации работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог общего пользования и искусственных сооружений на них» (далее – Приказ от 12 ноября 2007 г. № 160). Аналогичные

требования содержатся в пунктах 1.2.1.6.2 – 1.2.1.6.3 ДИС в части выполнения работ по ремонту автомобильной дороги и планово-предупредительному ремонту искусственных сооружений автомобильной дороги.

В связи с вступлением в силу 15 июня 2013 г. приказа Минтранса России от 16 ноября 2012 г. № 402 «Об утверждении Классификации работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог» приказ Минтранса России от 12 ноября 2007 г. № 160 признан утратившими силу. Введенная в действие приказом Минтранса России от 16 ноября 2012 г. № 402 классификация работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог существенно изменена по составу и содержанию видов работ.

В соответствии с нормами Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» содержание, ремонт и капитальный ремонт автомобильных дорог должно осуществляться в соответствии с классификацией, устанавливаемой федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере дорожного хозяйства.

Таким образом, приведенное в определении предмета ДИС требование о составе и видах работ и предоставлении услуг по содержанию автомобильной дороги не соответствует действующим в настоящее время в Российской Федерации нормам и не может быть применено в соглашении. В соответствии пунктом 13.5.1 ДИС существующее определение предмета ДИС в части состава и видов работ и предоставления услуг по содержанию и ремонту автомобильной дороги недействительно и считается не включенным в ДИС.

Долгосрочным инвестиционным соглашением предусмотрено (пункт 13.5.1), что в случае обнаружившихся пробелов в договоре сторонами принимаются за основу действительные положения, которые в наибольшей степени отвечают по существу и цели недействительным положениям и должны быть включены в ДИС. Соответствующие изменения в необходимые положения ДИС в целях приведения его в соответствие с действующей нормативной правовой базой внесены не были. Таким образом, требования пункта 13.5.1 Долгосрочного соглашения не выполнены.

**По вопросу 10. С привлечением «ПрайсвогтерхаусКуперс Раша Б.В.», оценка структуры, основных положений и условий ДИС на соответствие мировым практикам.**

1. Оценка структуры, основных положений и условий ДИС на соответствие мировым практикам показала, что в части распределения полномочий между сторонами, Долгосрочное соглашение может быть отнесено к концессионному соглашению типа «Построй – Передай – Управляй». При этом концессионное соглашение, определенное в Федеральном законе № 115-ФЗ, по сути, соответствует концессионным соглашениям «Построй – Владей – Управляй – Передай». Таким образом, Долгосрочное соглашение не

отвечает в полном объеме требованиям Федерального закона № 115-ФЗ и в рамках действующего законодательства Российской Федерации может рассматриваться как самостоятельная форма договоров о государственно-частном партнерстве.

Между тем, проверка и анализ условий ДИС показали, что оно не содержит ряда важных положений, отвечающих лучшим мировым практикам заключения договоров о государственно-частном партнерстве и долгосрочных контрактов (договоров).

2. Так, в материалах, предоставленных ГК «Автодор» по запросам, сведения об организации системы управления за исполнением ДИС, оценке рисков, прогнозировании состояния и механизмах выработки управленческих решений отсутствуют. Между тем, международная практика свидетельствует об исключительной важности механизмов оценки рисков, прогнозирования состояния и механизмов выработки управленческих решений как инструментов обеспечения эффективности и реализуемости договоров и проектов.

Учитывая тот факт, что:

- строительство скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург осуществляется с использованием на разных участках различных механизмов государственно-частного партнерства;

- договоры с подрядчиками заключаются на очень длительный срок, а с течением времени, внутренние и внешние факторы, увеличивающие и уменьшающие конкретный вид риска, могут меняться,

- управление рисками на всем протяжении проекта является необходимым элементом системы управления исполнением контрактов (договоров, соглашений);

данный подход соответствует лучшим мировым практикам. Его отсутствие ставит под угрозу успешное, с точки зрения интересов Российской Федерации, завершение строительства и эксплуатации объекта в 2033 году.

Оценка содержания ДИС показывает, что процедуры управления за его исполнением частично раскрыты в описании контроля состояния за строительством на инвестиционной стадии реализации ДИС – подраздел «Контроль строительства» раздела 2 соглашения (пункты 2.6.57-2.6.81), подраздел «Инженер» раздела 1 соглашения (пункты 1.10.1-1.10.4) и за предоставлением услуг на стадии эксплуатации – подраздел 3.10 «Контроль на эксплуатационной стадии».

Кроме того, в целях контроля в соглашении предусмотрено предоставление отчетности исполнителем – пункты 2.6.8, 3.1.7 и подразделы «3.8. Отчетность исполнителя на эксплуатационной стадии», «5.6. Отчетность исполнителя и уточнение графика».

Условия ДИС не являются детальными, так как определяют только права и обязанности сторон, а не функциональные роли и полномочия ответственных исполнителей, реализующих Долгосрочное соглашение. Таким образом, роли и зоны ответственности не персонифицированы.

Анализ внутренних нормативных документов компании:

приказ от 21 мая 2010 г. № 37 «О порядке ежемесячной приемки выполненных работ по строительству и реконструкции автомобильных дорог Государственной компании «Российские автомобильные дороги»;

приказ от 18 февраля 2011 г. № 19 «Об утверждении Положения о порядке принятия инженерно-технических решений, подтверждения непредвиденных и временных работ и затрат при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта, комплексного обустройства объектов капитального строительства Государственной компании «Российские автомобильные дороги»;

распоряжение от 12 сентября 2011 г. № 09-33-р «Об утверждении порядка на осуществление строительного контроля объектов строительства и реконструкции Государственной компании работниками Департамента строительства;

приказ от 17 февраля 2012 г. № 21 «Об утверждении Положения о порядке приемки выполненных работ, оформления исполнительной документации и ведения накопительных ведомостей при строительстве и реконструкции объектов капитального строительства Государственной компании «Российские автомобильные дороги»

показал, что указанные документы устанавливают рамочные правила приемки и строительного контроля. Установленные правила не сопряжены с конкретными целями и задачами ДИС, распределением прав и ответственности сторон, а также особенностями его контрактного цикла.

Также в ходе ознакомления с предоставленной информацией не выявлено данных о реализации комплексного подхода к управлению исполнением ДИС, включающего в себя:

организацию системы управления (планирование, информирование, контроль и мониторинг);

формирование проектной команды, подходов к обеспечению необходимого уровня преемственности членов команды, оценке существующих навыков членов команды, составлении плана посещения дополнительных тренингов и его исполнения, обеспечении преемственности в команде и т.д.;

набор руководящих документов для проектной команды, согласно которым они должны действовать в той или иной ситуации.

В Долгосрочном соглашении упоминается необходимость взаимного информирования, определен перечень обязательной документации. Однако не определен процесс дальнейшей обработки информации для целей мониторинга исполнения соглашения. Также отсутствуют сведения об использовании какой-либо специализированной информационной системы, не определены иные элементы управления исполнением и предупреждения рисков. Согласно лучшим мировым практикам, одним из ключевых аспектов в управлении реализацией долгосрочных контрактов (договоров) и соглашений о государственно-частном партнерстве является то, что предусмотренная их условиями система контроля над объемом, качеством и стоимостью выполнения работ, а также эксплуатационной готовностью объекта,

разрабатывается и функционирует должным образом с начальной стадии исполнения контрактных обязательств.

3. Отмечено отсутствие также и иных важнейших процессов, которые согласно лучшим мировым практикам осуществляются при подготовке и реализации долгосрочных контрактов (договоров) и соглашений о государственно-частном партнерстве, а также их элементов.

1) Отсутствие полноценного обоснования выбранной формы государственно-частного партнерства, включая сравнительный анализ различных типов соглашений и их финансовых моделей.

В соответствии с лучшими мировыми практиками требовалось, чтобы ГК «Автодор» перед объявлением конкурса и заключением соглашения провела тщательный анализ всех возможных форм государственно-частного партнерства. В рамках этого анализа могут быть проведены процедуры по построению экономической модели для разных типов использования государственных и частных средств при реализации проекта, оценка рисков в рамках всех доступных типов партнерств, а также возможных путей реализации в виде конкретного варианта соглашения. И только на основании проведенного анализа может быть принято итоговое решение о наиболее подходящей форме договора (соглашения).

Международная практика показывает, что проведение детального анализа приобретает особую значимость в свете значительных затрат, связанных с реализацией крупных инвестиционных проектов, в частности со строительством автомобильных дорог. Следует подчеркнуть, что общая стоимость строительства скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке км 258 – км 334 (обход Вышнего Волочка), указанная в пп. 4.2.2, составляет очень значительную, по международным меркам сумму, в 51 028 231 421 (пятьдесят один миллиард двадцать восемь миллионов двести тридцать одна тысяча четыреста двадцать один) рублей, или более 1,6 млрд. долларов США.

Анализ представленных ГК «Автодор» материалов и презентаций, подготовленных для Сочинского инвестиционного форума и иных мероприятий, показал, что в них содержится информация общего характера. Кроме того, отдельные условия контракта (договора), отраженные в различных презентационных материалах, противоречат друг другу и предмету ДИС. Так, стоимость строительства указана как: 44 млрд. рублей, 42,0 млрд. рублей, в то время как общая стоимость строительства согласно Долгосрочному соглашению составляет 49,5 млрд. рублей, а общая стоимость – 51,0 млрд. рублей.

2) Отсутствие выработанной стратегии заключения договоров (соглашений) с инвесторами, определяющей подходы ГК «Автодор» ко всем этапам осуществления выбора частного партнера для реализации проекта.

Среди полученной информации не было отмечено наличия выработанной стратегии, определяющей подходы ГК «Автодор» ко всем этапам осуществления выбора частного партнера для реализации проекта.

Выработка подобной стратегии особенно актуальна для сложных долгосрочных проектов. Отсутствие комплексной стратегии по осуществлению выбора подрядчика(ов) при реализации такого типа проекта может привести к тому, что максимально возможная выгода для государства от данного проекта не будет достигнута.

3) Отсутствие детального анализа возможностей частного сектора перед объявлением конкурса. Предоставленная документация не содержит информации, подтверждающей, что ГК «Автодор» провела достаточно полный и детальный анализ возможностей частного сектора перед тем, как выработать требования к потенциальным подрядчикам.

Согласно лучшим мировым практикам, Государственная компания должна была оценить целый ряд параметров, включая оценку привлекательности для потенциальных исполнителей, соразмерности проекта имеющимся мощностям на рынке и т.д. Без оценки необходимых параметров возрастает риск, что конкурс не вызвал достаточного интереса со стороны потенциальных исполнителей и, соответственно, Государственная компания не обеспечила должного уровня конкуренции, что и было подтверждено по результатам проведения конкурса, на который была подана единственная заявка.

4) Отсутствие стратегии завершения / расторжения договора и детального плана действий по выходу из договора.

В результате ознакомления с Долгосрочным соглашением, приложениями к нему, а также дополнительными соглашениями, было отмечено, что условия расторжения договора описаны в различных разделах ДИС.

Учитывая сложность проекта (например, возможное привлечение третьих лиц для реализации проекта и т.д.), могут возникать определенные риски в случае прекращения действия договора. Отмечено отсутствие документов ГК «Автодор», содержащих детальный анализ подобных рисков и порядок разрешения подобных прецедентов.

Как правило, подход к разработке стратегии завершения/расторжения договора включает:

определение всех возможных причин завершения/расторжения договора;  
определение, согласование и утверждение методов расчета и порядка выплаты компенсаций.

В соответствии с лучшими мировыми практиками, необходимо разработать, согласовать и утвердить детальный (пошаговый) план действий по выходу из договора, обеспечивающий защиту интересов государства.

б) Отсутствие выработанных подходов и механизмов для реализации концепции непрерывного улучшения, в том числе поддержания эффективного уровня инноваций при реализации проекта. Было отмечено отсутствие детального подхода в части анализа применимости и использования инноваций для получения максимальной выгоды от данного проекта государством.

Таким образом, дальнейшее применение ГК «Автодор» Долгосрочных соглашений как одной из форм государственно-частного партнерства возможно, но при условии обязательной доработки основных положений и

условий ДИС, процедур его планирования, размещения, заключения и исполнения с целью приведения в соответствии с лучшей международной практикой.

**По вопросу 11. С привлечением «ПрайсвотерхаусКуперс Раша Б.В.», оценка соответствия ДИС требованиям, предъявляемым в международной практике к контрактам жизненного цикла.**

Частью 16 статьи 34 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) контракт жизненного цикла определен, как контракт, предусматривающий закупку товара или работы, последующие обслуживание, эксплуатацию в течение срока службы, ремонт, утилизацию поставленного товара или созданного в результате выполнения работы объекта. Иными правовыми актами понятие контракта жизненного цикла не определено.

Существует ряд нормативных технических документов, устанавливающих различные модели жизненного цикла, зависящие, в первую очередь, от вида продукции или услуги. Так, например, «ГОСТ 2.103-68 ЕСКД. Стадии разработки» устанавливает структуру жизненного цикла разработки конструкторского изделия, нормативный документ по стандартизации Р 50.1.031-2001 регламентирует стадии и этапы жизненного цикла создания и поддержки промышленной продукции, стандарт «ГОСТ Р 15.000-94 СРПШ. Продукция производственно-технического назначения. Порядок разработки и постановки продукции на производство» устанавливает стадии и этапы жизненного цикла разработки и производства промышленной продукции производственно-технического назначения, стандарт «ГОСТ 19.102-77 ЕСПД. Стадии разработки» устанавливает стадии и этапы разработки и производства программного изделия, стадии и этапы разработки и сопровождения Автоматизированных систем устанавливает «ГОСТ 34.601-90 Автоматизированные системы. Стадии создания».

В стандартах ИСО 9004-1-94 и Р 50-605-80-93 осуществлена регламентация – процессов (стадий) жизненного цикла продукции в целом.

В рекомендациях Р 50-605-80-93 «Система разработки и постановки продукции на производство. Термины и определения» дается следующее определение жизненного цикла продукции.

Жизненный цикл продукции – это совокупность взаимосвязанных процессов последовательного изменения состояния продукции от формирования исходных требований к ней до окончания ее эксплуатации или применения.

Таким образом, жизненный цикл – это не временной период существования продукции данного типа (одного наименования и обозначения), а процесс последовательного изменения ее состояния, обусловленный видом производимых на нее воздействий. При этом продукция конкретного типа может одновременно находиться в нескольких стадиях жизненного цикла, например, в стадиях производства, эксплуатации и капитального ремонта.

Кроме того, в практике заключения контрактов, жизненный цикл понимается не как временной период существования продукции данного типа (одного наименования и обозначения), а процесс последовательного изменения ее состояния, обусловленный видом производимых на нее воздействий. В условиях ДИС жизненный цикл, раскрытый как последовательное изменение предмета контракта при переходе от одной к другой стадии строительства и эксплуатации автомобильной дороги не нашел развернутого определения.

В международной практике понятие жизненного цикла применяется достаточно широко, прежде всего, к продукции, срок создания, производства и утилизации которой четко определен. Как представляется, работы по строительству и эксплуатации автомобильной дороги лишь отчасти соотносятся с указанной стадийностью.

Кроме того, в международной практике заключения контрактов, жизненный цикл также понимается не как временной период существования продукции данного типа (одного наименования и обозначения), а процесс последовательного изменения ее состояния, обусловленный видом производимых на нее воздействий. В условиях ДИС жизненный цикл, раскрытый как последовательное изменение предмета контракта при переходе от одной к другой стадии строительства и эксплуатации автомобильной дороги не нашел развернутого определения.

Наряду с категорией жизненного цикла продукции, в международной практике различается категория жизненного цикла контракта. Жизненные циклы контракта могут разрабатываться с разными целями. В частности, с целью управления планированием, заключением и исполнением контракта или с целью аудита контракта. В зависимости от цели, детализация компонентов модели жизненного цикла может быть различной. Так для целей управления, жизненный цикл должен быть детализирован достаточно подробно – до элемента управления, определенного организационной структурой организации (предприятия), реализующего контракт. Указанной специализации и детализации положений в условиях ДИС не имеется.

При любом из данных условий, а именно: при оценке ДИС на предмет соответствия контрактам жизненного цикла, или при оценке жизненного цикла самого ДИС, условия ДИС не соответствуют в полном объеме тем требованиям, которые предъявляются в международной практике к данным отношениям.

**По вопросу 12. Обмен опытом с «ПрайсвотерхаусКуперс Раша Б.В.» по применению в сфере контрактных отношений современных аудиторских технологий и осуществлению аудита эффективности контрактов в течение их жизненного цикла.**

Материалы по данному вопросу компанией «ПрайсвотерхаусКуперс Раша Б.В.» не представлены.

**По вопросу 13. Подготовка предложений к развитию методологии контрактного аудита, обеспечивающей проведение технологического и ценового аудита инвестиционных проектов.**

1. Задача обеспечения организации, начиная с 2013 года, обязательного публичного технологического и ценового аудита всех крупных инвестиционных проектов с государственным участием поставлена в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике», во исполнение которого Правительством Российской Федерации были приняты решения, направленные на формирование правовых и методологических основ независимого технологического и ценового аудита инвестиционных проектов.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2013 г. № 382 утверждено Положение о проведении публичного технологического и ценового аудита крупных инвестиционных проектов с государственным участием.

Положение о проведении публичного технологического и ценового аудита крупных инвестиционных проектов с государственным участием определило понятия технологического и ценового аудита<sup>1</sup>, обязанности и права участников (заявителя и экспертной организации/физического лица), а также установило этапы проведения аудита. Установлены требования к участникам обязательного публичного технологического и ценового аудита.

Соответствующим федеральным органам исполнительной власти поручено обеспечить необходимую методическую и нормативную базу, а также подготовить предложения о совершенствовании порядка проведения аудита в 2015 году.

Согласно нормам постановления Правительства Российской Федерации от 20 апреля 2013 г. № 382, реализация инвестиционного проекта с государственным участием напрямую связывается с получением положительного заключения независимых экспертных организаций (экспертов) и становится результатом осуществления публичных процедур и правил, открытого и гласного представления информации.

В порядке решения задачи проведения обязательного публичного технологического и ценового аудита всех крупных инвестиционных проектов с государственным участием, распоряжением Правительства Российской

---

<sup>1</sup> Указанным Положением определено, что «публичный технологический аудит инвестиционного проекта» - проведение экспертной оценки обоснования выбора проектируемых технологических и конструктивных решений по созданию в рамках инвестиционного проекта объекта капитального строительства на их соответствие лучшим отечественным и мировым технологиям строительства, технологическим и конструктивным решениям, современным строительным материалам и оборудованию, применяемым в строительстве, с учетом требований современных технологий производства, необходимых для функционирования объекта капитального строительства, а также эксплуатационных расходов на реализацию инвестиционного проекта в процессе жизненного цикла в целях повышения эффективности использования бюджетных средств, снижения стоимости и сокращения сроков строительства, повышения конкурентоспособности производства;

«ценовой аудит инвестиционного проекта» - проведение экспертной оценки стоимости объекта капитального строительства с учетом результатов публичного технологического аудита инвестиционного проекта.

Федерации от 19 марта 2013 г. № 385-р поручено провести в 2013 - 2014 годах эксперимент по организации публичного технологического и ценового аудита крупных инвестиционных проектов с государственным участием, реализуемых Государственной компанией «Российские автомобильные дороги».

Указанным распоряжением Правительства Российской Федерации определены объекты, в число которых включены два отрезка скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург, которые непосредственно предшествуют участку, строительство которого ведется в рамках ДИС, а также следует сразу за ним. А именно: отрезок по строительству скоростной автомобильной дороги Москва - Санкт-Петербург на участке км 58 - км 149 (с последующей эксплуатацией на платной основе), Московская область, Тверская область, а также по строительству скоростной автомобильной дороги Москва - Санкт-Петербург на участке км 543 - км 684 (с последующей эксплуатацией на платной основе), Новгородская область, Ленинградская область.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 марта 2013 г. № 385-р предусмотрено привлечение к проведению аудита на этапах обоснования инвестиций и (или) разработанной проектной документации консалтинговых компаний, специализирующихся на оказании услуг в этой сфере деятельности, в целях выбора оптимального варианта строительства (реконструкции) объектов капитального строительства, создаваемых в рамках инвестиционного проекта, с учетом современных материалов, конструкций и технологий строительства, а также минимизации совокупных затрат в процессе жизненного цикла объекта. При этом определение жизненного цикла в отношении объекта аудита указанным актом, а также иными актами не дано.

Указанным распоряжением Правительства Российской Федерации даны также поручения Министру Российской Федерации М.А.Абызову совместно с Экспертным советом при Правительстве Российской Федерации и Государственной компании «Российские автомобильные дороги» провести общественное и экспертное обсуждение хода подготовки, реализации и итогов технологического и ценового аудита инвестиционных проектов, результаты обсуждения доложить Правительству Российской Федерации и разместить в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

В порядке развития системы независимого технологического и ценового аудита в рамках Открытого Правительства<sup>2</sup> (ответственный исполнитель – Министр Российской Федерации М.А.Абызов) создана специальная рабочая группа, в рамках которой должно быть выработано единое видение модели контроля у участников аудита (заявителя и экспертной организации/физического лица), а также потребителей. При этом категория потребителей не получила строгого юридического определения и описания. В рамках Открытого Правительства был разработан подход, согласно которому при каждой естественной монополии создается специальный комитет по

---

<sup>2</sup> [http://xn--80abeamcuufxbhgound0h9cl.xn--p1ai/pressa-o-nas/5508582/?sphrase\\_id=31726](http://xn--80abeamcuufxbhgound0h9cl.xn--p1ai/pressa-o-nas/5508582/?sphrase_id=31726)

инвестициям, как корпоративная площадка для обсуждения инвестиционной программы и проведения технологического и ценового аудита проектов.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 сентября 2013 г. № 1689-р были закреплены данные подходы, выработанные в рамках Открытого Правительства. Кроме того, указанной концепцией предусмотрена разработка и внедрение стандартов и форм проведения технологического и ценового аудита, а также форм предоставления отчетов о его результатах<sup>3</sup>. В рамках Концепции создания и развития механизмов общественного контроля за деятельностью субъектов естественных монополий с участием потребителей, проведение технологического и ценового аудита увязано с развитием системы общественного контроля инвестиционных расходов и тарифов государственных монополий.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2013 г. № 1343-р Сбербанк России, Газпромбанк, Банк ВТБ определены единственными исполнителями, с которыми государственный заказчик заключает путем размещения заказа у единственного исполнителя государственные контракты на оказание услуг по сопровождению реализации крупных инвестиционных проектов с государственным участием в сфере капитального строительства (реконструкции и реставрации). Указанные банки-агенты обеспечивают анализ возможностей привлечения частных инвестиций в проекты и проведение процедур их обязательного публичного технологического и ценового аудита.

Тем самым получил развитие подход, согласно которому банки-агенты включаются в перечень субъектов сферы государственных закупок и привлекаются к сопровождению крупных государственных контрактов по выполнению работ в сфере строительства.

В части формирования правовых основ обязательного публичного технологического и ценового аудита, распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 августа 2013 г. № 1414-р утверждена государственная программа Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика», в которой, в числе приоритетов государственной политики в сфере реализации подпрограммы «Совершенствование системы государственного стратегического управления» указывается повышение эффективности механизмов осуществления государственных инвестиций, в том числе с использованием инструментов публичного технологического и ценового аудита всех крупных инвестиционных проектов с государственным участием.

## 2. Оценка правомерности, обоснованности, эффективности и

---

<sup>3</sup> Согласно «дорожной карте» поручение (срок исполнения – декабрь 2013 г.) возложено на Минэкономразвития России с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, Общероссийской общественной организации «Российский союз промышленников и предпринимателей», Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации, автономной некоммерческой организации «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов»

реализуемости целей, основных положений, параметров и условий ДИС, осуществленная в рамках настоящего экспертно-аналитического мероприятия, выявила принципиальную значимость осуществления технологического и ценового аудита инвестиционных проектов в дорожной отрасли во взаимосвязи с пакетом контрактов, на основе которых планируется и (или) идет реализация указанных инвестиционных проектов.

Так, по информации ГК «Автодор», строительство скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург, как крупный инвестиционный объект, имел бизнес-план реализации. В том числе, была создана технологическая и финансовая основа строительства указанной скоростной автомобильной дороги как целостного проекта строительства единого технологического объекта.

Между тем, в результате разделения указанного проекта на отдельные контракты<sup>4</sup>, Долгосрочное инвестиционное соглашение на строительство скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке км 258 – км 334 (обход Вышнего Волочка, Тверская область, первая очередь строительства) – не было обеспечено собственным комплексом технологических и финансовых обоснований, направленных на формирование эффективной модели контракта. Кроме того, по итогам экспертизы документов и материалов, сформировавших совокупность сведений в отношении ДИС, были выявлены риски недоучета отдельных обязательных параметров целостного проекта строительства единого технологического объекта скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург, что получило отражение в соответствующих разделах настоящего отчета.

Строительство скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке км 15 – 58 (1 этап) осуществляется на основе концессионного соглашения с «Северо-западной концессионной компанией» (группа «Vinci», Франция), предусматривающего сбор платы в пользу концессионера. Строительство скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке км 58 – км 149 в обход гг. Солнечногорск и Клин (2 этап) планируется осуществить в 2014 - 2017 годы на правовых основах концессионного соглашения с прямым сбором платы также в пользу концессионера. Строительство скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт - Петербург на участке км 334 – км 543(6 этап), Тверская и Новгородская области (первая очередь строительства) проходит процедуру открытого конкурса на право заключения долгосрочного инвестиционного соглашения. Различие в формах Соглашений по отдельным участкам строящейся скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург и, следовательно, возможные в будущем различные схемы тарификации оплаты за проезд, создает существенные риски, оценка которых и меры по предупреждению и минимизации в представленных материалах отсутствует.

---

<sup>4</sup> Здесь и далее применяется собирательный термин контракты, под которыми понимаются как собственно контракты, так и концессионные соглашения, долгосрочные инвестиционные соглашения.

С учетом результатов экспертно-аналитического мероприятия, представляется целесообразным дополнить методологические основы обязательного публичного технологического и ценового аудита всех крупных инвестиционных проектов в дорожной отрасли с государственным участием следующими предложениями.

Во-первых, установить требование к заявителю о представлении инвестиционных проектов в отношении объектов капитального строительства в обязательной увязке с проектами контрактов (концессионных соглашений, иных договоров и соглашений), направленных на их реализацию.

Во-вторых, дополнить понятие «инвестиционный проект». Определить инвестиционный проект как обоснование экономической целесообразности, объема и сроков осуществления капитальных вложений. Включить в состав инвестиционного проекта, наряду с необходимой проектной документацией, разработанной в соответствии с законодательством Российской Федерации и утвержденной в установленном порядке стандартами (нормами и правилами), а также описанием практических действий по осуществлению инвестиций (бизнес-план), проекты государственных контрактов, концессионных соглашений и иных договоров. Предусмотреть обязательную увязку формирующих инвестиционный проект обоснований.

В-третьих, расширить определение предмета технологического и ценового аудита, дополнив его деятельностью экспертных организаций и физических лиц по проверке обоснования выбора заявителем типа контракта (концессионного соглашения, иного договора и соглашения), его основных положений, условий и параметров, а также экспертизе проекта контракта (концессионного соглашения, иного договора и соглашения) на предмет его соответствия целям, основным положениям, технологическим и ценовым условиям и параметрам инвестиционного проекта.

Таким образом, представляется целесообразным дополнить обязательный публичный технологический и ценовой аудит всех крупных инвестиционных проектов с государственным участием в дорожной отрасли технологическим и ценовым аудитом контрактов, направленных на их реализацию.

## **Выводы.**

**I. Направление деятельности по экспертно-аналитической и контрольной деятельности за расходами федерального бюджета на топливно-энергетический комплекс, транспорт, дорожное хозяйство (дорожные фонды) (аудитор В.Н.Богомолов).**

1. Долгосрочное инвестиционное соглашение на строительство, содержание, ремонт, капитальный ремонт и эксплуатацию на платной основе скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке км 258 – 334 (обход г. Вышний Волочек, Тверская область, первая очередь представляет собой смешанный гражданско-правовой договор, сочетающий в себе элементы договора подряда на строительство, выполнение работ по содержанию, ремонту, капитальному ремонту автомобильной дороги,

выполнения работ, оказания услуг, связанных с эксплуатацией системы взимания платы и автоматизированной системы управления дорожным движением, агентского соглашения по сбору платы за проезд с пользователей автомобильной дороги в пользу Государственной компании. В рамках такого соглашения Государственная компания является заказчиком, а исполнителем, выполняющего соответствующие работы, ОАО «Мостотрест».

2. Требуется совершенствование нормативной правовой базы и внутренних документов Государственной компании в части определения условий ДИС и порядка его заключения. Федеральным законом от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (статья 38) такая форма как долгосрочное инвестиционное соглашение не предусматривается.

Для долгосрочного инвестиционного соглашения (в отличие от концессионного соглашения) нормативными правовыми актами не определен порядок его заключения, основные условия соглашения в отношении строящегося участка автомобильной дороги, критерии и параметры критериев конкурса.

Объемы финансового обеспечения реализации соглашения не согласовывались Государственной компанией с Минтрансом России и Минфином России.

3. Неопределенными являются обязательства Государственной компании по долгосрочному инвестиционному соглашению, которые рассчитаны на период действия ДИС, превышающий срок действия Программы деятельности Государственной компании (с 2021 год по 2033 год). Порядок планирования, учета и исполнения обязательств Государственной компании за пределами программного периода (с 2021 года до 2033 годы) отсутствует.

4. Существующая система долгосрочного инвестиционного планирования Государственной компании не позволяет внедрить инвестиционный процесс, отвечающий лучшим мировым практикам в области строительства автомобильных дорог, что связано с длительным периодом выполнения предварительных мероприятий до начала строительства. По скоростной автомобильной дороге Москва – Санкт-Петербург указанный период составил более 8 лет (с 2004 года). За указанный период проектные решения теряют свою актуальность.

5. Недоучет прогнозируемой интенсивности движения в проекте 5-ого этапа строительства скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке км 258 – км 334 (обход г. Вышний Волочек), реальных планов развития Тверской и Новгородской областей, а также сопряженных с ними областей, создал условия для снижения эффективности использования государственных средств, направленных на реализацию ДИС. Рост интенсивности дорожного движения потребуют внесения изменений в проектные решения по всей автомобильной дороге Москва – Санкт-Петербург и в том числе на участке магистрали км 258 – км 334.

6. Мониторинг реализации всего проекта «Строительство скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург» и оценка эффективности реализации конкретного этапа проекта осуществлялись недостаточно качественно. Результатом указанной ситуации стало то, что 5-й этап строительства скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке км 258 – км 334 (обход г. Вышний Волочек) будет длительное время эксплуатироваться без смежных с ним участков дороги (4-й и 6-й этапы дороги), что создает условия для отраслевых, финансовых и правовых рисков. Последствиями указанных рисков является увеличение срока реализации проекта, возникновение дополнительных расходов и возможность приостановления дорожных работ.

7. С начала строительства скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке км 258 – км 334 (обход г. Вышний Волочек) по 1 июня 2013 года строительные работы профинансированы в сумме 20 208,93 млн. рублей, в том числе по источникам: средства федерального бюджета, перечисленные Государственной компании в форме субсидии на строительство, – 17 608,93 млн. рублей, средства облигационного займа – 2 600,0 млн. рублей.

8. Исполнение запланированных объемов работ идет неравномерно (диапазон исполнения запланированных объемов от 0 до 169 %). По состоянию на 1 июня 2013 года общее опережение графика работ составляет 104,573 млн. рублей. С опережением графика работ ведутся объемные работы на сумму 1 337,11 млн. рублей, с отставанием – 1 232,564 млн. рублей (подготовительные работы, дорожная одежда, малые искусственные сооружения).

9. Задержки в реализации проекта строительства скоростной автодороги Москва – Санкт-Петербург, в основном, связаны с длительностью оформления прав Государственной компании на землю и отсутствием специального порядка для отведения территорий под строительство.

10. Система внутреннего контроля Государственной компании не дает оценки результативности и эффективности выполненных работ, контрольных точек и ключевых показателей, определяющих своевременное и качественное выполнение строительных работ. Единая система внутреннего контроля за реализацией инвестиционного процесса, необходимая для перехода на проектную систему управления, отсутствует.

11. По состоянию на 1 июня 2013 года основными проблемами, которые могут повлиять на качество работ и привести к срывам сроков строительства, являлись: отсутствие полного комплекта утверждённой рабочей документации; незавершенное переустройство коммуникаций; недостаточное количество квалифицированных рабочих на строительных участках.

12. В Государственной компании отсутствует единый процесс управления рисками. Функция управления рисками не закреплена за уполномоченными представителями Государственной компании, что создает условия негативных последствий при реализации ДИС.

**Выводы:**

**II. Направление деятельности по экспертно-аналитической и контрольной деятельности в области оборота федерального имущества, средств резервных фондов федерального бюджета и комплексного анализа эффективности функционирования федеральной контрактной системы (аудитор М.С.Рохмистров).**

1. На момент планирования, размещения и заключения ДИС законодательством Российской Федерации не были установлены обязательные требования к условиям ДИС как формы государственно-частного партнерства, также ГК «Автодор» не регламентированы процедуры планирования, размещения и заключения долгосрочных инвестиционных соглашений.

2. При планировании ДИС разработка финансово-экономического обоснования существенных условий ДИС (бизнес-плана) не осуществлялась.

3. Долгосрочное соглашение содержит ошибки, включая ошибки в указании стоимостных величин, существенно влияющие на реализацию условий ДИС.

4. Общий объем финансирования ДИС на инвестиционной стадии составляет 51 028,2 млн. рублей, в том числе объем финансирования строительно-монтажных работ 49 595,9 млн. рублей (включая инвестиции исполнителя ОАО «Мостотрест» в размере 5 230,3 млн. рублей) и затраты ГК «Автодор» – 1 432,3 млн. рублей. При этом стоимость строительства первой очереди автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке км 258 – км 334 превышена по сравнению со стоимостью строительства, подтвержденной в установленном порядке государственной экспертизой от 8 октября 2010 г. № 955-10/ГГЭ-4081/04 (на сметную документацию), на величину свыше 6,6 млрд. рублей. Экономического и правового обоснования указанного превышения стоимости строительства ГК «Автодор» в ходе экспертно-аналитического мероприятия не представлено.

5. Не является обоснованным условие ДИС, согласно которому на инвестиционной стадии исполнителю (он же инвестор) выплачивается аванс в сумме 9 700,2 млн. рублей. В целом сумма финансирования Российской Федерацией реализации ДИС на начальном этапе строительства (2011-2012 годы) более чем в два раза превышает суммарный объем инвестиций исполнителя за все годы строительства, а средневзвешенная доля инвестиций исполнителя за весь период строительства составляет 7,096 %.

6. Отсутствует увязка работ по строительству элементов дороги с календарными сроками исполнения и стоимостью работ. Установленные в Графике финансирования на инвестиционной стадии (Приложение 18 к ДИС) объемы годовых инвестиций и предусмотренный пунктом 4.3.1 ДИС объем авансирования строительства не связаны с конкретными элементами планируемой к строительству автомобильной дороги и/или объемами работ. В свою очередь, работы, представленные в Ведомости объемов работ (Приложение 20 к Долгосрочному соглашению) в ценовом и натуральном измерении не связаны со сроками их выполнения.

Таким образом, Долгосрочное соглашение не содержит условий, на основании которых возможно дать оценку обоснованности предусмотренных условиями ДИС объемов годового финансирования строительства и предоставляет возможность осуществлять контроль исполнения подрядчиком обязательств только в отношении объемов освоенных подрядчиком финансовых средств.

7. Финансово-экономическое обоснование порядка расчета и графика эксплуатационных, ремонтных и инвестиционных платежей на эксплуатационной стадии ДИС в ходе экспертно-аналитического мероприятия ГК «Автодор» не представлено.

8. Согласно выполненным расчетам суммарная величина эксплуатационных платежей за 2015 - 2033 годы составляет 14 027,2 млн. рублей, платежей за ремонт – 13 073,8 млн. рублей, инвестиционных платежей – 16 555,0 млн. рублей.

Сопоставление полученной расчетной суммарной величины платежей (43 656,0 млн. рублей) с прогнозным суммарным объемом выручки от взимания платы за проезд (34 680,2 млн. рублей) показывает, что условиями ДИС не обеспечивается окупаемость не только строительства автомобильной дороги, но также ее содержания и ремонта. Всего за период эксплуатации потребуется дополнительных ассигнований – порядка 9 млрд. рублей.

9. В ДИС приведено требование о соответствии состава и видов работ и предоставления услуг по содержанию автомобильной дороги приказу Минтранса России от 12 ноября 2007 г. № 160, который в настоящее время утратил силу в связи с принятием приказа Минтранса России от 16 ноября 2012 г. № 402 «Об утверждении Классификации работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог». В соответствии с условиями ДИС в него должны быть внесены соответствующие изменения в целях приведения его в соответствие с действующими правовыми нормами.

10. Условиями ДИС предусмотрена возможность предварительного выкупа исполнителем ДИС земельных участков у собственников (и/или иных правообладателей) и оформление их в собственность исполнителя с последующим изъятием в собственность Российской Федерации, что создает возможность получения исполнителем дополнительного дохода, не связанного с выполнением работ по строительству и эксплуатации автомобильной дороги.

11. ГК «Автодор» при планировании ДИС не выполнены в полном объеме требования постановления Правительства Российской Федерации от 29 октября 2009 г. № 860 «О требованиях к обеспеченности автомобильных дорог общего пользования объектами дорожного сервиса, размещаемыми в границах полос отвода» в части состава объектов дорожного сервиса.

Строительство (с последующей эксплуатацией) единого технологического объекта – скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург осуществляется ГК «Автодор» с применением нескольких правовых форм государственно-частного партнерства. Указанные правовые формы имеют особенности в части распределения рисков, прав и ответственности сторон, взимания платы и иных вопросов. ГК «Автодор» не

представлено сведений о мерах по предупреждению рисков нарушений технологической, сервисной и финансово-экономической сопряженности участков единого инвестиционного объекта – платной скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург.

### 8. Предложения

1. Направить представление Счетной палаты Российской Федерации Государственной компании «Российские автомобильные дороги».

2. Направить информационное письмо Министру транспорта Российской Федерации.

3. Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

- Приложение:
1. Перечень законов и иных нормативных правовых актов, выполнение которых проведено в ходе экспертно-аналитического мероприятия, на 4 л. в 1 экз.;
  2. Результаты проверки расчетов по отдельным элементам затрат, предусмотренных Долгосрочным соглашением на 5 л. в 1 экз.;
  3. Стадии жизненного цикла продукции различного вида, на 8 л. в 1 экз.;
  4. Порядок расчета и выплаты эксплуатационных и иных платежей (Приложение 19 к Долгосрочному соглашению), на 35 л. в 1 экз.;
  5. Материалы разъяснений Государственной компании «Автодор» на запрос Счетной палаты Российской Федерации на 18 л. в 1 экз.

Аудитор

В.Н.Богомолов

Аудитор

М.С.Рохмистров