

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«9» января 2018 г.

№ ОМ- 13/10-04

ОТЧЕТ О РЕЗУЛЬТАТАХ ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКОГО МЕРОПРИЯТИЯ

«Анализ использования субсидий из федерального бюджета, предоставленных бюджетам субъектов Российской Федерации на строительство и реконструкцию автомобильных дорог общего пользования в рамках реализации федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 – 2017 годы и на период до 2020 года» в 2015 – 2016 годах и истекшем периоде 2017 года»

(утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
(протокол от 25 декабря 2017 г. № 75К (1220), п.12)

Основание для проведения мероприятия: пункт 3.9.0.7 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2017 год.

Предмет мероприятия:

субсидии, предоставленные из федерального бюджета, и бюджетные ассигнования субъектов Российской Федерации, направленные на финансовое обеспечение капитальных вложений в объекты строительства и реконструкции автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к ближайшим общественно значимым объектам сельских населенных пунктов, а также к объектам производства и переработки сельскохозяйственной продукции в рамках реализации федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 - 2017 годы и на период до 2020 года»;

деятельность получателей бюджетных средств, направленная на выполнение показателей государственных программ субъектов Российской Федерации в части строительства и реконструкции автомобильных дорог

общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к ближайшим общественно значимым объектам сельских населенных пунктов, а также к объектам производства и переработки сельскохозяйственной продукции в рамках реализации федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 - 2017 годы и на период до 2020 года».

Цели мероприятия:

4.1. Оценка результативности использования субъектами Российской Федерации субсидий из федерального бюджета на строительство и реконструкцию автомобильных дорог сельских населенных пунктов.

Объекты мероприятия:

Федеральное дорожное агентство;

субъекты Российской Федерации – получатели субсидий из федерального бюджета в рамках реализации федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 - 2017 годы и на период до 2020 года».

Исследуемый период: 2015 - 2016 годы и прошедший период 2017 года.

Сроки проведения мероприятия: май – декабрь 2017 года.

Результаты мероприятия:

По цели 4.1.

Оценка результативности использования субъектами Российской Федерации субсидий из федерального бюджета на строительство и реконструкцию автомобильных дорог сельских населенных пунктов.

Оценить потребность субъектов Российской Федерации в комплексном обустройстве населенных пунктов объектами строительства и реконструкции автомобильных дорог сельских населенных пунктов, участвующих в реализации федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 - 2017 годы и на период до 2020 года».

Федеральной целевой программой «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 - 2017 годы и на период до 2020 года», утвержденной

постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2013 г. № 598 (далее – Программа, ФЦП), предусматривается софинансирование из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на мероприятия по строительству и реконструкции автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к ближайшим общественно значимым объектам сельских населенных пунктов, а также к объектам производства и переработки сельскохозяйственной продукции (далее – субсидии).

Распоряжениями Правительства Российской Федерации в 2015 – 2017 годах распределены субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование расходных обязательств, связанных с реализацией мероприятий по строительству и реконструкции автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к ближайшим общественно значимым объектам сельских населенных пунктов, а также к объектам производства и переработки сельскохозяйственной продукции, в рамках федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года»:

от 21 июля 2015 г. № 1429-р – 45 субъектам Российской Федерации в сумме 4 919,6 млн. рублей;

от 21 апреля 2016 г. № 741-р – 57 субъектам Российской Федерации в сумме 6 821,3 млн. рублей;

от 21 января 2017 г. № 56-р – 45 субъектам Российской Федерации в сумме 8 335,1 млн. рублей.

Всего указанными распоряжениями в 2015 – 2017 годах на цели строительства и реконструкции автомобильных дорог из федерального бюджета распределены субсидии в объеме 20 075,9 млн. рублей, в том числе:

Дальневосточный федеральный округ, 3 региона (Республика Саха (Якутия), Хабаровский край, Амурская область) – 1 604,4 млн. рублей;

Поволжский федеральный округ, 14 регионов (Республика Башкортостан, Республик Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Татарстан, Удмуртская Республика, Чувашская Республика, Пермский край, Кировская область, Нижегородская область, Оренбургская область, Пензенская область, Самарская область, Саратовская область, Ульяновская область) – 6 300,7 млн. рублей;

Северо-Западный федеральный округ, 6 регионов (Архангельская область, Вологодская область, Калининградская область, Ленинградская область, Новгородская область, Псковская область) – 1 054,4 млн. рублей;

Северо-Кавказский федеральный округ, 5 регионов (Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Карачаево-Черкесская Республика, Чеченская Республика, Ставропольский край) – 804,6 млн. рублей;

Сибирский федеральный округ, 9 регионов (Республика Бурятия, Республик Тыва, Алтайский край, Забайкальский край, Иркутская область, Кемеровская область, Новосибирская область, Омская область, Республика Хакасия) – 2 614,4 млн. рублей;

Уральский федеральный округ, 5 регионов (Курганская область, Свердловская область, Тюменская область, Ханты-Мансийский автономный округ (Югра), Челябинская область) – 950,7 млн. рублей;

Центральный федеральный округ, 16 регионов (Белгородская область, Брянская область, Владимирская область, Воронежская область, Ивановская область, Калужская область, Костромская область, Курская область, Липецкая область, Московская область, Орловская область, Рязанская область, Смоленская область, Тамбовская область, Тульская область, Ярославская область) – 5 263,0 млн. рублей;

Южный федеральный округ, 5 регионов (Республик Адыгея, Республика Калмыкия, Астраханская область, Волгоградская область, Ростовская область) – 1 483,6 млн. рублей.

Государственным заказчиком в части софинансирования мероприятий по строительству и реконструкции автомобильных дорог регионального (межмуниципального) и местного значений является Федеральное дорожное агентство.

В целях реализации указанного мероприятия между Росавтодором и высшими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в 2015 – 2017 годах заключены соглашения о предоставлении субсидий из федерального бюджета на строительство и реконструкцию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к ближайшим общественно значимым объектам сельских населенных пунктов, а также к объектам производства и переработки сельскохозяйственной продукции, в рамках реализации федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года» (далее – соглашения).

Реализация мероприятий по строительству и реконструкции автомобильных дорог в 2015 – 2017 годах осуществляется в рамках региональных программ в сфере развития сельского хозяйства и аграрного сектора, и, в отдельных субъектах, в рамках программ по развитию транспорта и дорожного хозяйства.

Достижение целей ФЦП (в редакции, действующей до 2 августа 2017 года) осуществляется с учетом следующих подходов:

комплексное планирование развития сельских территорий и размещение объектов социальной и инженерной инфраструктуры, строительство и реконструкция автомобильных дорог в соответствии с документами территориального планирования (схемами территориального планирования субъектов Российской Федерации, муниципальных районов и генеральными планами поселений и городских округов);

обустройство объектами социальной и инженерной инфраструктуры населенных пунктов, расположенных в сельской местности, в которой

осуществляются инвестиционные проекты в сфере агропромышленного комплекса, и автомобильными дорогами;

использование механизмов государственно-частного партнерства и привлечение средств внебюджетных источников для финансирования мероприятий Программы, включая средства населения и организаций.

Анализ показателей, характеризующих потребность субъектов Российской Федерации – объектов экспертно-аналитического мероприятия, участвующих в реализации Программы, в комплексном обустройстве населенных пунктов объектами строительства и реконструкции автомобильных дорог сельских населенных пунктов, показал следующее.

В связи с отсутствием комплексных подходов в вопросах развития инфраструктуры сельских территорий, значительная часть указанных территорий не обеспечена автомобильными дорогами с твердым покрытием, в том числе ведущих к общественно значимым объектам, а также к объектам производства и переработки сельскохозяйственной продукции.

Общее количество населенных пунктов, расположенных в сельской местности, имеющих общественно важные объекты, а также объекты производства и переработки сельскохозяйственной продукции по состоянию на 1 января 2015 года составило 81 515 ед., на 1 января 2016 года – 81 733 ед., на 1 января 2017 года – 83 263

При этом количество указанных населенных пунктов, соединенных автомобильными дорогами с сетью автодорог общего пользования, составляет: на 1 января 2015 года – 65 502 ед. (в т.ч. автодороги с твердым покрытием – 51 153 ед., или 78,1 %), на 1 января 2016 года – 69 162 ед. (в т.ч. автодороги с твердым покрытием – 51 537 ед., или 74,5 %), на 1 января 2017 года – 67 419 ед. (в т.ч. автодороги с твердым покрытием – 52 693 ед., или 78,2 %).

По состоянию на 1 января 2017 года общая протяженность автомобильных дорог в Российской Федерации составила 1 498 764,4 км, из них с твердым покрытием – 1 053 802,9 км.

Общая протяженность автодорог, ведущих к ближайшим общественно значимым объектам и к объектам производства и переработки сельскохозяйственной продукции в населенных пунктах, расположенных в сельской местности, в 2017 году по отношению к 2015 году увеличилась на 9,5 % и составила: на 1 января 2015 года – 254 425,2 км (в т.ч. автодороги с твердым покрытием – 151 863,6 км), на 1 января 2016 года – 261 476,4 км (в т.ч. автодороги с твердым покрытием – 152 915,3 км), на 1 января 2017 г. – 278 598,7 км (в т.ч. автодороги с твердым покрытием – 154 452,8 км, или 55,4 % от показателя автодорог с твердым покрытием). При этом протяженность автодорог с твердым покрытием увеличилась только на 1,7 %.

Протяженность указанных автомобильных дорог не соответствующих нормативным требованиям к транспортно-эксплуатационному показателю ежегодно увеличивается и составляет: по состоянию на 1 января 2015 года составила 99 365,9 км (65,4 %), на 1 января 2016 года – 103 098,9 км (67,4 %), на 1 января 2017 года – 104 829,5 км (67,9 %).

По состоянию на 1 января 2017 года потребность в строительстве и реконструкции автомобильных дорог для соединения с сетью автодорог общего пользования ближайших к ней общественно значимых объектов, а также объектов производства и переработки сельскохозяйственной продукции, расположенных в сельской местности, составила 112 486 км на 19 925 объектов.

Количество населенных пунктов, расположенных в сельской местности, имеющих общественно важные объекты, увеличилось и составляет: по состоянию на 1 января 2015 года – 35 454 ед., на 1 января 2016 года – 35 512 ед., на 1 января 2017 года – 36 155 ед. При этом количество населенных пунктов, расположенных в сельской местности, имеющих общественно значимые объекты, соединенные автомобильными дорогами с сетью автодорог общего пользования составляет: на 1 января 2015 года – 31 739 ед. (в т.ч. автодороги с твердым покрытием - 26 153 ед.), на 1 января 2016 года – 31 773

ед. (в т.ч. автодороги с твердым покрытием - 26 267 ед.), на 1 января 2017 года – 32 433 ед. (в т.ч. автодороги с твердым покрытием - 27 080 ед.)

Общая протяженность автодорог, ведущих к ближайшим общественно значимым объектам в населенных пунктах, расположенных в сельской местности, в 2017 году по отношению к 2015 году увеличилась на 3,0 % и составила: на 1 января 2015 года – 163 941,0 км (в т.ч. автодороги с твердым покрытием – 97 793,0 км), на 1 января 2016 года – 166 111,81 км (в т.ч. автодороги с твердым покрытием – 98 427,0 км), на 1 января 2017 года – 168 802,3 км (в т.ч. автодороги с твердым покрытием – 99 354,0 км, или 9,4 % от показателя). При этом протяженность автодорог с твердым покрытием увеличилась на 1,6 %.

Протяженность автодорог, ведущих к ближайшим общественно значимым объектам в населенных пунктах, расположенных в сельской местности, не соответствующих нормативным требованиям, имеет тенденцию к увеличению: на 1 января 2015 г. – 66 135,7 км (67,6 %), на 1 января 2016 г. – 69 636,9 км (70,7 %), или на 5,2 % больше, чем в 2015 году, на 1 января 2017 г. – 71 454,5 км (71,9 %), или на 2,6 % больше, чем в 2016 году и на 8 % больше, чем в 2015 году.

Потребность в строительстве и реконструкции автодорог с твердым покрытием к общественно значимым объектам в населенных пунктах, расположенных в сельской местности, составила: по состоянию на 1 января 2015 г. – 10 889 шт. (протяженностью 64 042,2 км), на 1 января 2016 г. – 10 757 шт. (протяженностью 63 782,8 км), на 1 января 2017 г. – 10 683 шт. (протяженностью 63 549,5 км).

При этом по состоянию на 1 января 2017 года наибольшая потребность в строительстве автомобильных дорог выявлена по Республике Саха (Якутия) – 27 003,98 км на 259 объектов автомобильных дорог, и наименьшая потребность – у Республики Ингушетия – 104,6 км на 45 объектов, Астраханской области – 50,69 км на 53 объекта, Ивановской области – 94,8 км на 276 объектов,

Липецкой области – 21,4 км на 39 объектов, Тульской области – 53,4 км на 87 объектов.

Исходя из сведений, представленных регионами, для соединения 1 общественно значимого объекта с сетью автомобильных дорог общего пользования в среднем требуется строительство (реконструкция) автомобильной дороги протяженностью 3,6 км.

Количество объектов производства и переработки сельскохозяйственной продукции, расположенных в сельской местности, увеличилось и составляет: по состоянию на 1 января 2015 года – 46 061 ед., на 1 января 2016 года – 46 521 ед., на 1 января 2017 года – 47 108 ед. При этом количество объектов производства и переработки сельскохозяйственной продукции, расположенных в сельской местности, соединенных автомобильными дорогами с сетью автодорог общего пользования составляет: на 1 января 2015 г. – 33 763 ед. (в т.ч. автодороги с твердым покрытием - 25 000 ед.), на 1 января 2016 г. – 37 389 ед. (в т.ч. автодороги с твердым покрытием - 25 270 ед.), на 1 января 2017 г. – 34 986 ед. (в т.ч. автодороги с твердым покрытием - 25 613 ед.)

Общая протяженность автодорог, ведущих к объектам производства и переработки сельскохозяйственной продукции, расположенных в сельской местности, увеличилась на 21,2 % и составила: на 1 января 2015 г. – 90 584,2 км (в т.ч. автодороги с твердым покрытием – 54 070,6 км), на 1 января 2016 г. – 95 364,6 км (в т.ч. автодороги с твердым покрытием – 54 488,3 км), на 1 января 2017 г. – 109 796,4 км (в т.ч. автодороги с твердым покрытием – 55 098,8 км). При этом протяженность автодорог с твердым покрытием увеличилась на 1,9 %.

Протяженности автодорог, ведущих к объектам производства и переработки сельскохозяйственной продукции, расположенных в сельской местности, не соответствующих нормативным требованиям, составила:

на 1 января 2015 года – 33 230,2 км (61,5 %), на 1 января 2016 года – 33 462,0 км (61,4 %), на 1 января 2017 года – 33 375,0 км (60,6 %).

Потребность в строительстве и реконструкции автодорог с твердым покрытием к объектам производства и переработки сельскохозяйственной продукции, расположенным в сельской местности, составила: по состоянию на 1 января 2015 г. – 8 994 шт. (протяженностью 48 683,1 км), на 1 января 2016 г. – 8 976 шт. (протяженностью 48 762,5 км), на 1 января 2017 г. – 9 036 шт. (протяженностью 48 936,5 км).

При этом по состоянию на 1 января 2017 года наибольшая потребность в строительстве автомобильных дорог среди объектов мероприятия выявлена по: Республике Саха (Якутия) – 27 632,7 км на 314 объектов автомобильных дорог; Алтайскому краю – 1 015,3 км на 1 065 объектов; Омской области – 2 959,11 км на 542 объекта; Пензенской области – 1 028,4 км на 410 объектов; Тамбовской области – 1 190,0 км на 287 объектов.

Наименьшие значения показателя «Потребность в строительстве и реконструкции автодорог с твердым покрытием к объектам производства и переработки сельскохозяйственной продукции, расположенных в сельской местности» сложились по: Республике Калмыкия - 1,2 км на 2 объекта, Астраханской области – 5,3 км на 11 объектов, Липецкой области – 24,8 км на 25 объектов, Орловской области – 45,85 км на 9 объектов, Тульской области – 2,03 км на 1 объект.

Исходя из сведений, представленных регионами, для соединения 1 общественно значимого объекта с сетью автомобильных дорог общего пользования в среднем требуется строительство (реконструкция) автомобильной дороги протяженностью 5,1 км.

Необходимо отметить, что 12 субъектов Российской Федерации (Республики Адыгея, Дагестан, Мордовия, Пермский край, Амурская, Калининградская, Ленинградская, Новгородская, Ростовская, Смоленская, Ульяновская и Челябинская области) не располагают информацией об общем

количестве населенных пунктов, расположенных в сельской местности, имеющих общественно значимые объекты и объекты производства и переработки сельскохозяйственной продукции, а также о протяженности сельских автомобильных дорог, что может свидетельствовать о формальном свидетельствует подходе к реализации ФЦП.

В соответствии с Правилами предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на комплексное обустройство объектами социальной и инженерной инфраструктуры населенных пунктов, расположенных в сельской местности, на строительство и реконструкцию автомобильных дорог, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2013 г. № 598 (приложение № 8 к Программе) в редакции, действующей до 19 августа 2017 года (далее – Правила № 598), к общественно значимым объектам сельских населенных пунктов относятся здания обособленного подразделения организации почтовой связи, органа государственной власти или органа местного самоуправления либо иные расположенные в сельском населенном пункте здания или сооружения, в которых расположены школа, детский сад, больница, поликлиника или фельдшерско-акушерский пункт, учреждение культурно-досугового типа, а также объекты торговли.

К объектам производства и переработки сельскохозяйственной продукции относятся здания, строения и сооружения, используемые для производства, хранения и переработки сельскохозяйственной продукции.

В рамках реализации ФЦП за счет всех источников финансирования в 2015 – 2016 годах введены в эксплуатацию 366 автомобильные дороги протяженностью 736,2 км. В том числе: 271 автомобильные дороги, ведущие к ближайшим общественно значимым объектам протяженностью 599 км, и 95 автомобильных дорог протяженностью 148,5 км, ведущие к объектам производства и переработки сельскохозяйственной продукции.

Субъектами Российской Федерации с учетом реализации Программы в целом планировалось в 2015 – 2017 годах строительство и реконструкция автомобильных дорог к 778 указанным объектам.

Наибольшее количество строительства (реконструкции) в периоде 2015 – 2017 годов автомобильных дорог предусмотрено: к объектам производства и (или) переработки сельскохозяйственной продукции – 200 ед. (25,7 %); к объектам торговли – 196 ед. (25,2 %), больницы (поликлиники, фельдшерско-акушерские пункты) – 105 ед. (13,5 %), образовательные организации – 98 ед. (12,5 %), администрациям – 86 ед. (12 %).

При этом не планировали строительство и реконструкцию по следующим объектам: к отделениям почтовой связи – 24 региона; к образовательным организациям – 20 регионов; к больницам, поликлиникам или фельдшерско-акушерским пунктам – 18 регионов; к объектам торговли – 17 регионов; к объектам производства и переработки сельскохозяйственной продукции - 11 регионов.

Объемы финансирования, предусмотренные Программой на строительство и реконструкцию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к ближайшим общественно значимым объектам сельских населенных пунктов, а также к объектам производства и переработки сельскохозяйственной продукции, приведены в таблице.

(млн. рублей, в ценах соответствующих лет)

| | I этап - всего | В том числе | | | | II этап - всего | В том числе | | | 2014 - 2020 годы - всего |
|--|-------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------------|-------------|-------------|-------------|-----------------------------------|
| | | 2014 год | 2015 год | 2016 год | 2017 год | | 2018 год | 2019 год | 2020 год | |
| III. Государственный заказчик - Росавтодор | | | | | | | | | | |
| Всего (капитальные вложения) | 30 475,3 | - | 7 285,8 | 11 043,9 | 12 145,5 | 40 800,8 | 13 023,5 | 13 602 | 14 175,3 | 71 276,1 |
| в том числе: | | | | | | | | | | |
| федеральный | 20 914,3 | - | 5 000,0 | 7 579,2 | 8 335,1 | 28 000,5 | 8 937,7 | 9 334,7 | 9 728,1 | 48 914,8 |

| | | | | | | | | | | |
|--|---------|---|---------|---------|---------|----------|---------|---------|---------|----------|
| бюджет | | | | | | | | | | |
| консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации | 8 963,3 | - | 2 142,9 | 3 248,2 | 3 572,2 | 12 000,2 | 3 830,4 | 4 000,6 | 4 169,2 | 20 963,5 |
| внебюджетные источники | 597,7 | - | 142,9 | 216,6 | 238,2 | 800,1 | 255,4 | 266,7 | 2 780,0 | 1 397,8 |

Провести анализ наличия нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации в сфере дорожного хозяйства в части строительства и реконструкции автомобильных дорог сельских населенных пунктов.

Привлечение внебюджетных средств на строительство и реконструкцию автомобильных дорог сельских населенных пунктов.

В соответствии с обоснованием ресурсного обеспечения Программы (в редакции, действующей до 19 августа 2017 года) предоставление субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации предусматривается осуществлять по результатам отбора государственных программ субъектов Российской Федерации (подпрограмм государственных программ субъектов Российской Федерации), направленных на устойчивое развитие сельских территорий, которые должны быть разработаны на основе документов территориального планирования в координации с перспективными планами развития агропромышленного комплекса.

В соответствии с пунктом 2 Правил № 598 субсидии предоставляются в целях оказания финансовой поддержки при исполнении расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при реализации мероприятий государственных программ (подпрограмм государственных программ) субъектов Российской Федерации по устойчивому развитию сельских территорий, направленных на строительство и реконструкцию автомобильных дорог (далее – региональные программы).

В число важнейших целевых индикаторов Программы входит индикатор «Ввод в эксплуатацию 4,05 тыс. км автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего

пользования к ближайшим общественно значимым объектам сельских населенных пунктов, а также к объектам производства и переработки сельскохозяйственной продукции».

На первом этапе реализации ФЦП (2014 - 2017 годы) плановое значение индикатора составляет 1,88 тыс. км, в том числе: на 2014 год – 0 тыс. км, на 2015 год – 0,48 тыс. км. На 2016 год – 0,68 тыс. км, на 2017 год – 0,72 тыс. км. На втором этапе реализации ФЦП (2018 – 2020 годы) плановое значение индикатора составляет 2,17 тыс. км, в том числе: на 2018 год – 0,73 тыс. км, на 2019 год – 0,72 тыс. км, на 2020 год – 0,72 тыс. км.

Следует отметить, что в региональных программах 57 субъектов Российской Федерации, получавших субсидии на строительство и реконструкцию сельских автомобильных дорог в 2015 – 2017 годах, прирост протяженности автомобильных дорог в период 2014 – 2020 годов ожидается объеме 4,03 тыс. км, или на 200 км меньше, чем предусмотрено Программой.

Также анализ региональных программ показал, что в них включены мероприятия по строительству и реконструкции сельских автомобильных дорог, при этом в ряде указанных программ отсутствуют целевые показатели по увеличению протяженности автодорог.

Так, в региональных программах Пермского края, Астраханской, Брянской, Рязанской и Смоленской областей на 2015 год отсутствовали целевые (количественные) значения (км) по показателю «Ввод в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к ближайшим общественно значимым объектам сельских населенных пунктов, а также к объектам производства и переработки сельскохозяйственной продукции»

Аналогичная ситуация связана с реализацией региональных программ на 2016 – 2017 годы. Отсутствие целевых (количественных) значений (км) по указанному показателю на 2016 год установлено в региональных программах Республики Калмыкия, Забайкальского, Пермского краях, Астраханской,

Брянской, Омской, Орловской, Рязанской и Смоленской областях, на 2017 год – Архангельской, Астраханской, Нижегородской и Омской областях.

Таким образом, отсутствие по ряду субъектов Российской Федерации в региональных программах целевых значений указанного показателя не позволяет корреспондировать показатели ФЦП и показатели региональных программ.

Пунктом 4.1 статьи 179.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации определено, что порядок формирования и использования бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта Российской Федерации (за исключением городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя) должен предусматривать направление бюджетных ассигнований на проектирование, строительство, реконструкцию автомобильных дорог общего пользования (за исключением автомобильных дорог федерального значения) с твердым покрытием до сельских населенных пунктов, не имеющих круглогодичной связи с сетью автомобильных дорог общего пользования, а также на их капитальный ремонт и ремонт в размере не менее 5 процентов объема бюджетных ассигнований дорожного фонда субъектов Российской Федерации, формируемого за счет доходов бюджета субъекта Российской Федерации от акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации, а также транспортного налога, в том числе в виде субсидий местным бюджетам на указанную дорожную деятельность в отношении автомобильных дорог общего пользования местного назначения.

Вместе с тем вышеуказанные положения отсутствуют в Порядке формирования и использования бюджетных ассигнований дорожного фонда Курской области, утвержденном постановлением администрации Курской области от 30 декабря 2011 г. № 736-па. Также отсутствует вышеуказанное

положение и в Порядке формирования и использования бюджетных ассигнований дорожного фонда Республики Ингушетия, утвержденном постановлением Правительства Республики Ингушетия от 21 апреля 2012 г. № 111.

Ожидаемые конечные результаты реализации ФЦП и показатели ее социально-экономической эффективности включают, в том числе достижение совокупного экономического эффекта в размере 104,6 млрд. рублей, в том числе за счет строительства и реконструкции автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к ближайшим общественно значимым объектам сельских населенных пунктов, а также к объектам производства и переработки сельскохозяйственной продукции – 2,3 млрд. рублей, привлечения внебюджетных средств по всем мероприятиям (в том числе по строительству и реконструкции автомобильных дорог) – 38,8 млрд. рублей.

По информации, представленной субъектами Российской Федерации, привлечение средств из внебюджетных источников в периоде предоставления субсидий на строительство автомобильных дорог в рамках мероприятий Программы осуществляли всего 7 регионов, объемы привлечения внебюджетных средств составили: по состоянию на 1 января 2016 года – 30,6 млн. рублей, по состоянию на 1 января 2017 года – 3,1 млн. рублей, по состоянию на 1 августа 2017 года – 30,3 млн. рублей.

Всего за 2015 – 2016 годы и истекший период 2017 года привлечено 64,0 млн. рублей, в том числе Республика Калмыкия – 4,7 млн. рублей, Ставропольский край – 0,3 млн. рублей, Брянская – 25,6 млн. рублей, Воронежская – 1,5 млн. рублей, Ивановская – 0,2 млн. рублей, Калужская – 30,0 млн. рублей, Костромская – 1,6 млн. рублей.

Провести анализ выполнения Росавтодором обязательств по перечислению субсидий в бюджеты субъектов Российской Федерации.

Государственным заказчиком-координатором федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 – 2017 годы и на период до 2020 года» является Министерство сельского хозяйства Российской Федерации.

Государственным заказчиком Программы в части мероприятия по строительству и реконструкции автомобильных дорог, ведущих к общественно значимым объектам сельских населенных пунктов, а также к объектам производства и переработки сельскохозяйственной продукции, является Федеральное дорожное агентство.

2015 год

Распределение субсидий, предоставляемых в 2015 году из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование расходных обязательств субъектов Российской Федерации, связанных с реализацией мероприятий по строительству и реконструкции автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к ближайшим общественно значимым объектам сельских населенных пунктов, а также к объектам производства и переработки сельскохозяйственной продукции, утверждено распоряжением Правительства Российской Федерации 23 июля 2015 г. № 1429-р в сумме 4 520,2 млн. рублей, что соответствует сводной бюджетной росписи на 2015 год.

В 2015 году Росавтодором в соответствии с заключенными Соглашениями о предоставлении субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации предоставлено 44 субъектам Российской Федерации межбюджетные субсидии в сумме 4 163,3 млн. рублей на строительство и реконструкцию сельских автомобильных дорог.

Указанные Соглашения были заключены Росавтодором в августе (41 соглашение) и октябре (3 соглашения) 2015 года. Из 4 163,3 млн. рублей, предоставленных субъектам Российской Федерации, в 4 квартале 2015 года направлено 3 698,4 млн. рублей, или 88,8 %, из них в декабре 2015 года – 2 170,6 млн. рублей. Кассовый расход субъектов Российской Федерации за счет средств федерального бюджета составил 3 170,3 млн. рублей, или 76,1 %.

Кассовый расход субъектов Российской Федерации в 2015 года за счет средств федерального бюджета составил 3 170,3 млн. рублей, или 76,1 %. Субъектами Российской Федерации в 2015 году профинансировано за счет средств регионального бюджета 2 847,1 млн. рублей, или 77,8 % от объема финансирования, установленного соглашениями о предоставлении субсидий, 3 657,3 млн. рублей.

Пунктом 3 Правил № 598 установлено, что субсидия предоставляется бюджету субъекта Российской Федерации и расходуетя, в том числе при наличие в законе субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации бюджетных ассигнований на исполнение в очередном финансовом году и плановом периоде расходных обязательств субъекта Российской Федерации, связанных с реализацией мероприятий, предусмотренных пунктом 2 настоящих Правил.

При этом Росавтодором в нарушение пункта 3 Правил № 598 и пункта 1.3.2 соглашения о предоставлении субсидии от 14 августа 2015 г. № ФДА-48/26-С1 предоставлена часть субсидии бюджету Новгородской области на софинансирование объекта реконструкции автомобильной дороги в сумме 14,0 млн. рублей, при отсутствии в Областном законе от 16 декабря 2014 г. № 679-ОЗ «Об областном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» бюджетных ассигнований на исполнение расходных обязательств Новгородской области, связанных с реализацией мероприятий, предусмотренных соглашением.

Аналогичное нарушение пункта 3 Правил № 598 установлено при предоставлении Росавтодором части субсидии бюджету Орловской области в 2015 году в сумме 116,8 млн. рублей при отсутствии в Законе Орловской области от 5 декабря 2014 г. № 1699-ОЗ «Об областном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» соответствующего объема бюджетных ассигнований на исполнение расходных обязательств Орловской области, связанных с реализацией мероприятий, предусмотренных соглашением.

Аналогичное нарушение пункта 3 Правил № 598 допущено Росавтодором в 2015 году при предоставлении субсидии в сумме 116,8 млн. рублей бюджету Орловской области.

2016 год

Распределение субсидий, предоставляемых в 2016 году из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование расходных обязательств субъектов Российской Федерации, связанных с реализацией мероприятий по строительству и реконструкции автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к ближайшим общественно значимым объектам сельских населенных пунктов, а также к объектам производства и переработки сельскохозяйственной продукции, утверждено распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2016 г. № 741-р на сумму 6 821,3 млн. рублей.

В соответствии со сводной бюджетной росписью объем бюджетных ассигнований на 2016 год на предоставление субсидий в целях софинансирования строительства и реконструкции сельских автомобильных дорог составил 5 477,4 млн. рублей.

В 2016 году Росавтодором заключено соглашений о предоставлении субсидий бюджетам 49 субъектов Российской Федерации на общую сумму 5 427,6 млн. рублей. Указанные Соглашения были заключены в апреле (1 соглашение), мае (47 соглашений) и июне (1 соглашение) 2017 года.

Кассовый расход субъектов Российской Федерации субсидий из федерального бюджета в 2016 году составил 4 402,4 млн. рублей, или 81,1 % от объема, предусмотренного заключенными соглашениями. Финансирование за счет средств региональных бюджетов – 3 571,5 млн. рублей, или 79,1 % от 4 515,6 млн. рублей.

В 2016 году в рамках Программы не были заключены соглашения с 8 субъектами Российской Федерации в связи с отказом от участия в реализации указанной ФЦП по причине невозможности обеспечения финансирования (Республики Калмыкия и Хакасия, Тульская область), а также в связи с тем, что населенные пункты, расположенные в сельской местности, не имели общественно значимых объектов, а также объектов производства и переработки сельскохозяйственной продукции (Московская, Кемеровская, Свердловская и Тюменская области, Ханты-Мансийский автономный округ).

Анализ условий заключенных Росавтодором с субъектами Российской Федерации соглашений о предоставлении субсидий в 2015 и 2016 годах показал, что требование, установленное Правилам № 598, в части наличия в соглашении о предоставлении субсидии обязательства субъекта Российской Федерации по достижению показателей результативности использования субсидии, не устанавливалось. Так, соглашения о предоставлении субсидий содержали обязательство только по обеспечению контроля за достижением показателей результативности.

2017 год

Распределение субсидий, предоставляемых в 2017 году из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование расходных обязательств субъектов Российской Федерации, связанных с реализацией мероприятий по строительству и реконструкции автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к ближайшим общественно значимым объектам сельских населенных пунктов, а также к объектам

производства и переработки сельскохозяйственной продукции, утверждено распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 января 2017 г. № 56-р на сумму 8 335,1 млн. рублей.

В соответствии со сводной бюджетной росписью объем бюджетных ассигнований на 2017 год на предоставление субсидий в целях софинансирования строительства и реконструкции сельских автомобильных дорог составляет 8 992,2 млн. рублей.

В 2017 году Росавтодором заключено соглашений о предоставлении субсидий бюджетам 51 субъекта Российской Федерации на общую сумму 8 225,9 млн. рублей. По состоянию на 20 ноября 2017 года кассовый расход субъектами Российской Федерации субсидий из федерального бюджета составил 5 731,2 млн. рублей, или 69,7 % от объема, предусмотренного заключенными Соглашениями.

За этот же период 2017 года средства бюджетов субъектов Российской Федерации, предусмотренные соглашениями в 2017 году на финансирование мероприятий ФЦП по строительству автомобильных дорог, составили 6 651,2 млн. рублей. Кассовое исполнение составило 3 989,3 млн. рублей, или 60 %.

В соответствии с заключенными соглашениями в 2017 году показатель по строительству и реконструкции автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к ближайшим общественно значимым объектам сельских населенных пунктов, а также к объектам производства и переработки сельскохозяйственной продукции, составляет 791,3 км.

Позднее перечисление субсидии в регионы было осуществлено Росавтодором только в 2015 году, при этом низкое освоение средств федерального бюджета субъектами Российской Федерации наблюдалось также и в 2016-2017 годах, что может свидетельствовать о недостаточной готовности регионов к реализации мероприятий по строительству и реконструкции автомобильных дорог в рамках ФЦП.

Анализ материалов, представленных субъектами Российской Федерации, показал, что в 2015 – 2017 годах в целях получения софинансирования из федерального бюджета на мероприятия по строительству и реконструкции автомобильных дорог в рамках реализации Программы было заявлено 824 объекта (автодороги). При этом Росавтодором было отказано в получении субсидий по 125 автомобильным дорогам, или 15 %.

| Субъект РФ | Направлено объектов | Положительное решение | Отрицательное решение | % отказов |
|-------------------------|---------------------|-----------------------|-----------------------|-----------|
| Республика Башкортостан | 92 | 39 | 53 | 58 |
| Республика Мордовия | 40 | 13 | 27 | 68 |
| Пензенская область | 27 | 11 | 16 | 60 |
| Нижегородская область | 18 | 6 | 12 | 67 |
| Чеченская Республика | 13 | 0 | 13 | 100 |

Основными причинами отказа Росавтодором в получении субсидий являлись: отсутствие бюджетных ассигнований субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий по строительству и реконструкции автодорог; отсутствие общественно значимых объектов, а также объектов производства и переработки сельскохозяйственной продукции в населенных пунктах, расположенных в сельской местности; наличие автомобильной дороги с твердым покрытием, ведущей от сети автомобильных дорог общего пользования к ближайшим общественно значимым объектам сельских населенных пунктов, а также к объектам производства и переработки сельскохозяйственной продукции.

Достижение субъектами Российской Федерации плановых значений показателей региональных программ. Анализ использования субсидий из федерального бюджета, направленных на строительство и реконструкцию автомобильных дорог сельских населенных пунктов.

В 2015 году рядом субъектов Российской Федерации не были выполнены показатели по строительству и реконструкции автомобильных дорог общего

пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к ближайшим общественно значимым объектам сельских населенных пунктов, а также к объектам производства и переработки сельскохозяйственной продукции, предусмотренные заключенными с Росавтодором соглашениями о предоставлении субсидий из федерального бюджета, а также соответствующие показатели региональных программ.

Так, по итогам 2015 года только 26 субъектами Российской Федерации были достигнуты указанные плановые показатели, остальными 18 регионами (69,2 %) показатели не выполнены.

В эксплуатацию в установленном порядке не был осуществлен ввод ни одного километра указанных автомобильных дорог следующими субъектами Российской Федерации:

- Костромская область (план – 1,3 км, факт – 0 км);
- Смоленская область (план – 5,0 км, факт – 0 км);
- Ленинградская область (план – 4,6 км, факт – 0 км);
- Вологодская область (план 3,9 км, факт – 0,0 км);
- Республика Адыгея (план – 1,9 км, факт – 0 км);
- Волгоградская область (план – 16,3 км, факт – 0 км);
- Республика Дагестан (план – 18,4 км, факт – 0 км);
- Пермский края (план – 26,6 км, факт – 0 км);
- Республика Саха (Якутия) (план – 6,1 км, факт – 0 км).

Кроме того, низкий уровень показателей по вводу автомобильных дорог, завершенных строительством и реконструкцией, отмечен в следующих регионах: Калужская область (план – 11,8 км, факт – 1,2 км); Республика Калмыкия (план – 10,3 км, факт – 3 км); Ростовская область (план – 20,1 км, факт – 9,9 км); Республика Башкортостан (план – 44,0 км, факт – 35,0 км).

В результате из 520,0 км, предусмотренных к вводу в 2015 году в соответствии с заключенными с Росавтодором соглашениями о предоставлении субсидий, регионами было введено 384,7 км, или 74 %.

Аналогичная ситуация сложилась по итогам 2016 года. Не достигнуты плановые показатели, предусмотренные заключенными с Росавтодором соглашениями о предоставлении субсидий, а также показатели региональных программ 26 субъектами Российской Федерации из 49 регионов, которым были предоставлены межбюджетные субсидии.

Не обеспечили ввод в установленном порядке ни одного километра автомобильных дорог следующие регионы:

Орловская область (план – 33,9 км, факт – 0 км);

Ленинградская область (план – 1,5 км, факт – 0 км);

Республика Адыгея (план – 2,1 км, факт – 0 км);

Республика Дагестан (план – 5,0 км, факт – 0 км);

Республика Ингушетия (план – 1,1 км, факт – 0 км);

Астраханская область (план – 3,4 км, факт – 0 км);

Забайкальский край (план – 3,8 км, факт – 0 км).

В 2016 году из 558,9 км, предусмотренных к вводу в соответствии с заключенными с Росавтодором соглашениями о предоставлении субсидий, регионами было введено 351,5 км, или 62,9 %.

Необходимо отметить, что в 2015 году субъектами Российской Федерации отмечалось, что одной из причин недостижения показателей результативности использования субсидий являлось позднее предоставление Росавтодором федерального софинансирования (4 квартал 2015 года).

Вместе с тем, начиная с 2016 года предоставление субсидий на софинансирование строительства и реконструкцию автомобильных дорог в рамках реализации мероприятий ФЦП, осуществляется при возникновении у субъекта Российской Федерации денежных обязательств. При этом процент достижения субъектами Российской Федерации показателя по вводу автомобильных дорог в 2016 году сложился ниже уровня 2015 года, что также может свидетельствовать о недостаточной готовности субъектов Российской Федерации

Федерации к выполнению мероприятий по строительству и реконструкции автомобильных дорог.

По состоянию на 20 ноября 2017 года кассовый расход субъектами Российской Федерации субсидий из федерального бюджета составил 5 731,2 млн. рублей, или 69,7 % от объема (8 225,9 млн. рублей), предусмотренного заключенными Соглашениями.

Наименьшее исполнение, менее 50 %, сложилось по следующим регионам: Воронежская область – 48,7 % (исполнено 70,1 млн. рублей из 144,0 млн. рублей), Калининградская область – 21,6 % (исполнено 8,4 млн. рублей из 39,2 млн. рублей), Ленинградская область – 19,9 % (исполнено 6,7 млн. рублей из 33,7 млн. рублей), Псковская область – 29,3 % (исполнено 104,4 млн. рублей из 356,8 млн. рублей), Астраханская область – 2,9 % (исполнено 0,3 млн. рублей из 12,0 млн. рублей), Ульяновская область – 22,7 % (исполнено 12,9 млн. рублей из 56,6 млн. рублей), Омская область – 32,8 % (исполнено 152,5 млн. рублей из 464,0 млн. рублей).

При этом плановый показатель по вводу автомобильных дорог указанными субъектами Российской Федерации составляет 102,8 км. Исходя из изложенного, существуют риски недостижения показателя и в 2017 году.

По состоянию на 1 января 2017 года при плановом показателе первого этапа ФЦП – ввод 1,88 тыс. км до 2018 года, введено в 2015 – 2016 годах 0,74 тыс. км, таким образом, при 100-процентном вводе автомобильных дорог в 2017 году (0,91 тыс. км), включая переходящие объекты, для достижения к 2020 году основного индикатора ФЦП (4,05 тыс. км) регионам необходимо ежегодно, начиная с 2018 года, вводить в эксплуатацию не менее 0,8 тыс. км автомобильных дорог, или всего за три года – 2,4 тыс. км.

Таким образом, сложившиеся темпы ввода автомобильных дорог могут свидетельствовать о наличии значительных рисков достижения показателя ФЦП.

В соответствии с заключенными с Росавтодором соглашениями о предоставлении субсидий в 2017 году и с учетом остатков субсидий прошлых лет в стадии строительства и реконструкции находятся 290 объектов общей протяженностью 905,9 км (в том числе, в Центральном федеральном округе – 265,5 км, в Северо-Западном федеральном округе – 42,8 км, в Южном федеральном округе – 66,9 км, в Северо-Кавказском федеральном округе – 32,7 км, в Приволжском федеральном округе – 262,3 км, в Уральском федеральном округе – 52,9 км, в Сибирском федеральном округе – 144,5 км, в Дальневосточном федеральном округе – 38,4 км).

По результатам контрольного «Проверка исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2016 год» в Федеральном дорожном агентстве установлено невыполнение субъектами Российской Федерации обязательств по финансированию объектов строительства и реконструкции автомобильных дорог в объеме, установленном заключенными соглашениями о предоставлении субсидий.

Так, в соответствии с Соглашение о предоставлении субсидии от 31 мая 2016 г. № ФДА 48/6-с-2, заключенного Росавтодором и правительством Калужской области, объем бюджетных ассигнований Калужской области на финансирование объекта реконструкции автомобильной дороги составлял 23,2 млн. рублей, или 36,2 %, объем софинансирования за счет субсидии из федерального бюджета составлял 40,9 млн. рублей, или 63,8 %.

В соответствии с отчетом министерства дорожного хозяйства Калужской области от 10 января 2017 г. № 1008-16 по указанному объекту оплачено 40,4 млн. рублей, из них за счет субсидии из федерального бюджета 40,3 млн. рублей (99,77% от общей суммы произведенных расходов), бюджетных ассигнований Калужской области – 91,4 тыс. рублей (0,23%), что не соответствует объему финансирования, установленному Соглашением № 48/6-с-2.

Сумма средств федерального бюджета, использованная 9 субъектами Российской Федерации в 2016 году с нарушением условий предоставления субсидий, составила 134,9 млн. рублей, в том числе:

- 6,5 млн. рублей правительством Республики Дагестан;
- 00,8 млн. рублей правительством Республики Ингушетия;
- 5,8 млн. рублей правительством Удмуртской Республики;
- 19,9 млн. рублей кабинетом министров Чувашской Республики;
- 4,9 млн. рублей правительством Оренбургской области;
- 77,2 млн. рублей правительством Пермского края;
- 0,2 млн. рублей правительством Самарской области;
- 5,8 млн. рублей правительством Иркутской области;
- 14,5 млн. рублей правительством Калужской области.

В ходе контрольного мероприятия «Проверка использования субсидий из федерального бюджета, предоставленных бюджетам Новгородской, Орловской областей и Алтайского края в 2015 – 2016 годах, а также истекшем периоде 2017 года на строительство и реконструкцию автомобильных дорог общего пользования в рамках реализации федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 – 2017 годы и на период до 2020 года» установлены признаки нецелевого использования субсидий, предоставленных в 2015 – 2017 годах Орловской, Новгородской областям и Алтайскому краю, из федерального бюджета на софинансирование строительства и реконструкции автомобильных дорог на общую сумму 144,5 млн. рублей.

В соответствии с Правилами № 598 субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации предоставляются в целях оказания финансовой поддержки мероприятий по строительству и реконструкции автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к ближайшим общественно значимым объектам сельских населенных пунктов, а

также к объектам производства и переработки сельскохозяйственной продукции.

При этом в Новгородской и Орловской областях осуществлялось строительство и реконструкция автомобильных дорог к населенным пунктам, не имеющим общественно значимых объектов, а также объектов производства и переработки сельскохозяйственной продукции, в сумме 106,3 млн. рублей и 33,7 млн. рублей соответственно.

В Алтайском крае осуществлено строительство и реконструкция 5 автомобильных дорог к общественно значимым объектам, находящимся на расстоянии 70 – 100 метров от ближайших общественно значимых объектов, что указывает на признаки нецелевого использования субсидии в сумме 3,5 млн. рублей.

Так, например, при строительстве автомобильной дороги «Подъезд к с. Борисовка в Угловском районе Алтайского края» установлено, что ближайшим общественно значимым объектом в с. Борисовка является магазин, при этом строительство автомобильной дороги произведено к школе, расположенной на 85 м дальше от магазина. Стоимость строительства указанного участка автомобильной дороги расчетно составила 1,2 млн. рублей, в том числе за счет субсидии – 0,6 млн. рублей.

Следует отметить, что в ряде случаев в сельских населенных пунктах ближайшим общественно значимым объектом является магазин, при этом в населенных пунктах также располагаются другие общественно значимые объекты, как больница, поликлиника, школа, детский сад.

Исходя из положений Правил № 598 софинансирование из федерального бюджета строительства (реконструкции) автомобильной дороги до общественно значимого объекта, расположенного в удаленности от ближайшего общественно значимого объекта не допускается, что в целом не обеспечивает достижение заданных целей и задач Программы в части создания комфортных условий жизнедеятельности в сельской местности, формирования

позитивного отношения к сельской местности и сельскому образу жизни, а также повышения уровня комплексного обустройства населенных пунктов, расположенных в сельской местности, объектами социальной и инженерной инфраструктуры.

В случаях строительства (реконструкции) автомобильной дороги не к ближайшему общественно значимому объекту приводит к расходованию субсидий с признаками нецелевого использования.

В соответствии с соглашениями о предоставлении субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование строительства и реконструкции автомобильных дорог показателем результативности предоставления субсидий является увеличение протяженности автомобильных дорог, имеющих твердое покрытие, в сельской местности (км).

Разделом IV Программы (в редакции, действующей до 19 августа 2017 года) предоставление субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации предусматривается осуществлять по результатам отбора государственных программ субъектов Российской Федерации (подпрограмм государственных программ субъектов Российской Федерации), направленных на устойчивое развитие сельских территорий, которые должны быть разработаны на основе документов территориального планирования в координации с перспективными планами развития агропромышленного комплекса.

При этом как показала проверка, проведенная в Орловской области в нарушение части 3 статьи 14 Градостроительного кодекса Российской Федерации все 25 объектов строительства и реконструкции автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к ближайшим общественно значимым объектам сельских населенных пунктов, а также к объектам производства и переработки сельскохозяйственной продукции, реализуемые в 2015 – 2017 годах в рамках Программы, в схему территориального планирования Орловской области, утвержденную постановлением

правительства Орловской области от 8 апреля 2011 г. № 107, не включены.

Частью 1 статьи 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации установлено, что разрешение на ввод объекта в эксплуатацию представляет собой документ, который удостоверяет выполнение строительства, реконструкции объекта капитального строительства в полном объеме в соответствии с разрешением на строительство, проектной документацией, а также соответствие построенного, реконструированного объекта капитального строительства требованиям к строительству, реконструкции объекта капитального строительства, установленным на дату выдачи представленного для получения разрешения на строительство градостроительного плана земельного участка, разрешенному использованию земельного участка или в случае строительства, реконструкции линейного объекта проекту планировки территории и проекту межевания территории, а также ограничениям, установленным в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации.

В соответствии с Соглашениями о предоставлении субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации регионами представляются в Росавтодор отчеты об осуществлении расходов на строительство и реконструкцию автомобильных дорог, а также достижения показателей результативности предоставления субсидий в части увеличения протяженности автомобильных дорог, имеющих твердое покрытие, в сельской местности.

При этом предоставление субъектами Российской Федерации в Росавтодор подтверждающих документов о вводе объектов в эксплуатацию заключенными соглашениями о предоставлении субсидий и Правилами № 598 не требуется.

Вместе с тем проведенные проверки показали, что субъектами Российской Федерации предоставляется в Росавтодор недостоверная отчетная информация о вводе автомобильных дорог в эксплуатацию.

Так, при установленном Соглашением от 14 августа 2015 г. № ФДА-

48/26-С-1 о предоставлении в 2015 году субсидий из федерального бюджета бюджету Новгородской области на строительство и реконструкцию автомобильных дорог сроке ввода в 2015 году 4 автомобильных дорог в Новгородской области протяженностью 18,035 км разрешения на ввод объектов в эксплуатацию в 2015 году не было получено ни по одной дороге.

Аналогичная ситуация связана с реализацией Соглашения от 13 августа 2015 г. № ФДА 48/11-С-1 о предоставлении в 2015 году субсидий из федерального бюджета бюджету Орловской области на строительство и реконструкцию автомобильных дорог. Из 8 предусмотренных к вводу в 2015 году автомобильных дорог общей протяженностью 28,0 км, разрешения на ввод в эксплуатацию не было получено ни по одному объекту.

Необходимо отметить, что отчет об осуществлении расходов бюджета на строительство и реконструкцию автомобильных дорог в 2015 году и достижении целевых показателей результативности, направленный департаментом транспорта и дорожного хозяйства Новгородской области в Росавтодор письмом от 19 января 2016 г. № ТС-137-И, содержал недостоверную информацию.

Так, в соответствии с указанным отчетом в 2015 году в эксплуатацию были введены 2 объекта протяженностью 8,5 км. Вместе с тем разрешения на ввод указанных объектов получено от 31 марта 2016 года и 10 августа 2016 года соответственно.

Недостоверная информация была представлена в Росавтодор департаментом строительства, топливно-энергетического комплекса, жилищно-коммунального хозяйства, транспорта и дорожного хозяйства Орловской области письмом от 14 января 2016 г. № 241 о вводе 8 объектов в эксплуатацию протяженностью 28,0 км.

При этом разрешение на ввод 1 объекта в эксплуатацию протяженностью 2,4 км получено 24 июня 2016 года, по 4 объектам автомобильных дорог (16,6 км) – в декабре 2016 года, по 2 объектам (5,1 км) – в марте и апреле

2017 года, по 1 объекту (3,9 км) – разрешение на ввод объекта в эксплуатацию отсутствует.

Аналогичные факты были установлены при проведении контрольного мероприятия «Проверка использования средств межбюджетных трансфертов, предоставленных из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий региональных программ в сфере дорожного хозяйства в 2015 году и истекшем периоде 2016 года» в министерстве дорожного хозяйства Калужской области.

Министерству дорожного хозяйства Калужской области в соответствии с заключенным с Росавтодором Соглашением от 13 августа 2015 г. № 48/6-С-1 о предоставлении субсидии подлежало в 2015 году к вводу 7 объектов общей протяженностью 11,8 км.

Согласно представленным Министерством Калужской области в Росавтодор отчетам от 30 декабря 2015 года был введен только 1 объект протяженностью 1,2 км.

При этом проверкой установлено, что разрешение на ввод в эксплуатацию указанного объекта получено только 7 апреля 2016 года, т.е. фактически в 2015 году объект в эксплуатацию введен не был, а представленный Министерством дорожного хозяйства Калужской области в Росавтодор отчет является недостоверным.

Следует отметить, что информация, направляемая Росавтодором в Министерство экономического развития Российской Федерации о выполнении показателей по увеличению протяженности автомобильных дорог в рамках реализации Программы, основывается на отчетных данных, представленных субъектами Российской Федерации.

Таким образом, существуют риски искажения отчетности Программы в части увеличения протяженности автомобильных дорог, имеющих твердое покрытие, в сельской местности, и как следствие приведет к фактическому невыполнению поручения Президента Российской Федерации В.В.Путина

от 22 декабря 2012 г. № Пр-3410 об удвоении строительства и реконструкции региональных автомобильных дорог в 2013 – 2022 годах по сравнению с 2002 – 2012 годами.

В соответствии с разделом IV Программы (в редакции, действующей до 19 августа 2017 года) предоставление субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации предусматривается осуществлять по результатам отбора государственных программ субъектов Российской Федерации (подпрограмм государственных программ субъектов Российской Федерации), направленных на устойчивое развитие сельских территорий, которые должны быть разработаны на основе документов территориального планирования в координации с перспективными планами развития агропромышленного комплекса.

Критериями отбора указанных региональных программ являются:

наличие в региональной программе мероприятий, предусмотренных в Программе и направленных на создание благоприятных инфраструктурных условий в сельской местности для реализации инвестиционных проектов в сфере агропромышленного комплекса;

наличие реестра объектов социально-инженерного обустройства населенных пунктов, расположенных в сельской местности, объектов строительства и реконструкции автомобильных дорог и проектов комплексного обустройства площадок под компактную жилищную застройку, увязанных с созданными (создающимися) объектами агропромышленного комплекса, в соответствии с документами территориального планирования, форму которого предполагается устанавливать актами Министерства сельского хозяйства Российской Федерации;

создание дополнительных высокотехнологичных рабочих мест в организациях агропромышленного комплекса в сельской местности, где осуществляется реализация мероприятий Программы;

использование современных технологий при создании объектов

социальной и инженерной инфраструктуры, строительстве и реконструкции автомобильных дорог.

Порядок отбора государственных программ субъектов Российской Федерации, направленных на устойчивое развитие сельских территорий, установлен приказом Минсельхоза России от 11 февраля 2015 г. № 48.

Критериями отбора региональных программ для предоставления субсидий (в редакции Программы, действующей до 19 августа 2017 года) являются, в том числе использование современных технологий при создании объектов социальной и инженерной инфраструктуры, строительстве и реконструкции автомобильных дорог.

Вместе с тем в ходе проведения экспертно-аналитического мероприятия установлено, что в 2015 – 2017 годах только 13 субъектами Российской Федерации (Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Удмуртия, Алтайский край, Астраханская область, Калужская область, Курганская область, Новосибирская область, Оренбургская область, Пензенская область, Псковская область, Рязанская область, Свердловская область) были использованы современные технологии при строительстве и реконструкции автомобильных дорог.

Необходимо отметить, что критерий «Использование современных технологий при создании объектов социальной и инженерной инфраструктуры, строительстве и реконструкции автомобильных дорог» отбора региональных программ для предоставления субсидий исключен из Программы постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2017 г. № 925 «О внесении изменений в федеральную целевую программу «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 - 2017 годы и на период до 2020 года».

Осуществление Росавтодором контроля за соблюдением субъектами Российской Федерации условий использования субсидий и выполнения субъектами Российской Федерации обязательств, предусмотренных соглашениями.

Согласно Правилам № 598 контроль за соблюдением субъектами Российской Федерации условий предоставления субсидий осуществляется Росавтодором и федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере.

В соответствии с соглашениями о предоставлении субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование строительства и реконструкции автомобильных дорог Росавтодор осуществляет контроль за целевым использованием средств федерального бюджета, а также осуществляет выборочный мониторинг качества выполняемых работ, применяемых дорожно-строительных материалов, конструкций и изделий на объектах, софинансируемых за счет субсидий.

Пунктом 29 Правил № 598 (в редакции, действующей до 19 августа 2017 года) установлено, что в случае если субъектом Российской Федерации по состоянию на 31 декабря года предоставления субсидии допущены нарушения обязательств, предусмотренных соглашением в соответствии с подпунктом «г» пункта 20 (значения показателей результативности использования субсидии, соответствующие значениям целевых показателей и индикаторов Программы, и обязательства субъекта Российской Федерации по их достижению) настоящих Правил, и до дня представления отчетности о достижении значений показателей результативности использования субсидии в соответствии с соглашением в году, следующем за годом предоставления субсидии, указанные нарушения не устранены, объем средств, подлежащий возврату из бюджета субъекта Российской Федерации в федеральный бюджет до 1 июня года, следующего за годом предоставления субсидии, рассчитывается в соответствии с пунктами 16 - 18 Правил формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации,

Федерации от 30 сентября 2014 г. N 999 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации» (далее – Правила № 999).

Федеральным дорожным агентством в соответствии с пунктом 19 Правил № 999 в связи с невыполнением обязательств субъектами Российской Федерации за 2015 год, предусмотренных заключенными Соглашениями о предоставлении субсидий, направлены уведомления в 7 регионов о возврате в доход федерального бюджета средств на общую сумму 182,1 млн. рублей, в том числе: Орловская область – 56,0 млн. рублей, Ленинградская область – 14,5 млн. рублей, Калужская область – 16,0 млн. рублей, Вологодская область – 12,4 млн. рублей, Пермский край – 63,4 млн. рублей, Республика Саха (Якутия) – 7,5 млн. рублей.

По состоянию на 1 октября 2017 года возврат средств в федеральный бюджет осуществлен 6 субъектами Российской Федерации, за исключением Орловской области, на общую сумму 126,1 млн. рублей.

Росавтодором за невыполнение субъектами Российской Федерации обязательств за 2016 год, предусмотренных заключенными Соглашениями о предоставлении субсидий, на основании пункта 19 Правил № 999 направлены уведомления в 13 регионов о возврате в доход федерального бюджета средств на общую сумму 120,3 млн. рублей, в том числе: Брянская область – 4,8 млн. рублей, Воронежская область – 5,7 млн. рублей, Калужская область – 10,1 млн. рублей, Курская область – 1,1 млн. рублей, Орловская область – 32,4 млн. рублей, Смоленская область – 13,0 млн. рублей, Ленинградская область – 1,5 млн. рублей, Астраханская область – 1,8 млн. рублей, Волгоградская область – 8,0 млн. рублей, Ростовская область – 12,7 млн. рублей, Республика Дагестан – 4,9 млн. рублей, Пермский край – 23,7 млн. рублей, Республика Мари Эл – 0,7 млн. рублей.

По состоянию на 1 октября 2017 года возвращены средства в федеральный бюджет в полном объеме 11 субъектами Российской Федерации

на сумму 88,6 млн. рублей. Не осуществлен возврат Пермским краем (23,7 млн. рублей) и Волгоградской областью (8,0 млн. рублей).

Объем незавершенного строительства и дебиторской, кредиторской задолженностей

По состоянию на 1 января 2017 года объем незавершенного строительства в целом по анализируемым регионам составлял 1 765,8 млн. рублей, в том числе проектно-изыскательские работы – 259,9 млн. рублей.

По состоянию на 1 октября 2017 года объем незавершенного строительства уменьшился на 825,5 млн. рублей и составил 940,3 млн. рублей, из которых проектно-изыскательские работы – 38,1 млн. рублей.

Информация об объемах незавершенного строительства приведена в таблице:

| По состоянию на: | Объем незавершенного строительства, млн. рублей | | Объем средств, предусмотренный на соответствующий год, млн. рублей | | | Объем средств, необходимых для завершения строительства (реконструкции) объектов, млн. рублей |
|------------------|---|-----------------|--|--------------------------------------|-----------------------------|---|
| | Всего | в том числе ПИР | Всего, в том числе | за счет средств федерального бюджета | за счет бюджета субъекта РФ | |
| 1.01.2015 г. | 261,3 | 215,4 | 1 956,4 | 1 157,5 | 798,9 | 1 101,2 |
| 1.01.2016 г. | 1 188,7 | 210,6 | 2 805,4 | 1 447,2 | 1 358,5 | 1 531,6 |
| 1.01.2017 г. | 1 765,8 | 259,9 | 6 332,1 | 3 321,2 | 3 010,8 | 3 421,9 |
| 1.10.2017 г. | 940,3 | 38,1 | 691,2 | 346,9 | 344,3 | 168,2 |

Анализ представленных данных показал, что по состоянию на 1 августа 2017 года в 6 субъектах Российской Федерации объем незавершенного строительства составляет более 150 млн. рублей, в том числе:

| Субъект РФ | По состоянию на 1.01.2016 г., млн.рублей | По состоянию на 1.01.2017 г., млн. рублей | По состоянию на 1.08.2017 г., млн. рублей |
|-------------------------|--|---|---|
| Курская область | 6,8 | 583,5 | 583,5 |
| Волгоградская область | 265,6 | 189,1 | 251,9 |
| Омская область | 13,2 | 180,9 | 180,9 |
| Орловская область | 305,7 | 141,9 | 212,1 |
| Свердловская область | 97,0 | 140,2 | 160,3 |
| Республика Башкортостан | 30,4 | 123,5 | 212,7 |

По каждому из указанных субъектов Российской Федерации (кроме Курской и Омской областей) объем незавершенного строительства за семь месяцев 2017 года увеличился, при этом в Республике Башкирия и Орловской области, более чем на 30 %.

Анализ дебиторской задолженности, числящейся на учете в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и их подведомственных учреждениях, ответственных за дорожное хозяйство и осуществление дорожной деятельности, показал, что в период 2015 – 2017 годов дебиторская задолженность регионов по средствам бюджетов, направленных на строительство и реконструкцию автомобильных дорог общего пользования в рамках реализации федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 – 2017 годы и на период до 2020 года» имеет тенденцию к уменьшению.

Так, по состоянию на 1 января 2016 года объем дебиторской задолженности в анализируемых регионах составлял 73,8 млн. рублей, на 1 января 2017 года дебиторская задолженность уменьшилась на 36,9 млн. рублей, или на 50,2 % и составила 36,6 млн. рублей.

Вместе с тем за семь месяцев 2017 года объем дебиторской задолженности увеличился по сравнению с началом года на 27,0 млн. рублей и составил 63,6 млн. рублей, в том числе просроченной – 19,4 млн. рублей.

При этом рост дебиторской задолженности составляет почти 100 процентов. Динамика изменения объема дебиторской задолженности субъектов Российской Федерации, имеющих дебиторскую задолженность, представлена в таблице.

(тыс. рублей)

| Субъект РФ | На 1.01.2016 г. | На 1.01.2017 г. | На 1.08.2017 г. |
|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Республика Тыва | 0,0 | 0,0 | 1 116,7 |

| | | | |
|-------------------|----------|---------|----------|
| Курская область | 0,0 | 0,0 | 43 029,3 |
| Орловская область | 73 479,7 | 36627,3 | 19 435,8 |

Следует отметить, что общий объем финансирования целевой программы Орловской области за 2017 год составил 296,1 млн. рублей, т.е. дебиторская задолженность за указанный период составляет 6,6 % общего объема финансирования. Объем финансирования Курской области составил 406,9 млн. рублей, дебиторская задолженность – 10,6 %, Республика Тыва соответственно 4,5 млн. рублей и 24,4 %.

Основную долю дебиторской задолженности в регионах составляет задолженность по выданным авансам подрядным организациям в рамках выполнения контрактов на строительство и реконструкцию автомобильных дорог.

Анализ кредиторской задолженности, числящейся на учете в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и их подведомственных учреждениях, ответственных за дорожное хозяйство и осуществление дорожной деятельности, показал, что в период 2015 – 2017 годов дебиторская задолженность регионов по средствам бюджетов, направленных на строительство и реконструкцию автомобильных дорог общего пользования в рамках реализации федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 – 2017 годы и на период до 2020 года» имеет тенденцию к увеличению.

Так, по состоянию на 1 января 2016 года объем кредиторской задолженности в анализируемых регионах составлял 32,1 млн. рублей, на 1 января 2017 года кредиторская задолженность увеличилась на 19,0 млн. рублей, или на 37,2 % и составила 51,1 млн. рублей. За семь месяцев 2017 года объем кредиторской задолженности увеличился по сравнению с началом года на 189,3 млн. рублей.

Из сложившейся по состоянию на 1 августа 2017 года кредиторской задолженности по регионам (240,4 млн. рублей, в том числе просроченная -

59,5 млн. рублей), основная часть приходится на следующие регионы: Волгоградская область – 57,7 млн. рублей (24,0 %), Псковская область – 43,7 млн. рублей (18,2 %), Орловская область – 32,7 млн. рублей (13,6 %).

При этом по всем указанным регионам рост кредиторской задолженности составляет почти 100 процентов. Динамика изменения объема кредиторской задолженности субъектов Российской Федерации представлена в таблице.

(тыс. рублей)

| Субъект РФ | 1.01.2016 г. | 1.01.2017 г. | 1.08.2017 г. |
|-----------------------|--------------|--------------|--------------|
| Республика Мордовия | 0,0 | 0,0 | 2 016,8 |
| Удмуртская Республика | 0,0 | 0,0 | 25 520,8 |
| Амурская область | 0,0 | 0,0 | 484,0 |
| Волгоградская область | 141,5 | 1 261,3 | 57 684,7 |
| Воронежская область | 0,0 | 14,9 | 0,0 |
| Калужская область | 39 852,2 | 0,0 | 10 041,3 |
| Костромская область | 0,0 | 11 9954,4 | 0,0 |
| Омская область | 0,0 | 21 045,5 | 0,0 |
| Оренбургская область | 0,0 | 30 493,7 | 0,0 |
| Орловская область | 2 946,9 | 0,0 | 32 686,8 |
| Псковская область | 0,0 | 0,0 | 43 737,9 |
| Саратовская область | 0,0 | 0,0 | 1354,3 |
| Челябинская область | 0,0 | 0,0 | 19 615,1 |

Выводы:

1. В рамках Федеральной целевой программой «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 - 2017 годы и на период до 2020 года», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2013 г. № 598 (далее – Программа, ФЦП), предусмотрено предоставление субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на мероприятия по строительству и реконструкции автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к ближайшим общественно значимым объектам сельских населенных пунктов, а также к объектам производства и переработки сельскохозяйственной продукции (далее - субсидии).

В связи с отсутствием комплексных подходов в вопросах развития инфраструктуры сельских территорий, значительная часть указанных территорий не обеспечена автомобильными дорогами с твердым покрытием, в том числе ведущих к общественно значимым объектам, а также к объектам производства и переработки сельскохозяйственной продукции.

Общее количество населенных пунктов, расположенных в сельской местности, имеющих общественно значимые объекты, а также объекты производства и переработки сельскохозяйственной продукции по состоянию на 1 января 2015 года составило 81 515 ед., на 1 января 2016 года – 81 733 ед., на 1 января 2017 года – 83 263 единицы.

При этом количество указанных населенных пунктов, соединенных автомобильными дорогами с сетью автодорог общего пользования, составляет: на 1 января 2015 года – 65 502 ед. (в т.ч. автодороги с твердым покрытием – 51 153 ед., или 78,1 %), на 1 января 2016 года – 69 162 ед. (в т.ч. автодороги с твердым покрытием – 51 537 ед., или 74,5 %), на 1 января 2017 года – 67 419 ед. (в т.ч. автодороги с твердым покрытием – 52 693 ед., или 78,2 %).

По состоянию на 1 января 2017 года общая протяженность автомобильных дорог в Российской Федерации составила 1 498 764,4 км, из них с твердым покрытием – 1 053 802,9 км.

Общая протяженность автодорог, ведущих к ближайшим общественно значимым объектам и к объектам производства и переработки сельскохозяйственной продукции в населенных пунктах, расположенных в сельской местности, в 2017 году по отношению к 2015 году увеличилась на 9,5 % и составила: на 1 января 2015 года – 254 425,2 км (в т.ч. автодороги с твердым покрытием – 151 863,6 км), на 1 января 2016 года – 261 476,4 км (в т.ч. автодороги с твердым покрытием – 152 915,3 км), на 1 января 2017 г. – 278 598,7 км (в т.ч. автодороги с твердым покрытием – 154 452,8 км, или 55,4 % от общего показателя указанных автодорог). При этом протяженность автодорог с твердым покрытием увеличилась только на 1,7 %.

Протяженность указанных автомобильных дорог не соответствующих нормативным требованиям к транспортно-эксплуатационному показателю ежегодно увеличивается и составляет: по состоянию на 1 января 2015 года – 99 365,9 км (65,4 %), на 1 января 2016 года – 103 098,9 км (67,4 %), на 1 января 2017 года – 104 829,5 км (67,9 %).

По состоянию на 1 января 2017 года потребность в строительстве и реконструкции автомобильных дорог для соединения с сетью автодорог общего пользования ближайших к ней общественно значимых объектов, а также объектов производства и переработки сельскохозяйственной продукции, расположенных в сельской местности, составила 112 486 км на 19 925 объектов.

Необходимо отметить, что 12 субъектов Российской Федерации (Республики Адыгея, Дагестан, Мордовия, Пермский край, Амурская, Калининградская, Ленинградская, Новгородская, Ростовская, Смоленская, Ульяновская и Челябинская области) не располагают информацией об общем количестве населенных пунктов, расположенных в сельской местности, имеющих общественно значимые объекты и объекты производства и переработки сельскохозяйственной продукции, а также о протяженности сельских автомобильных дорог, что может свидетельствовать о формальном подходе к реализации федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 - 2017 годы и на период до 2020 года» в части мероприятий по строительству и реконструкции автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием.

2. Одним из важнейших целевых индикаторов ФЦП является индикатор «Ввод в эксплуатацию 4,05 тыс. км автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к ближайшим общественно значимым объектам сельских населенных пунктов, а также к объектам производства и переработки сельскохозяйственной продукции».

Анализ региональных программ субъектов Российской Федерации показал, что в них включены мероприятия по строительству и реконструкции сельских автомобильных дорог, при этом в ряде указанных программ отсутствуют целевые показатели по увеличению протяженности автодорог.

Так, в региональных программах Пермского края, Астраханской, Брянской, Рязанской и Смоленской областей на 2015 год отсутствовали целевые (количественные) значения (км) по показателю «Ввод в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к ближайшим общественно значимым объектам сельских населенных пунктов, а также к объектам производства и переработки сельскохозяйственной продукции».

Аналогичная ситуация связана с реализацией региональных программ на 2016 – 2017 годы. Отсутствие целевых (количественных) значений (км) по указанному показателю на 2016 год установлено в региональных программах Республики Калмыкия, Забайкальского, Пермского краях, Астраханской, Брянской, Омской, Орловской, Рязанской и Смоленской областях, на 2017 год – Архангельской, Астраханской, Нижегородской и Омской областях.

Таким образом, отсутствие по ряду субъектов в региональных программах целевых значений указанного показателя не позволяет сопоставить показатели ФЦП и показатели региональных программ.

3. В соответствии с пунктом 2 Правил¹ № 598 субсидии предоставляются в целях оказания финансовой поддержки при исполнении расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при реализации мероприятий государственных программ (подпрограмм государственных программ) субъектов Российской Федерации по устойчивому развитию

¹ Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на комплексное обустройство объектами социальной и инженерной инфраструктуры населенных пунктов, расположенных в сельской местности, на строительство и реконструкцию автомобильных дорог утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2013 г. № 598 (далее – Правила № 598)

сельских территорий, направленных на строительство и реконструкцию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к ближайшим общественно значимым объектам сельских населенных пунктов, а также к объектам производства и переработки сельскохозяйственной продукции.

Анализ условий заключенных Росавтодором с субъектами Российской Федерации соглашений о предоставлении субсидий в 2015 и 2016 годах показал, что требование, установленное Правилам № 598, в части наличия в соглашении о предоставлении субсидии обязательства субъекта Российской Федерации по достижению показателей результативности использования субсидии, не устанавливалось. Так, соглашения о предоставлении субсидий содержали обязательство только по обеспечению контроля за достижением показателей результативности.

4. Пунктом 4.1 статьи 179.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации определено, что порядок формирования и использования бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта Российской Федерации (за исключением городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя) должен предусматривать направление бюджетных ассигнований на проектирование, строительство, реконструкцию автомобильных дорог общего пользования (за исключением автомобильных дорог федерального значения) с твердым покрытием до сельских населенных пунктов, не имеющих круглогодичной связи с сетью автомобильных дорог общего пользования, а также на их капитальный ремонт и ремонт в размере не менее 5 процентов объема бюджетных ассигнований дорожного фонда субъектов Российской Федерации, формируемого за счет доходов бюджета субъекта Российской Федерации от акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации.

Федерации, а также транспортного налога, в том числе в виде субсидий местным бюджетам на указанную дорожную деятельность в отношении автомобильных дорог общего пользования местного назначения.

Вместе с тем вышеуказанные положения отсутствуют в порядках формирования и использования бюджетных ассигнований дорожных фондов Курской области и Республики Ингушетия.

5. Ожидаемые конечные результаты реализации ФЦП и показатели ее социально-экономической эффективности включают, в том числе достижение совокупного экономического эффекта в размере 104,6 млрд. рублей, в том числе за счет строительства и реконструкции автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к ближайшим общественно значимым объектам сельских населенных пунктов, а также к объектам производства и переработки сельскохозяйственной продукции – 2,3 млрд. рублей, привлечения внебюджетных средств по всем мероприятиям (в том числе по строительству и реконструкции автомобильных дорог) – 38,8 млрд. рублей.

По информации, представленной субъектами Российской Федерации, привлечение средств из внебюджетных источников в периоде предоставления субсидий на строительство автомобильных дорог в рамках мероприятий Программы осуществляли всего 7 регионов, объемы привлечения внебюджетных средств составили: по состоянию на 1 января 2016 года – 30,6 млн. рублей, по состоянию на 1 января 2017 года – 3,1 млн. рублей, по состоянию на 1 августа 2017 года – 30,3 млн. рублей.

Всего за 2015 – 2016 годы и истекший период 2017 года привлечено 64,0 млн. рублей, в том числе Республика Калмыкия – 4,7 млн. рублей, Ставропольский край – 0,3 млн. рублей, Брянская – 25,6 млн. рублей, Воронежская – 1,5 млн. рублей, Ивановская – 0,2 млн. рублей, Калужская – 30,0 млн. рублей, Костромская – 1,6 млн. рублей.

6. Результаты контрольного мероприятия «Проверка использования субсидий из федерального бюджета, предоставленных бюджетам Новгородской, Орловской областей и Алтайского края в 2015 – 2016 годах, а также истекшем периоде 2017 года на строительство и реконструкцию автомобильных дорог общего пользования в рамках реализации федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 – 2017 годы и на период до 2020 года» показали нарушение Росавтодором условий предоставления субсидий.

Так, Росавтодором в нарушение пункта 3 Правил № 598 и пункта 1.3.2 соглашения о предоставлении субсидии от 14 августа 2015 г. № ФДА-48/26-С1 предоставлена часть субсидии бюджету Новгородской области на софинансирование объекта реконструкции автомобильной дороги в сумме 14,0 млн. рублей, при отсутствии в Областном законе от 16 декабря 2014 г. № 679-ОЗ «Об областном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» бюджетных ассигнований на исполнение расходных обязательств Новгородской области, связанных с реализацией мероприятий, предусмотренных соглашением.

Аналогичное нарушение пункта 3 Правил № 598 установлено при предоставлении Росавтодором части субсидии бюджету Орловской области в 2015 году в сумме 116,8 млн. рублей при отсутствии в Законе Орловской области от 5 декабря 2014 г. № 1699-ОЗ «Об областном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» соответствующего объема бюджетных ассигнований на исполнение расходных обязательств Орловской области, связанных с реализацией мероприятий, предусмотренных соглашением.

7. Проведенный анализ перечисления Росавтодором и использования регионами субсидии показал следующее.

В 2015 году Росавтодором в соответствии с заключенными соглашениями о предоставлении субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации

44 регионам предоставлены межбюджетные субсидии в сумме 4 163,3 млн. рублей на строительство и реконструкцию сельских автомобильных дорог.

При этом 41 соглашение было заключено Росавтодором в августе и 3 соглашения октябре 2015 года. Из 4 163,3 млн. рублей, предоставленных субъектам Российской Федерации, в 4 квартале 2015 года направлено 3 698,4 млн. рублей, или 88,8 %, из них в декабре 2015 года – 2 170,6 млн. рублей.

Кассовый расход субъектов Российской Федерации в 2015 года за счет средств федерального бюджета составил 3 170,3 млн. рублей, или 76,1 %. Субъектами Российской Федерации в 2015 году профинансировано за счет средств регионального бюджета 2 847,1 млн. рублей, или 77,8 % от объема финансирования, установленного соглашениями о предоставлении субсидий, 3 657,3 млн. рублей.

В 2016 году Росавтодором заключено 49 соглашений о предоставлении субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на общую сумму 5 427,6 млн. рублей, из них 47 соглашений в мае 2016 года. Кассовый расход субъектов Российской Федерации субсидий из федерального бюджета в 2016 году составил 4 402,4 млн. рублей, или 81,1 % от объема, предусмотренного заключенными соглашениями. Финансирование за счет средств региональных бюджетов – 3 571,5 млн. рублей, или 79,1 % от 4 515,6 млн. рублей.

В 2017 году Росавтодором заключено 51 соглашение на общую сумму 8 225,9 млн. рублей. По состоянию на 20 ноября 2017 года кассовый расход субъектами Российской Федерации субсидий из федерального бюджета составил 5 731,2 млн. рублей, или 69,7 % от объема, предусмотренного заключенными соглашениями. Финансирование за счет регионального бюджета - 6 651,2 млн. рублей, кассовое исполнение - 3 989,3 млн. рублей, или 60 %.

Таким образом, позднее перечисление субсидии в регионы было осуществлено Росавтодором только в 2015 году, при этом низкое освоение средств федерального бюджета субъектами Российской Федерации наблюдалось также и в 2016-2017 годах, что может свидетельствовать о

недостаточной готовности регионов к реализации мероприятий по строительству и реконструкции автомобильных дорог в рамках ФЦП.

8. Указанный вывод также подтверждается проведенным анализом достижения показателя по вводу в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к ближайшим общественно значимым объектам сельских населенных пунктов, а также к объектам производства и переработки сельскохозяйственной продукции, установленного соглашениями о предоставлении субсидий из федерального.

Так, по итогам 2015 года только 26 субъектами Российской Федерации указанный показатель был достигнут, при этом 18 регионами (69,2 %) не достигнут.

В эксплуатацию в установленном порядке не был осуществлен ввод ни одного километра указанных автомобильных дорог 9 субъектами Российской Федерации (Республики Адыгея, Дагестан, Саха (Якутия), Пермский край, Костромская, Смоленская, Ленинградская, Вологодская, Волгоградская области) при плановом значении 84,1 км.

Кроме того, низкий уровень показателей по вводу автомобильных дорог, завершаемых строительством и реконструкцией, отмечен в следующих регионах: Калужская область (план – 11,8 км, факт – 1,2 км); Республика Калмыкия (план – 10,3 км, факт – 3 км); Ростовская область (план – 20,1 км, факт – 9,9 км); Республика Башкортостан (план – 44,0 км, факт – 35,0 км).

В результате из 520,0 км, предусмотренных к вводу в 2015 году в соответствии с заключенными с Росавтодором соглашениями о предоставлении субсидий, регионами было введено 384,7 км, или 74 %.

Аналогичная ситуация сложилась по итогам 2016 года, 26 регионами из 49 не достигнуты плановые показатели. Так, из 558,9 км, предусмотренных к вводу в соответствии с соглашениями о предоставлении субсидий, было введено только 351,5 км, или 62,9 %,.

Кроме того, 7 регионов (Республики Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Забайкальский край, Орловская, Ленинградская, Астраханская области) не обеспечили ввод в установленном законодательством порядке (отсутствует разрешение на ввод объекта в эксплуатацию, предусмотренное статьей 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации) ни одного километра автомобильных дорог при плановом значении 50,8 км.

По состоянию на 20 ноября 2017 года кассовый расход субъектами Российской Федерации субсидий из федерального бюджета составил 5 731,2 млн. рублей, или 69,7 % от объема (8 225,9 млн. рублей), предусмотренного заключенными соглашениями.

Наименьшее исполнение, менее 50 %, сложилось по 8 регионам (Воронежская, Калининградская, Ленинградская область, Псковская, Астраханская, Ульяновская, Омская области), при этом плановый показатель по вводу автомобильных дорог указанными субъектами Российской Федерации, составляет 102,8 км. Исходя из изложенного, существуют риски недостижения указанного показателя и в 2017 году.

9. По состоянию на 1 января 2017 года при плановом показателе первого этапа ФЦП (2014 – 2017 годы) – ввод 1,88 тыс. км, введено в 2015 – 2016 годах 0,74 тыс. км. Таким образом, при 100-процентном вводе автомобильных дорог в 2017 году (0,91 тыс. км), включая переходящие объекты, для достижения к 2020 году основного индикатора ФЦП (4,05 тыс. км) регионам необходимо ежегодно, начиная с 2018 года, вводить в эксплуатацию не менее 0,8 тыс. км автомобильных дорог, или всего за три года – 2,4 тыс. км.

Таким образом, сложившиеся темпы ввода автомобильных дорог могут свидетельствовать о наличии значительных рисков достижения показателя ФЦП.

10. В ходе контрольного мероприятия² установлены признаки нецелевого использования субсидий, предоставленных в 2015 – 2017 годах Орловской, Новгородской областям и Алтайскому краю, из федерального бюджета на софинансирование строительства и реконструкции автомобильных дорог на общую сумму 144,5 млн. рублей.

В соответствии с Правилами № 598 субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации предоставляются в целях оказания финансовой поддержки мероприятий по строительству и реконструкции автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к ближайшим общественно значимым объектам сельских населенных пунктов, а также к объектам производства и переработки сельскохозяйственной продукции.

При этом в Новгородской и Орловской областях осуществлялось строительство и реконструкция автомобильных дорог к населенным пунктам, не имеющим общественно значимых объектов, а также объектов производства и переработки сельскохозяйственной продукции, в сумме 106,3 млн. рублей и 33,7 млн. рублей соответственно.

В Алтайском крае осуществлено строительство и реконструкции 5 автомобильных дорог к общественно значимым объектам, находящимся на расстоянии 70 – 100 метров от ближайших общественно значимых объектов, что указывает признаки нецелевого использования субсидии в сумме 3,5 млн. рублей.

Так, например, при строительстве автомобильной дороги «Подъезд к с. Борисовка в Угловском районе Алтайского края» установлено, что ближайшим общественно значимым объектом в с. Борисовка является магазин, при этом

² «Проверка использования субсидий из федерального бюджета, предоставленных бюджетам Новгородской, Орловской областей и Алтайского края в 2015 – 2016 годах, а также истекшем периоде 2017 года на строительство и реконструкцию автомобильных дорог общего пользования в рамках реализации федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 – 2017 годы и на период до 2020 года»

строительство автомобильной дороги произведено к школе, расположенной на 85 м дальше от магазина. Стоимость строительства указанного участка автомобильной дороги расчетно составила 1,2 млн. рублей, в том числе за счет субсидии – 0,6 млн. рублей.

11. Следует отметить, что в ряде случаев в сельских населенных пунктах ближайшим общественно значимым объектов является магазин, при этом в населенных пунктах также располагаются другие общественно значимые объекты, как больница, поликлиника, школа, детский сад.

Исходя из положений Правил № 598 софинансирование из федерального бюджета строительства (реконструкции) автомобильной дороги до общественно значимого объекта, расположенного в удаленности от ближайшего общественно значимого объекта не допускается, что в целом не обеспечивает достижение заданных целей и задач Программы в части создания комфортных условий жизнедеятельности в сельской местности, формирования позитивного отношения к сельской местности и сельскому образу жизни, а также повышения уровня комплексного обустройства населенных пунктов, расположенных в сельской местности, объектами социальной и инженерной инфраструктуры.

В случаях строительства (реконструкции) автомобильной дороги не к ближайшему общественно значимому объекту приводит к расходованию субсидий с признаками нецелевого использования.

12. В соответствии с соглашениями о предоставлении субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации регионами представляются в Росавтодор отчеты об осуществлении расходов на строительство и реконструкцию автомобильных дорог, а также достижения показателей результативности предоставления субсидий в части увеличения протяженности автомобильных дорог, имеющих твердое покрытие, в сельской местности.

При этом предоставление субъектами Российской Федерации в Росавтодор подтверждающих документов о вводе объектов в эксплуатацию

заключенными соглашениями о предоставлении субсидий и Правилами № 598 не требуется.

Вместе с тем проведенные проверки показали, что субъектами Российской Федерации предоставляется в Росавтодор недостоверная отчетная информация о вводе автомобильных дорог в эксплуатацию.

Так, в 2015 году Новгородской областью в соответствии с соглашением о предоставлении субсидий следовало ввести 4 автомобильные дороги протяженностью 18,035 км. В соответствии с отчетом об осуществлении расходов бюджета на строительство и реконструкцию автомобильных дорог и достижении целевых показателей результативности, направленным департаментом транспорта и дорожного хозяйства Новгородской области в Росавтодор, в 2015 году в эксплуатацию были введены 2 объекта протяженностью 8,5 км.

Вместе с тем разрешения на ввод указанных объектов получено от 31 марта 2016 года и 10 августа 2016 года соответственно. Таким образом, указанный отчет содержал недостоверную информацию.

Аналогичная ситуация связана с реализацией соглашения от 13 августа 2015 г. № ФДА 48/11-С-1 о предоставлении в 2015 году субсидий из федерального бюджета бюджету Орловской области на строительство и реконструкцию автомобильных дорог. Из 8 предусмотренных к вводу в 2015 году автомобильных дорог общей протяженностью 28,0 км, разрешения на ввод в эксплуатацию не было получено ни по одному объекту.

Недостоверная информация была представлена в Росавтодор департаментом строительства, топливно-энергетического комплекса, жилищно-коммунального хозяйства, транспорта и дорожного хозяйства Орловской области письмом от 14 января 2016 г. № 241 о вводе 8 объектов в эксплуатацию протяженностью 28,0 км.

При этом разрешение на ввод 1 объекта в эксплуатацию получено 24 июня 2016 года, по 4 объектам автомобильных дорог – в декабре 2016 года, по

2 объектам – в марте и апреле 2017 года, по 1 объекту – разрешение на ввод объекта в эксплуатацию отсутствует.

13. В соответствии с разделом IV Программы (в редакции, действующей до 19 августа 2017 года) критериями отбора региональных программ являются, в том числе использование современных технологий при создании объектов социальной и инженерной инфраструктуры, строительстве и реконструкции автомобильных дорог.

Вместе с тем в ходе проведения экспертно-аналитического мероприятия установлено, что в 2015 – 2017 годах только 13 субъектами Российской Федерации (Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Удмуртия, Алтайский край, Астраханская область, Калужская область, Курганская область, Новосибирская область, Оренбургская область, Пензенская область, Псковская область, Рязанская область, Свердловская область) были использованы современные технологии при строительстве и реконструкции автомобильных дорог.

Необходимо отметить, что критерий «Использование современных технологий при создании объектов социальной и инженерной инфраструктуры, строительстве и реконструкции автомобильных дорог» отбора региональных программ для предоставления субсидий исключен из Программы постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2017 г. № 925 «О внесении изменений в федеральную целевую программу «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 - 2017 годы и на период до 2020 года».

14. По состоянию на 1 января 2017 года объем незавершенного строительства составлял 1 765,8 млн. рублей, в том числе проектно-изыскательские работы – 259,9 млн. рублей. На 1 октября 2017 года объем незавершенного строительства уменьшился на 825,5 млн. рублей и составил 940,3 млн. рублей, из которых проектно-изыскательские работы – 38,1 млн. рублей.

Анализ дебиторской задолженности, числящейся на учете в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и их подведомственных учреждениях, ответственных за дорожное хозяйство и осуществление дорожной деятельности, показал, что в период 2015 – 2017 годов дебиторская задолженность регионов по средствам бюджетов, направленных на строительство и реконструкцию автомобильных дорог общего пользования в рамках реализации федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 – 2017 годы и на период до 2020 года» имеет тенденцию к уменьшению.

Так, по состоянию на 1 января 2016 года объем дебиторской задолженности в анализируемых регионах составлял 73,8 млн. рублей, на 1 января 2017 года дебиторская задолженность уменьшилась на 36,9 млн. рублей, или на 50,2 % и составила 36,6 млн. рублей.

Предложения:

1. Направить информационные письма в Правительство Российской Федерации, Федеральное дорожное агентство.

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

Приложения: 1. Информация об использовании средств федерального бюджета и прироста протяженности автомобильных дорог в 2015 году, на 2 л. в 1 экз.;
2. Информация об использовании средств федерального бюджета и прироста протяженности автомобильных дорог в 2016 году, на 3 л. в 1 экз.

Аудитор



В.Н.Богомолов