

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 23 марта 2007 года № 13К (531) «О результатах аудита эффективности использования бюджетных средств, выделенных на финансирование дорожного хозяйства в Ленинградской и Тюменской областях и Республике Татарстан, совместно с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации (по согласованию)»:*

*Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.*

*Направить представления Счетной палаты Министру транспорта Российской Федерации, руководителю Федерального дорожного агентства.*

*Направить информационные письма в Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации, Президенту Республики Татарстан, губернатору Ленинградской области, губернатору Тюменской области.*

*Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Контрольно-счетную палату Ленинградской области, Счетную палату Тюменской области, Счетную палату Республики Татарстан.*

## **ОТЧЕТ**

### **о результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности использования бюджетных средств, выделенных на финансирование дорожного хозяйства в Ленинградской и Тюменской областях и Республике Татарстан, совместно с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации (по согласованию)»**

**Основание для проведения контрольного мероприятия:** пункт 3.6.15 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2006 год.

#### **Цели контрольного мероприятия**

Определить законность и эффективность использования бюджетных средств, выделенных на финансирование дорожного хозяйства в Ленинградской и Тюменской областях и Республике Татарстан; установить факторы, влияющие на эффективность использования бюджетных средств, выделяемых на финансирование дорожного хозяйства субъектов Российской Федерации; подготовить предложения по повышению эффективности использования бюджетных средств, выделяемых на финансирование дорожного хозяйства субъектов Российской Федерации.

#### **Предмет контрольного мероприятия**

Федеральные законы о федеральном бюджете на соответствующий год и законы субъектов Российской Федерации о бюджетах субъектов Российской Федерации на соответствующий год, нормативные правовые акты, распорядительные, финансовые и отчетные документы, обосновывающие операции со средствами федерального бюджета и средствами субъектов Российской Федерации.

#### **Объекты контрольного мероприятия**

Федеральное дорожное агентство; органы управления автомобильными дорогами общего пользования, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации: комитет по дорожному хозяйству и транспорту Ленинградской области и ГУ «Управление автомобильных дорог Ленинградской области», ГУ Тюменской области «Управление автомобильных дорог Тюменской области», Министерство транспорта

и дорожного хозяйства Республики Татарстан и ГУ «Главное управление содержания и развития дорожно-транспортного комплекса Татарстана при Министерстве транспорта и дорожного хозяйства Республики Татарстан».

**Проверяемый период деятельности:** 2002-2005 годы.

**Срок проведения контрольного мероприятия:** с 13 февраля 2006 года по 30 декабря 2006 года.

В соответствии с Методикой проведения аудита эффективности использования государственных средств, принятой решением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 23 апреля 2004 года (протокол № 13 (383), решением совещания в Счетной палате Российской Федерации по вопросам проведения аудита эффективности использования бюджетных средств, выделенных на финансирование дорожного хозяйства в Ленинградской и Тюменской областях и Республике Татарстан, базовым перечнем критериев и показателей, отражающих эффективность деятельности проверяемых объектов, утвержденным 23 марта 2006 года.

Проверка проводилась совместно с Министерством внутренних дел Российской Федерации (по согласованию).

### **Результаты контрольного мероприятия**

#### **1. Анализ изменения протяженности сети автомобильных дорог общего пользования**

Автомобильные дороги являются важнейшей составной частью транспортной системы страны. От уровня транспортно-эксплуатационного состояния и развития сети автомобильных дорог зависит решение задач экономического развития регионов и России в целом, а также повышение качества жизни населения.

Проверяемый период 2002-2005 годов определен реализацией I этапа подпрограммы «Автомобильные дороги» федеральной целевой программы «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2001 года № 848. Эффективность использования государственных средств оценивалась по нормативным правовым документам, принятым до 1 января 2006 года. (Справочно: постановлением Правительства Российской Федерации от 31 мая 2006 года № 338 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2001 года № 848» показатели, определенные федеральной целевой программой, откорректированы).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 1991 года № 61 «О классификации автомобильных дорог в Российской Федерации» (в редакции постановлений Правительства Российской Федерации от 27 декабря 1994 года № 1428, от 1 декабря 1997 года № 1513 и от 2 февраля 2000 года № 100) установлено, что к автомобильным дорогам общего пользования относятся внегородские автомобильные дороги, которые подразделяются на федеральные дороги и дороги субъектов Российской Федерации.

Основные показатели протяженности сети дорог общего пользования характеризуются следующими данными:

Наименование показателей	Российская Федерация	В т. ч. по субъектам		
		Республика Татарстан	Ленинградская область	Тюменская область
Протяженность дорог общего пользования - всего, км	580982	14634	11128	10134
в т. ч. с покрытием:				
твердым	530528	13478	10679	7462

Наименование показателей	Российская Федерация	В т. ч. по субъектам		
		Республика Татарстан	Ленинградская область	Тюменская область
грунтовым	50454	1156	449	2672
Искусственные сооружения (мосты и путепроводы), шт.	42027	1216	714	483
тыс. пог. м.	1747,6	54,3	33,2	24,0
Протяженность федеральных дорог, км	47099	1086	1319	1011
в т. ч. с покрытием:				
твердым	46851	1086	1319	1011
грунтовым	248	-	-	-
Искусственные сооружения (мосты и путепроводы), шт.	5695	109	144	66
тыс. пог. м.	362,7	9,2	11,3	5,8
Протяженность территориальных дорог, км	533883	13548	9809	9123
в т. ч. с покрытием:				
твердым	483677	12392	9360	6451
грунтовым	50206	1156	449	2672
Искусственные сооружения (мосты и путепроводы), шт.	36332	1107	570	417
тыс. пог. м.	1384,9	45,1	21,9	18,2

Выбранные для аудита субъекты Российской Федерации - Республика Татарстан, Ленинградская и Тюменская области - находятся в разных федеральных округах, протяженность дорог общего пользования, находящихся в границах субъектов Российской Федерации, соответственно, составляет 14,6 тыс. км, 11,1 тыс. км и 10,1 тыс. км. Протяженность дорог, проходящих по указанным субъектам Российской Федерации, к общей протяженности дорог России, соответственно, составляет 2,5 %, 1,9 % и 1,7 процента.

Основная доля федеральных автомобильных дорог - это автодороги II и III категорий (соответственно, 38,7 % и 44,2 % от протяженности федеральных дорог), территориальных автомобильных дорог - дороги IV и V категорий (57,9 % и 14,4 процента).

Протяженность грунтовых дорог в субъектах Российской Федерации от общей протяженности дорог, проходящих в их границах, составляет: Тюменская область - 2672 км (26,4 %), Республика Татарстан - 1156 км (7,9 %), Ленинградская область - 449 км (4 %). До настоящего времени не имеют соответствующего покрытия дороги, ведущие к центральным усадьбам сельхозпредприятий и прочим населенным пунктам. В Тюменской области 366 населенных пунктов не имеют связи с районными центрами по автодорогам с твердым покрытием (29,4 % от общего количества населенных пунктов области, в которых проживает 3,9 % населения Тюменской области).

Изменение протяженности сети дорог общего пользования по годам характеризуется следующими данными:

Годы	Российская Федерация	В т. ч. по субъектам (км)		
		Республика Татарстан	Ленинградская область	Тюменская область
2002	+3887	+86	+28	-187
2003	+5946	+1686	+44	-14
2004	+2033	+22	+24	+19
2005	-19614	+61	+17	+742
2002-2005	-7748	+1855	+113	+560

С 2002 по 2005 год происходило формирование сети дорог общего пользования. Так, дороги, утратившие федеральное значение, передавались в территориальную сеть. За счет приемки в сеть дорог общего пользования внутрихозяйственных дорог в 2003 году произошло резкое увеличение протяженности территориальных дорог. В Тюменской области протяженность областных дорог к концу 2005 года увеличилась на 742 км за счет принятия муниципальных дорог в соответствии с законом Тюменской области от 28 декабря 2004 года № 306 «О дорожной деятельности в Тюменской области».

Плотность сети автомобильных дорог общего пользования, проходящих по субъектам Российской Федерации, характеризуется следующими данными:

	На конец года	Протяженность дорог общего пользования	Площадь территории, тыс. кв. км	Численность населения, про- живающего на территории, тыс. жителей	Плотность автомобильных дорог, км	
					на 1000 кв. км	на 1000 жителей
Российская Федерация	2002	592617	17075,4	144964	34,7	4,1
	2003	598563	17075,4	144168	35,1	4,2
	2004	600596	17075,4	143474	35,2	4,2
	2005	580982	17075,4	143474	34,0	4,0
Республика Татарстан	2002	12816	67,8	3778	188,9	3,4
	2003	14502	67,8	3771	213,8	3,9
	2004	14573	67,8	3768	214,8	3,9
	2005	14634	67,8	3746	215,6	3,9
Ленинградская область	2002	9770	83,9	1649,7	116,4	5,9
	2003	9772	83,9	1682,7	116,5	5,9
	2004	9794	83,9	1649,7	116,7	5,9
	2005	9809	83,9	1643,8	116,9	6,0
Тюменская область	2002	9387	161,8	1323	58,0	7,1
	2003	9373	161,8	1318	57,9	7,1
	2004	9392	161,8	1315	58,0	7,1
	2005	10145	161,8	1315	62,7	7,7

Приведенные данные показывают, что к концу 2005 года плотность сети автомобильных дорог общего пользования в км/1000 кв. км территории и в км/1000 жителей к уровню указанных показателей 2002 года составила, соответственно: Российская Федерация - 98 % и 97,5 %; Республика Татарстан - 114,1 % и 114,7 %, Ленинградская область - 100,4 % и 101,7 %, Тюменская область - 108,1 % и 108,5 процента.

В субъектах Российской Федерации, выбранных для аудита эффективности, за 2002-2005 годы произошел рост показателей плотности автомобильных дорог.

По критерию результативности, определяемому темпами роста плотности автомобильных дорог общего пользования, наилучшие по сравнению со среднероссийскими показателями имели: по плотности сети в км/1000 кв. км территории - Республика Татарстан, по плотности дорог в км/1000 кв. км территории и в км/1000 жителей - Тюменская и Ленинградская области.

В 2002-2005 годах федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере дорожного хозяйства, являлись Государственная служба дорожного хозяйства Министерства транспорта Российской Федерации, затем Федеральное дорожное агентство (далее - Росавтодор).

Приказом Минтранса России от 8 ноября 2001 года № 161 «Об утверждении Положения о Государственной службе дорожного хозяйства Министерства транспорта Российской Федерации» и постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июля 2004 года № 374 «Об утверждении Положения о Федеральном дорожном агентстве» определено, что основными задачами Росавтодора являются: реализация государственной политики в дорожном хозяйстве, развитие сети федеральных автомобильных дорог общего пользования, улучшение транспортно-эксплуатационного состояния автомобильных дорог общего пользования.

Во исполнение указанного положения Росавтодор проводил диагностику федеральных автомобильных дорог. По данным Росавтодора, протяженность федеральных автомобильных дорог по транспортно-эксплуатационным показателям характеризуется следующими данными:

	На конец года			
	2002	2003	2004	2005
Доля протяженности автомобильных дорог, соответствующая нормативным требованиям по транспортно-эксплуатационным показателям, %	42,5	41,2	38,1	37,2
Протяженность федеральных дорог - всего, км	45495,2	45279,1	45241,1	45256,1
в т. ч. проходящих по территориям субъектов Российской Федерации:				
Республика Татарстан, км	1018,6	1004,5	1004,5	1004,5
доля протяженности автомобильных дорог, соответствующая нормативным требованиям по транспортно-эксплуатационным показателям, %	10,3	12,9	16,7	16,7
Ленинградская область, км	1231,5	1251,1	1265,1	1265,1
доля протяженности автомобильных дорог, соответствующая нормативным требованиям по транспортно-эксплуатационным показателям, %	36,5	38,1	47,3	47,3
Тюменская область, км	1026,0	1011,0	1011,0	1011,0
доля протяженности автомобильных дорог, соответствующая нормативным требованиям по транспортно-эксплуатационным показателям, %	6,4	9,3	12,0	12,0

С 2002 по 2005 год в Российской Федерации протяженность федеральных автомобильных дорог, отвечающих нормативно-эксплуатационным требованиям, имела стабильную тенденцию к сокращению.

На конец 2005 года по критерию результативности, определяемому долей протяженности дорог, соответствующей нормативным требованиям по транспортно-эксплуатационным показателям, к общей протяженности федеральных дорог, проходящих в границах субъектов Российской Федерации, наилучший показатель имела Ленинградская область (47,3 %), что выше среднероссийского показателя (37,2 %). Республика Татарстан и Тюменская область имели указанный показатель, соответственно, 16,7 % и 12 процентов.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации субъекты Российской Федерации самостоятельно устанавливали систему органов государственной власти, в т. ч. и в сфере дорожного хозяйства. Информация об органах управления автомобильными дорогами общего пользования, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации, характеризуется следующими данными:

Субъекты Российской Федерации	Наименование органов управления автомобильными дорогами	Номер и дата нормативного правового акта субъекта Российской Федерации	Сокращенное название органа управления	Основные функции
Республика Татарстан	ГУ «Главное управление содержания и развития дорожно-транспортного комплекса при Министерстве транспорта и дорожного хозяйства Республики Татарстан»	Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 7 сентября 2001 г. № 628	Главтатдортранс	Выполнение функции государственного заказчика по работам на проектирование, строительство, реконструкцию, ремонт и содержание автомобильных дорог и дорожных сооружений
	Министерство транспорта и дорожного хозяйства Республики Татарстан	Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 6 июля 2005 г. № 317 «Вопросы Министерства транспорта и дорожного хозяйства Республики Татарстан»	Минтранс РТ	Орган исполнительной власти. Несет ответственность за управление строительством, реконструкцией, содержанием и ремонтом автомобильных дорог общего пользования

Субъекты Российской Федерации	Наименование органов управления автомобильными дорогами	Номер и дата нормативного правового акта субъекта Российской Федерации	Сокращенное название органа управления	Основные функции
Ленинградская область	ГУ Ленинградской области «Управление автомобильных дорог Ленинградской области»	Распоряжение правительства Ленинградской области от 5 ноября 2004 г. № 497-р «О создании государственного учреждения Ленинградской области «Управление автомобильных дорог Ленинградской области»	Ленавтодор	Выполнение функции государственного заказчика по работам на проектирование, строительство, реконструкцию, ремонт и содержание автомобильных дорог и дорожных сооружений
	Комитет по дорожному хозяйству и транспорту Ленинградской области	Постановление правительства Ленинградской области от 13 октября 2004 г. № 226 «Об утверждении структуры, штатного расписания и Положения о Комитете по дорожному хозяйству и транспорту Ленинградской области»	Комитет ЛЮ	Орган исполнительной власти. Осуществляет планирование объемов работ и финансирование деятельности по содержанию, ремонту, реконструкции, строительству и техническому оснащению автомобильных дорог общего пользования за счет средств федерального бюджета, областного бюджета, иных источников
Тюменская область	ГУ Тюменской области «Управление автомобильных дорог Тюменской области»	Устав ГУ Тюменской области «Управление автомобильных дорог Тюменской области» утвержден приказом департамента имущественных отношений Тюменской области от 15 ноября 2002 г. № 208/08	Тюменьавтодор	Выполнение функций государственного заказчика по разработке и реализации программ в сфере дорожного хозяйства
	Главное управление строительства Тюменской области	Постановление правительства Тюменской области от 13 июня 2005 г. № 75-п «Об утверждении положения о Главном управлении строительства Тюменской области»	Главстрой ТО	Орган исполнительной власти Тюменской области, осуществляющий управление в области капитального строительства, архитектуры и градостроительства, транспорта, дорожного хозяйства

Состояние автомобильных территориальных сетей дорог в Республике Татарстан, Ленинградской и Тюменской областях оценивалось по материалам разовых проверок, проведенных выездными комиссиями. Органы управления автомобильными дорогами (Главтатдортранс, Ленавтодор и Тюменьавтодор) в 2002-2005 годах не организовали ежегодный контроль за транспортно-эксплуатационным состоянием всей сети территориальных автомобильных дорог.

Недоремонт дорог (потребность в капитальном ремонте и восстановлении дорожного покрытия) характеризуется следующими данными:

(млн. руб.)

Годы	Российская Федерация	В т. ч. по субъектам		
		Республика Татарстан	Ленинградская область	Тюменская область
Федеральные дороги				
2002	269437,6	6132,8	5583,9	5052,4
2003	332800,9	7118,7	7188,0	6500,7
2004	273090,8	9768,6	8934,3	9472,5
2005	398743,8	9993,9	9175,9	9766,9
Территориальные дороги				
2002	Информация отсутствует	722,5	298,9	1284,1
2003		785,7	698,8	1644,5
2004		718,8	1138,3	1864,1
2005		1018,9	6626,1	1654,8

Объем недоремонта по состоянию на конец 2005 года увеличился по сравнению с 2002 годом:

- на федеральной сети дорог: Российская Федерация - в 1,5 раза, Республика Татарстан - в 1,6 раза, Ленинградская область - в 1,6 раза, Тюменская область - в 1,9 раза;

- на территориальной сети дорог: Республика Татарстан - в 1,4 раза, Ленинградская область - в 22,2 раза, Тюменская область - в 1,3 раза.

На федеральных дорогах по критерию результативности, определяемому объемами недоремонта автомобильных дорог к объему финансирования дорожных работ, имеется устойчивая тенденция роста указанного показателя. Во всех проверяемых субъектах Российской Федерации потребность в проведении капитального ремонта и восстановлении дорожного покрытия ежегодно увеличивалась, и в 2005 году по сравнению с 2002 годом прирост недоремонта дорог превысил среднероссийский показатель (1,5 раза).

На территориальных дорогах наихудший показатель прироста недоремонта дорог у Ленинградской области (22,2 раза). Ситуация, при которой автомобильные дороги не ремонтируются более 10 лет, приводит к необратимому разрушению дорожных покрытий и утрате государственного имущества.

По оценке, данной органами управления автомобильными дорогами субъектов Российской Федерации, территориальная сеть дорог находится в неудовлетворительном состоянии:

- от 60 до 70 % протяженности автомобильных дорог требуется ремонт;

- не обеспечен круглогодичный проезд транспорта, особенно с большими осевыми нагрузками;

- значительная часть мостовых сооружений по своим габаритам и техническому состоянию не соответствует параметрам движущихся по ним транспортных средств и не обеспечивает безопасный пропуск автомобилей большой грузоподъемности.

Подпрограммой «Автомобильные дороги» в составе ФЦП «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)» не рассматривались вопросы развития дорог в муниципальных образованиях, которые наравне с внегородскими автомобильными дорогами обеспечивают движение транспортных средств.

Протяженность магистральных улиц, дорог городов и населенных пунктов субъектов Российской Федерации по состоянию на конец 2005 года характеризуется следующими данными:

	(км)	
	Республика Татарстан	Тюменская область
Магистральные улицы	1166,0	-
Городские дороги	5831,0	1540,6
Улично-дорожная сеть муниципальных образований	18285,9	4760,9
Итого	25282,0	6301,5

В Комитете ЛО данные о протяженности указанных дорог отсутствуют.

Источниками финансирования расходов по содержанию и развитию магистральных улиц, дорог городов и населенных пунктов в субъектах Российской Федерации являлись бюджеты муниципальных образований. В Тюменской области дополнительные финансовые средства выделялись и из областного бюджета.

В субъектах Российской Федерации состояние магистральных улиц и дорог городов, а также населенных пунктов, как правило, хуже состояния дорог общего пользования. Система градостроительного планирования не увязана с развитием внегородских дорог, не урегулированы и требуют решения вопросы сопряжения магистральных дорог, обеспечивающих подъезд автомобильного транспорта к городам. Нормы, по которым осуществляются строительство и эксплуатация улиц и дорог городов, не соответ-

ствуют нормам для внегородских дорог, не урегулированы вопросы резервирования и отвода земель для строительства автодорог и объектов дорожной инфраструктуры.

Так, в Тюменской области при реконструкции объекта «Обход г. Тюмени» на участке поселок Учхоз - деревня Плеханово - деревня Ожогоино (II очередь строительства), финансируемого средствами федерального и областного бюджетов, работы на транспортной развязке с автомобильной дорогой «Екатеринбург - Тюмень» (V пусковой комплекс) приостановлены по следующим причинам:

- необходим снос автостоянки, автозаправочной и кафе. Оценкой стоимости и выдачей распоряжения на снос указанных объектов занимается департамент имущественных отношений Тюменской области. До настоящего времени нет такого распоряжения;
- на прилегающих к транспортной развязке землях идет жилищное строительство, что потребовало переустройство высоковольтных линий.

На транспортной развязке на пересечении с автомобильной дорогой «Подъезд к г. Тюмени от автодороги «Байкал» (VI пусковой комплекс) были внесены изменения в рабочую документацию, так как администрация г. Тюмени приняла решение о проведении через транспортную развязку тепломагистрали. В результате было разобрано земляное полотно на съездах, готовых к устройству дорожной одежды.

При выполнении работ по снятию растительного слоя была повреждена, не предусмотренная проектом и не обнаруженная при инженерных изысканиях, теплотрасса г. Тюмени, которую необходимо переустроить.

## **2. Анализ нормативных правовых актов, определяющих развитие автомобильных дорог общего пользования и источники финансовых средств, направляемых на финансирование дорожного хозяйства**

Во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 года № 584 «О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года», которым определена общая схема разграничения основных расходных полномочий между уровнями бюджетной системы Российской Федерации, а также предусмотрено, что функционирование и развитие производственной инфраструктуры дорожного хозяйства, относящегося к федеральной собственности, осуществляется из средств федерального бюджета, а инфраструктуры дорожного хозяйства, относящегося к региональной собственности, из средств федерального бюджета и региона, приняты постановления Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2002 года № 79 «О закреплении федеральных автомобильных дорог общего пользования в оперативном управлении федеральных государственных учреждений, находящихся в ведении Министерства транспорта Российской Федерации» и от 30 июня 2005 года № 406 «О закреплении федеральных автомобильных дорог общего пользования в оперативном управлении федеральных государственных учреждений».

В целях реализации указанных постановлений Правительства Российской Федерации Росавтодор с 2002 года начал закреплять федеральные автомобильные дороги общего пользования в оперативном управлении за подведомственными федеральными государственными учреждениями. В соответствии с учредительными документами федеральные учреждения должны выполнять функции заказчиков работ по содержанию, ремонту, реконструкции и строительству федеральных автомобильных дорог.

Параллельно с реализацией указанного порядка Росавтодор в 2002 году передал на договорной основе, а органы государственной власти субъектов Российской Федерации приняли функции заказчика по организации и финансированию дорожных работ на федеральных дорогах общего пользования и учету федерального имущества. Так, заказчиками по организации и финансированию дорожных работ на федеральных дорогах

общего пользования, расположенных в границах субъекта Российской Федерации, и учету федерального имущества определены: в Республике Татарстан договором от 17 апреля 2002 года № ПО-13/46-у - Главтатдортранс, в Тюменской области договором от 28 марта 2002 года № ПО-13/60-у - Тюменьавтодор.

С 2002 года Росавтодор направлял в виде финансовой помощи в бюджеты субъектов Российской Федерации субсидии из федерального бюджета. Далее из бюджетов субъектов Российской Федерации осуществлялось финансирование федеральных автомобильных дорог и сооружений на них. Объемы финансирования объектов, относящихся к федеральной собственности, проведенные по указанной схеме, характеризуются следующими данными:

	2002-2005 гг.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Республика Татарстан	3347,51	644,58	471,02	975,50	1256,41
Тюменская область	45,83	-	45,83	-	-

Ленинградской области в 2002-2003 годах на строительство федеральных дорог направлены средства федерального бюджета в форме субсидий в сумме 800,87 млн. рублей (2002 год - 390,32 млн. рублей и 2003 год - 410,55 млн. рублей), которые не учтены в бюджете Ленинградской области, а напрямую поступили на счет ГУ «Федеральное управление автомобильных дорог «Северо-Запад Минтранса России».

Разрешение на направление субвенций и субсидий из федерального бюджета на финансирование федеральных автомобильных дорог общего пользования, проходящих по территории субъекта Российской Федерации, при наличии решения законодательных органов субъектов Российской Федерации по данному вопросу, было предусмотрено статьей 87 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2003 год». Используя указанную норму, в 2003 году по разделу «Финансовая помощь другим бюджетам бюджетной системы» функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации расходы по реконструкции и строительству федеральных автомобильных дорог общего пользования профинансированы в Российской Федерации на сумму 4154,27 млн. рублей, в т. ч.: Республика Татарстан - 471,02 млн. рублей, Тюменская область - 45,83 млн. рублей.

Федеральным законом от 20 августа 2004 года № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» внесены следующие изменения:

- статьей 65 определено, что формирование расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством Российской Федерации разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, исполнение которых согласно законодательству Российской Федерации, международным и иным договорам и соглашениям должно происходить в очередном финансовом году за счет средств соответствующих бюджетов;

- статьей 85 определено, что органы государственной власти субъекта Российской Федерации не вправе устанавливать и исполнять расходные обязательства, связанные с решением вопросов, отнесенных к компетенции федеральных органов государственной власти, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

В 2004 и 2005 годах федеральные законы, устанавливающие право органам государственной власти субъекта Российской Федерации исполнять расходные обязательства, связанные с решением вопросов, отнесенных к компетенции федеральных органов государственной власти, отсутствовали. В нарушение положений, определенных Бюджетным кодексом Российской Федерации, из средств федерального бюджета, направ-

ленных в бюджет Республики Татарстан, профинансированы федеральные дороги в сумме 2231,91 млн. рублей.

Отсутствие нормативного акта, регулирующего права и обязанности территориального органа управления автомобильными дорогами, финансирующего строительство федерального объекта и передающего его в эксплуатацию организации, подведомственной Росавтодору, приводило к снижению качества объектов, сдаваемых в эксплуатацию. Так, в 2005 году в Республике Татарстан генподрядчик ОАО «Трест Камдорстрой», завершивший реконструкцию участка федеральной автомобильной дороги М-7 «Волга» (акт государственной приемочной комиссии от 26 августа 2005 года № 46), обратился в Главтатдортранс с просьбой принять на баланс фактические затраты по реконструкции участка федеральной дороги в сумме 213,81 млн. рублей. Главтатдортранс с той же просьбой обратился к ГУ «Федеральное управление автомобильных дорог Волго-Вятского региона Федерального дорожного агентства» (письмо от 27 февраля 2006 года № МГ-14/375), а указанная организация, подведомственная Росавтодору, обратилась за разрешением в Росавтодор (письмо от 17 августа 2006 года № МП-14/1766). Росавтодор письмом от 29 сентября 2006 года № 01-28/6601 отказал Волго-Вятскуправтодору в приеме на баланс указанных затрат.

Результатом указанной переписки явилось отсутствие наружного освещения на участке федеральной дороги, принятой в эксплуатацию.

Введенный в эксплуатацию в 2005 году участок федеральной автодороги г. Зеленодольск - н. п. Сафоново протяженностью 12,04 км в статистическом отчете по форме № 1-ДГ числится как территориальная дорога общего пользования. На момент проверки передача объекта на баланс Волго-Вятскуправтодор не произведена.

В соответствии с Законом Российской Федерации от 18 октября 1991 года № 1759-1 «О дорожных фондах в Российской Федерации» в субъектах Российской Федерации были созданы территориальные дорожные фонды (далее - ТДФ). Порядок образования и расходования средств ТДФ определялся законами субъектов Российской Федерации.

Изменения в налоговом законодательстве в части отмены налога на пользователей автомобильных дорог и реформирования акцизов привели к снижению доходов ТДФ. Объемы поступлений в ТДФ характеризуются следующими данными:

(млн. руб.)

Годы	ТДФ - всего	В т. ч. по источникам формирования						
		акцизы на нефтепродукты	земельный налог	транспортный налог	налог на пользователей автомобильных дорог (в 2003-2005 гг. поступления по заключительным расчетам по налогу и погашение задолженности прошлых лет)	налог на владельцев транспортных средств и на приобретение транспортных средств (в 2003-2005 гг. поступления по заключительным расчетам по налогу и погашение задолженности прошлых лет)	прочие доходы	ассигнования из бюджета субъекта Российской Федерации
Республика Татарстан								
2002	3722,8	-	-	-	3642,3	80,5	-	-
2003	4072,7	1641,1	1177,9	336,3	915,1	2,3	-	-
2004	3149,5	828,5	1378,9	883,7	57,3	1,1	-	-
2005	4079,8	945,8	75,3	914,0	40,2	2,1	-	2102,4
Ленинградская область								
2002	1251,5	-	-	-	1104,1	137,8	9,6	-
2003	1327,8	543,9	156,9	259,3	352,9	-	14,8	-
2004	1103,7	502,7	161,2	255,1	170,9	-	13,8	-
2005	1123,0	573,8	-	401,2	121,7	0,4	25,9	-

Годы	ТДФ - всего	В т. ч. по источникам формирования						
		акцизы на нефтепро- дукты	земельный налог	транспорт- ный налог	налог на поль- зователей автомобиль- ных дорог (в 2003- 2005 гг. посту- пления по заключитель- ным расчетам по налогу и погашение задолженности прошлых лет)	налог на владель- цев транспортных средств и на при- обретение транс- портных средств (в 2003-2005 гг. поступления по заключительным расчетам по налогу и погашение за- долженности про- шлых лет)	прочие доходы	ассигнования из бюджета субъекта Российской Федерации
Тюменская область								
2002	1395,7	-	-	-	1259,6	103,7	32,4	-
2003	2027,6	1024,2	209,7	232,5	292,8	7,5	229,2	31,7
2004	1912,7	631,0	224,8	305,5	93,5	-7,0	660,7	4,3
2005	4435,9	762,1	-	352,8	13,7	-3,0	3298,7	11,7
							Налог на прибыль	

Доходы ТДФ без прочих доходов и ассигнований из бюджетов субъектов Российской Федерации в 2005 году составляли: Республика Татарстан - 1977,4 млн. рублей, т. е. по сравнению с 2002 годом 53,1 %; Ленинградская область - 1097,1 млн. рублей (87,7 %); Тюменская область - 1125,5 млн. рублей (80,6 процента).

Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» признан утратившим силу Закон Российской Федерации «О дорожных фондах в Российской Федерации». Во исполнение указанного Федерального закона в Ленинградской области с 1 января 2005 года ТДФ ликвидирован. В бюджетах Республики Татарстан и Тюменской области на 2005 год ТДФ сохранен как гарантированный источник финансирования расходов дорожного хозяйства.

По состоянию на конец 2005 года отсутствовали федеральные законы в области дорожного строительства и дорожного хозяйства, а также технического регулирования в отрасли.

При отсутствии федеральной нормативно-правовой базы функционирования дорожного хозяйства субъекты Российской Федерации создавали ее на территориальном уровне. Так, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и иными федеральными законами принят закон Тюменской области от 28 декабря 2004 года № 306 «О дорожной деятельности в Тюменской области». Указанный закон установил единые правила учета, нумерации, наименования автомобильных дорог общего пользования регионального (межмуниципального) значения.

Распоряжениями администрации Тюменской области от 27 января 2004 года № 37-р и от 24 января 2005 года № 16-рк разрешено Тюменьавтодору в связи с сезонным характером работ и удорожанием дорожно-строительных материалов в летний период производить авансирование подрядных дорожно-строительных организаций до 50 %, проектных организаций - до 30 % от годового объема работ по действующим контрактам на выполнение работ.

Процент авансовых платежей от суммы договоров, финансируемых из средств областного бюджета, на 20 % превышает размер аналогичных платежей по договорам, определенный постановлением Правительства Российской Федерации от 2 марта 2005 года № 107 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2005 год».

В 2005 году сумма авансовых платежей, предусмотренных в контрактах с подрядными организациями, составляла 8889472,96 тыс. рублей, или 39 % от финансирования, предусмотренного контрактами.

### 3. Проверка исполнения утвержденных на 2002-2005 годы объемов финансирования и программ выполнения дорожных работ

Финансирование дорожных работ в 2002-2005 годах в субъектах Российской Федерации осуществлялось из средств федерального бюджета, направленных в форме субсидий, и собственных средств бюджетов субъектов Российской Федерации. Объем государственных средств, направленный на дорожное хозяйство, в субъектах Российской Федерации характеризуется следующими данными:

		(млн. руб.)		
Годы		Республика Татарстан	Ленинградская область	Тюменская область
2002	Финансирование из средств федерального бюджета	666,98	469,33	189,65
	Финансирование из бюджета субъекта Российской Федерации	4018,70	1245,25	2602,38
	Дорожное хозяйство - всего	4685,68	1714,58	2792,03
2003	Финансирование из средств федерального бюджета	471,02	353,44	601,39
	Финансирование из бюджета субъекта Российской Федерации	4032,41	1285,21	3257,22
	Дорожное хозяйство - всего	4503,43	1638,65	3858,61
2004	Финансирование из средств федерального бюджета	1200,00	190,00	500,00
	Финансирование из бюджета субъекта Российской Федерации	3204,64	1115,86	3520,86
	Дорожное хозяйство - всего	4404,64	1305,86	4020,86
2005	Финансирование из средств федерального бюджета	3350,00	450,00	250,00
	Финансирование из бюджета субъекта Российской Федерации	3639,36	1032,46	21000,29
	Дорожное хозяйство - всего	6989,36	1482,46	21250,29
Конец 2005	Незавершенное строительство	5825,80	1268,70	19651,80
	В % от годового финансирования	83,30	85,60	92,50
2002-2005	Финансирование из средств федерального бюджета	5688,00	1462,77	1541,04
	Финансирование из бюджета субъекта Российской Федерации	14895,11	4678,78	30380,75
	Дорожное хозяйство - всего	20583,11	6141,55	31921,79

За период с 2002 по 2005 год на дорожное хозяйство направлены государственные средства в следующих суммах: Республика Татарстан - 20583,1 млн. рублей, в т. ч. из федерального бюджета 5688,0 млн. рублей, что составляет 27,6 % от общего объема финансирования, Ленинградская область - 6141,55 млн. рублей, в т. ч. из федерального бюджета - 1462,77 млн. рублей (23,8 %), Тюменская область - 31921,79 млн. рублей, в т. ч. из федерального бюджета - 1541,04 млн. рублей (4,9 процента).

Незавершенное строительство на конец 2005 года в органах управления автомобильными дорогами составляло: Главтатдортранс - 5825,80 млн. рублей, Ленавтодор - 1268,70 млн. рублей и Тюменьавтодор - 19651,8 млн. рублей.

Критерий экономичности, определяемый отношением незавершенного строительства к объему финансирования дорожных работ, составил: Главтатдортранс - 83,3 %, Ленавтодор - 85,6 %, Тюменьавтодор - 92,5 процента.

Коэффициенты обеспеченности финансированием 1 км дорог, находящегося в собственности субъектов Российской Федерации, характеризуются следующими данными:

	Единица измерения	Республика Татарстан	Ленинградская область	Тюменская область
Протяженность территориальных дорог	км	13548	9809	9123
Финансирование в 2002-2005 гг. - всего	млн. руб.	20583,11	6141,55	31921,79
в т. ч. из средств:				
федерального бюджета	млн. руб.	5688,00	1462,77	1541,04
бюджета субъекта Российской Федерации	млн. руб.	14895,11	4678,78	30380,75
Коэффициент обеспеченности финансированием 1 км территориальных дорог общего пользования - всего	<u>млн. руб.</u> км	1,52	0,63	3,50
в т. ч. из средств:				
федерального бюджета	<u>млн. руб.</u> км	0,42	0,15	0,17
бюджета субъекта Российской Федерации	<u>млн. руб.</u> км	1,10	0,48	2,49*

\* Без Ханты-Мансийского АО - Югры и Ямало-Ненецкого АО

Приведенные данные показывают, что в 2002-2005 годах в Тюменской области коэффициент обеспеченности финансированием из средств бюджета субъекта Российской Федерации составлял 2,49 млн. рублей на 1 км территориальных дорог общего пользования, что в 2,3 раза больше, чем в Республике Татарстан и в 5,2 раза больше, чем в Ленинградской области.

Росавтодор при выделении субсидий из федерального бюджета, направляемых в бюджеты субъектов Российской Федерации, не оценивал возможности субъектов по финансированию развития территориальных дорог. Коэффициент обеспеченности финансированием из средств федерального бюджета в Тюменской области составил 0,17 млн. рублей на 1 км территориальных дорог общего пользования, что в 1,13 раза больше, чем в Ленинградской области, которая имеет наименьший объем финансирования территориальной сети дорог.

Направление в бюджеты субъектов Российской Федерации субвенций на финансирование дорожного хозяйства определялось договорными документами, заключенными между Росавтодором и администрациями субъектов Российской Федерации. Изменение показателей, определенных соглашениями о направлении в 2005 году в бюджеты субъектов Российской Федерации субсидий на финансирование дорожного хозяйства из средств федерального бюджета по разделу «Межбюджетные трансферты» в рамках реализации Федеральной адресной инвестиционной программы на 2005 год, характеризуются следующими данными:

	Ввод мощностей		Объемы финансирования, тыс. руб.	В т. ч. из средств	
	км	пог. м		федерального бюджета	бюджета субъекта Российской Федерации
Республика Татарстан					
Соглашение от 21 марта 2005 г. № ОПО-13/46-с	65,35	693,90	3896241,1	1850000,0	2046241,1
Дополнительное соглашение № 3 от 5 декабря 2005 г. № ОПО-13/46-с-3	41,70	445,70	3828388,8	3350000,0	478388,8
Изменения к показателям, определенным соглашением	-23,65	-248,20	-67852,3	+1500000,0	-1567852,3
Ленинградская область					
Соглашение от 10 марта 2005 г. № ОПО-13/24-с	7,116	150,10	212484,7	150000,0	62484,7
Дополнительное соглашение № 3 от 29 ноября 2005 г. № ОПО-13/24-с-1	7,116	150,10	526484,7	450000,0	76484,7
Изменения к показателям, определенным соглашением	-	-	+314000,7	+300000,0	+14000,7
Тюменская область					
Соглашение от 2 марта 2005 г. № ОПО-13/60-с	13,56	242,76	418400,00	170000,00	248400,00
Дополнительное соглашение № 1 от 25 августа 2005 г. № ОПО-13/60-с-1	35,56	242,76	532000,00	250000,00	282000,00
Изменения к показателям, определенным соглашением	+22,00	-	+113600,00	+80000,00	+33600,00

Дополнительными соглашениями Росавтодор изменял задания по финансированию объектов и вводу в действие мощностей. Так, в Республике Татарстан с увеличением финансирования из федерального бюджета на сумму 1500,0 млн. рублей ввод в действие мощностей сократился: дорог - на 23,65 км, искусственных сооружений - на 248,2 пог. м. В Ленинградской области дополнительное финансирование из федерального бюджета в сумме 300,0 млн. рублей не обеспечило дополнительного ввода мощностей.

Показатели экономичности по критерию, определяемому отношением государственных средств к объемам дорожных работ, характеризуются следующими данными:

	(млн. руб./км)		
	Республика Татарстан	Ленинградская область	Тюменская область
По соглашению о направлении в 2005 г. в бюджеты субъектов Российской Федерации субсидий на финансирование дорожного хозяйства из средств федерального бюджета по разделу «Межбюджетные трансферты»	59,6	29,9	30,8
По дополнительному соглашению	91,8	74,1	14,9
В % к первоначально установленному показателю	154,0	247,8	48,4

Приведенные данные показывают, что дополнительными соглашениями, заключенными с Республикой Татарстан и Ленинградской областью, ухудшались показатели экономичности, соответственно, в 1,5 раза и 2,5 раза.

Объемы финансирования совместных проектов в 2005 году характеризуются следующими данными:

	Объемы финансирования тыс. руб.	В т. ч. из средств		Доля средств бюджета субъекта Российской Федерации в общем объеме финансирования, %
		федерального бюджета	субъектов Российской Федерации	
Российская Федерация	69365,095	47571,683	21793,412	31,4
Республика Татарстан	3828,389	3350,000	478,389	12,4
Ленинградская область	526,485	450,000	76,485	14,5
Тюменская область	399,997	250,000	149,997	37,5

В объеме финансирования совместных объектов доля средств бюджетов Республики Татарстан и Ленинградской области ниже среднероссийской доли. Субсидии, направленные субъектам Российской Федерации из средств федерального бюджета, выделялись без четких критериев.

Так, в субсидиях, направленных Республике Татарстан в 2005 году, финансирование федеральных дорог составило 1256,41 млн. рублей, или 37,5 % от общей суммы субсидий.

Субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации направлялись на строительство и реконструкцию автомобильных дорог общего пользования и искусственных сооружений на них, осуществляемых в рамках реализации Федеральной адресной инвестиционной программы на 2005 год. Средствами федерального бюджета, перечисленными в бюджет Республики Татарстан, оплачены расходы по строительству моста через р. Казанку на IV транспортной дамбе в составе Малого Казанского кольца на сумму 1500,0 млн. рублей.

В Республике Татарстан не выполнялись сроки ввода дорожных объектов, определенные соглашениями о направлении в 2005 году в бюджеты субъектов Российской Федерации субсидий, заключенными с Росавтодором. Сроки ввода в эксплуатацию объектов характеризуются следующими данными:

Наименование объекта	Утвержденный срок ввода объекта	Дата акта о вводе в эксплуатацию объекта
Автодорога «Обход н. п. Шереметьевка» на участке ПК 46+19 по ПК 50+90 в Нижнекамском районе Республики Татарстан. Реконструкция моста через р. Урагьму	Октябрь 2005 г.	24 декабря 2005 г.
Строительство автомобильной дороги «Обход г. Мамадыш» в Мамадышском районе Республики Татарстан	14 августа 2005 г.	8 сентября 2005 г.

За нарушение сроков ввода в эксплуатацию объектов, определенных в государственных контрактах, заключенных с подрядными организациями, штрафные санкции, предусмотренные контрактами, к нарушителям договорных обязательств не применялись.

По Ленинградской области в перечень строек и объектов для федеральных государственных нужд, финансируемых за счет средств федерального бюджета в 2005 году, включены объекты, не имеющие заключений экологической экспертизы. Заключения экологической экспертизы на указанные объекты были получены только в 2006 году, соответственно, 18 августа и 11 апреля 2006 года. Финансирование указанных объектов характеризуется следующими данными:

(млн. руб.)

	Объем финансирования - всего	В т. ч. из средств		Доля средств бюджета субъекта Российской Федерации в общем объеме финансирования, %
		федерального бюджета	областного бюджета	
Реконструкция автомобильной дороги «Ермилово - Рябово - Поляны - Пушное» на участке Поляны - Пушное (ПК 220+00 - ПК 315+44) в Выборгском районе Ленинградской области	45,77	39,49	6,28	13,7
Реконструкция автомобильной дороги «Гостицы - Косколово» на участке Поляны - Пушное км 97 - 110 в Кингисеппском районе Ленинградской области	29,51	20,00	9,51	32,2

Перечисление в бюджет Ленинградской области средств федерального бюджета в сумме 59,49 млн. рублей произведено в нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 года № 714 «Об утверждении Положения о формировании перечня строек и объектов для федеральных государственных нужд и их финансировании за счет средств федерального бюджета», которым определено, что средствами федерального бюджета финансируются объекты, имеющие утвержденную проектно-сметную документацию.

В нарушение требований приказов Росавтодора об организации программы дорожных работ на соответствующий финансовый год в Тюменской области объекты, финансируемые из средств федерального и областного бюджетов, принимались в эксплуатацию с незавершенными работами (недоделками). Так, акт о приемке в эксплуатацию законченной реконструкцией автомобильной дороги «Обход г. Тюмени» на участке поселок Учхоч - деревня Плеханово - деревня Ожогоино (I очередь строительства) 3 и 2 пусковые комплексы» утвержден Тюменьавтодором 23 декабря 2003 года. Акт о приемке работ, перенесенных на 2004 год, подписан 14 июля 2004 года.

Акт о приемке в эксплуатацию 1 пускового комплекса указанной автодороги утвержден Тюменьавтодором 29 декабря 2004 года. Приложением к акту является ведомость изменений и отступлений по проектам строительства и реконструкции путепроводов через железную дорогу «Москва - Владивосток». Невыполненные работы по устройству дорожной одежды, укреплению рекультивации земель, обустройству дороги, устройству водоотвода, пересечений и примыканий перенесены на 2005 год. На момент проверки акт о выполнении указанных работ отсутствует.

Объемы выполненных работ в 2005 году на объектах совместного финансирования в Тюменской области составили 316,2 млн. рублей, или 59,4 % от объема, предусмотренного Федеральной адресной инвестиционной программой на 2005 год. Утвержденный ввод дорог перенесен на 2006 год по следующим причинам:

- на объекте «Реконструкция автомобильной дороги «Обход г. Тюмени» на участке поселок Учхоз - деревня Плеханово - деревня Ожогоино (II очередь строительства: 5, 6, 7 пусковые комплексы)» в связи со строительством новых микрорайонов за чертой объездной автодороги возникла необходимость в изменении проектных решений и получении дополнительных согласований по переустройству городских инженерных коммуникаций;

- на объекте «Реконструкция автомобильной дороги «Обход Республики Казахстан (г. Петропавловска)» на участке Ишим - Бердюжье км 3 - км 22, Тюменской области» не были решены вопросы по возмещению убытков землепользователям за использование карьеров строительных материалов.

Объемы работ, предусмотренные Федеральной адресной инвестиционной программой на 2005 год в Республике Татарстан и Ленинградской области, выполнены.

Годовые объемы дорожных работ на дорогах общего пользования утверждались администрациями субъектов Российской Федерации.

Кабинет Министров Республики Татарстан в целях сохранения существующей сети федеральных дорог, проходящих в границах Республики, а также приведения дорог в соответствие с нормами, обеспечивающими безопасное движение автотранспорта по дорогам, ежегодно в объемах капитальных вложений предусматривал финансовые средства на финансирование работ, проводимых на федеральных дорогах. За период с 2002 по 2005 год из республиканского бюджета на федеральные дороги направлены финансовые средства в сумме 2459,13 млн. рублей, в т. ч. на строительство - 1998,4 млн. рублей, ремонт и содержание - 460,73 млн. рублей.

С принятием Федерального закона от 20 августа 2004 года № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» финансирование федеральных дорог из республиканского бюджета стало производиться в нарушение пункта 6 статьи 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации, которым определено, что органы государственной власти субъекта Российской Федерации не вправе устанавливать и исполнять расходные обязательства, связанные с решением вопросов, отнесенных к компетенции федеральных органов государственной власти.

Отвлечение средств республиканского бюджета на строительство, ремонт и содержание федеральных объектов привело к тому, что в 2005 году объемы строительства и реконструкции территориальных дорог, финансируемых из средств республиканского бюджета, освоены на сумму 323,208 млн. рублей, что составляет 50,7 % от утвержденного задания.

Из республиканских бюджетных средств, выделенных на дорожное хозяйство в 2002-2005 годах, финансировались объекты, не относящиеся к территориальным дорогам общего пользования. Так, за счет указанных средств оплачены работы по строительству, реконструкции, ремонту и газификации производственных баз ОАО «ПРСО «Татавтодор» на сумму 119,911 млн. рублей.

Строительство лабораторного корпуса кафедры «Автомобильные дороги» Казанской государственной архитектурно-строительной академии профинансировано в сумме 7,5 млн. рублей, в т. ч. по годам: 2002 год - 0,5 млн. рублей, 2003 год - 3,0 млн. рублей, 2004 год - 4,0 тыс. рублей.

На конец 2005 года объемы незавершенного строительства составили 5852,8 млн. рублей, т. е. по сравнению с 2002 годом объемы незавершенного строительства возросли в 2,3 раза.

В Ленинградской области за период с 2002 по 2004 год в нарушение Закона Российской Федерации «О дорожных фондах в Российской Федерации» и порядка образования и использования территориального дорожного фонда Ленинградской области, утвержденного решением президиума Ленинградского областного совета от 13 января 1992 года № 13, из ТДФ Ленинградской области оплачено долевое участие в строительстве жилья в сумме 1,15 млн. рублей (2002 год - 0,82 млн. рублей, 2003 год - 0,33 млн. рублей).

В 2005 году ввод автомобильных дорог, законченных строительством, составил 68,92 км, что в 4,4 раза меньше ввода, произведенного в 2002 году.

В Тюменской области на дорожное хозяйство в 2005 году направлены средства областного бюджета в сумме 21000,29 млн. рублей, что в 6 раз превышает объемы финансирования 2004 года. Увеличение объемов финансирования в 2005 году связано с реализацией договора между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа - Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа от 16 августа 2004 года № 150 «Сотрудничество». Финансирование указанного договора составило 11563,3 млн. рублей.

В целях оказания содействия садоводческим, огородническим и дачным некоммерческим объединениям граждан губернатором Тюменской области приняты распоряжения от 17 июня 2002 года № 450-р и от 9 марта 2004 года № 230-р «О содержании автомобильных дорог к садоводческим товариществам». Указанными распоряжениями утвержден перечень автомобильных дорог к садоводческим товариществам г. Тюмени общей протяженностью 169,65 км. Дорожные работы на указанных дорогах за период с 2002 по 2005 год профинансированы в сумме 207,38 млн. рублей, в т. ч. по годам: 2002 год - 10,65 млн. рублей, 2003 год - 30,47 млн. рублей, 2004 год - 53,97 млн. рублей, 2005 год - 112,29 млн. рублей.

Объемы по содержанию областных автомобильных дорог планировались в 2004 и 2005 годах по нормативам, которые утверждались годовыми бюджетами. Выполнение работ по содержанию дорог составило: в 2004 году - 550,58 млн. рублей, в 2005 году - 1333,61 млн. рублей, т. е. увеличилось в 2,4 раза. По данному виду работ профинансированы следующие расходы:

- установка дорожных знаков на основных дорогах и улицах районных центров: 2004 год - 9,7 млн. рублей, 2005 год - 9,44 млн. рублей;
- содержание светофорных объектов и дорожных знаков в городах: 2004 год - 5,59 млн. рублей, 2005 год - 11,74 млн. рублей.

В целях содержания и приведения к нормативному состоянию дорожно-уличной сети г. Тюмени распоряжением администрации Тюменской области от 5 апреля 2004 года № 79-рк утверждены: перечень автомобильных дорог г. Тюмени, являющихся продолжением автомобильных дорог общего пользования, и перечень автомобильных дорог г. Тюмени общегородского значения, по которым осуществляется постоянное движение транзитного транспорта, а также перечень видов работ по содержанию улиц г. Тюмени. Работы по содержанию городских улиц оплачены в 2004 году в сумме 151,13 млн. рублей, в 2005 году - 292,38 млн. рублей.

Указанное распоряжение администрации Тюменской области не учитывало постановление Правительства Российской Федерации от 24 декабря 1991 года № 61 «О классификации автомобильных дорог в Российской Федерации», которым определено, что к автомобильным дорогам общего пользования относятся внегородские дороги. Изменения в классификацию автомобильных дорог, расширяющие показатели определения автомобильных дорог общего пользования, были внесены постановлением Правительства Российской Федерации от 11 апреля 2006 года № 209 «О некоторых вопросах, связанных с классификацией автомобильных дорог в Российской Федерации».

В составе расходов на ремонт автомобильных дорог и искусственных сооружений на них, профинансированных в 2004 году из средств ТДФ, оплачены работы по ремонту вертолетной площадки в сумме 6,99 млн. рублей и благоустройство районной больницы - 1,33 млн. рублей. Финансирование указанных расходов на сумму 8,32 млн. рублей произведено в нарушение:

- Закона Российской Федерации «О дорожных фондах в Российской Федерации», которым определено, что средства ТДФ не подлежат отвлечению на нужды, не связанные с развитием и содержанием автомобильных дорог;

- Закона Тюменской области «О целевом бюджетном дорожном фонде Тюменской области», которым определено, что ТДФ создан с целью финансирования затрат, связанных с содержанием, ремонтом, реконструкцией и строительством автомобильных дорог общего пользования, находящихся в собственности Тюменской области, а также затрат на управление дорожным хозяйством области.

В 2005 году в составе расходов на ремонт автомобильных дорог и искусственных сооружений на них по кодам функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации, разделу 04 «Национальная экономика», подразделу 08 «Транспорт», целевой статье «Дорожное хозяйство» оплачены следующие работы:

	(млн. руб.)
Ремонт лыже-роллерной трассы и ее освещение	23,50
Благоустройство парка в с. Казанское	3,00
Ремонт асфальтобетонного покрытия на территории воинской части (Тюменский район)	17,50
Ремонт пешеходных дорожек и благоустройство территории в резиденции «Лебяжье»	69,63
Ремонт территории стационара областного госпиталя ветеранов войны по ул. Мельникайте, 89 (г. Тюмень)	4,98
Ремонт фасада здания, ул. Хохрякова, 50	6,22
Ремонт проездов и площадок на территории Тюменского юридического института МВД России	31,02
Ремонт территории Военно-инженерного университета	12,53
Реконструкция существующего автодрома для старших школьников по ул. Пермякова, 44	2,35
Ремонт территории, прилегающей к зданию мировых судей, ул. Степная, 1	1,96
Итого	172,69

По состоянию на конец 2005 года кредиторская задолженность составляла 1156,02 млн. рублей, или по сравнению с 2002 годом она увеличилась в 4,5 раза.

В 2005 году ввод в эксплуатацию строительных объектов составил: дорог - 100,53 км, искусственных сооружений на дорогах - 700,71 пог. м. По сравнению с 2002 годом указанные вводы, соответственно, составляют 60,6 % и 209 процентов.

Средние затраты на единицу дорожных работ, выполненных на территориальных автомобильных дорогах и сооружениях на них, в проверяемом периоде характеризуются следующими данными:

	Единица измерения	Республика Татарстан	Ленинградская область	Тюменская область
Строительство и реконструкция	млн. руб./км	44,9	39,6	22,8
Ремонт	млн. руб./км	4,2	3,6	5,0
Содержание	млн. руб./100 км	4,5	4,7	4,6

По критерию экономичности, определяемому отношением государственных средств, направленных на дорожное хозяйство, к объемам дорожных работ, выполненных на территориальных дорогах общего пользования, средние затраты составляли:

- строительство и реконструкция 1 км дорог и сооружений на них в Республике Татарстан - 44,9 млн. рублей, что выше затрат, произведенных в Ленинградской области на 14 % и Тюменской области на 96,9 %. На величину указанного показателя в Республике Татарстан повлияло отвлечение средств республиканского бюджета на строительство федеральных объектов в сумме 1998,4 млн. рублей, в Тюменской области - строительство дорог IV и V категорий;

- ремонт 1 км дорог и сооружений на них в Тюменской области - 5,0 млн. рублей, что выше затрат, произведенных в Республике Татарстан на 19 % и Ленинградской области на 38,9 %. В Тюменской области часть областного бюджета направлялась на ремонт городских дорог и улично-дорожной сети муниципальных образований;

- содержание 100 км дорог и сооружений на них в Ленинградской области - 4,7 млн. рублей, что выше затрат, произведенных в Республике Татарстан на 4,4 % и Тюменской области на 2,2 процента.

#### **4. Проверка выполнения субъектами Российской Федерации условий предоставления субвенций и субсидий из средств федерального бюджета**

Статьей 87 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2003 год» и статьей 94 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2004 год» определены основные условия предоставления бюджетам субъектов Российской Федерации федеральных средств в форме субвенций и субсидии.

В соответствующих разделах отчета рассмотрено исполнение следующих условий:

- финансируемый объект должен быть включен в региональную целевую программу совершенствования и развития территориальных автомобильных дорог субъектов Российской Федерации;

- государственные контракты на выполнение работ, финансируемые из средств федерального бюджета, должны быть заключены на основании проведенных в установленном порядке подрядных торгов;

- законодательные акты субъектов Российской Федерации в части использования средств, направляемых на финансирование дорожного хозяйства, должны соответствовать федеральному законодательству.

В настоящем разделе рассмотрено исполнение администрациями субъектов Российской Федерации обязательств по долевному финансированию совместных проектов строительства и реконструкции автомобильных дорог, которые характеризуются следующими данными:

(млн. руб.)

Годы	Средства федерального бюджета			Средства бюджета субъекта Российской Федерации		
	утверждено	исполнено	в % к утвержденному заданию	утверждено	исполнено	в % к утвержденному заданию
Республика Татарстан						
2003	470,763	470,763	100,0	500,000	117,400	23,4
2004	1200,000	1200,000	100,0	1044,500	57,800	5,5
2005	3350,000	3350,000	100,0	478,388	478,388	100,0
Ленинградская область						
2003	775,367	775,367	100,0	66,086	108,339	163,9
2004	190,000	190,000	100,0	137,314	140,277	102,2
2005	450,000	450,000	100,0	76,485	76,485	100,0
Тюменская область						
2003	352,943	352,943	100,0	102,260	166,05	162,4
2004	500,00	500,00	100,0	126,06	162,87	129,3
2005	250,00	250,00	100,0	282,00	149,72	53,1

Из федерального бюджета финансовые средства поступали в бюджеты субъектов Российской Федерации в полном объеме.

Администрации Ленинградской и Тюменской областей в 2003-2004 годах исполнили утвержденные объемы долевого финансирования совместных объектов.

Между Правительством Республики Татарстан и Росавтодором заключены соглашения: от 11 февраля 2003 года № ПО-13/46-с об организации в 2003 году дорожных работ, финансируемых из средств федерального бюджета по разделу «Финансовая помощь другим бюджетам бюджетной системы» в виде субвенций, и от 12 февраля 2004 года № ПО-13/46-с о направлении в 2004 году в бюджет Республики Татарстан

субвенций и субсидий на финансирование дорожного хозяйства из средств федерального бюджета по разделу «Финансовая помощь другим бюджетам бюджетной системы». Софинансирование совместных проектов из республиканских средств в 2003 году составляло 117,4 млн. рублей и 2004 году - 57,8 млн. рублей, или, соответственно, 23,4 % и 5,5 % к суммам, утвержденным соглашениями.

В нарушение статьи 87 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2003 год» перечисление средств федерального бюджета не приостанавливалось при неисполнении администрацией Республики Татарстан обязательств по долевному финансированию совместных объектов.

Однако, как отмечено выше, Кабинет Министров Республики Татарстан в целях сохранения существующей сети федеральных дорог, проходящих в границах Республики, а также приведения дорог в соответствие с нормами, обеспечивающими безопасное движение автотранспорта по дорогам, ежегодно в объемах капитальных вложений предусматривал финансовые средства на финансирование работ, проводимых на федеральных дорогах.

При реализации Федеральной адресной инвестиционной программы на 2005 год администрации Республики Татарстан и Ленинградской области обеспечили объемы финансирования, определенные соглашениями, заключенными с Росавтодором.

Администрация Тюменской области не в полной мере исполнила свои обязательства по финансированию объемов государственных капитальных вложений на 2005 год, утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2005 года № 131-р, а также соглашением от 2 марта 2005 года № ОПО-13/60-с, заключенным с Росавтодором. Финансирование совместных объектов из средств областного бюджета составило 149,72 млн. рублей, или 53,1 % от утвержденной суммы.

Финансирование Тюменской области из федерального бюджета в сумме 250,0 млн. рублей произведено в нарушение статьи 81 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2005 год», которой определено, что субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на строительство и реконструкцию автомобильных дорог общего пользования и искусственных сооружений на них предоставляются при условии выполнения ими обязательств по долевному финансированию указанных объектов.

## **5. Проверка законности и эффективности использования государственных средств, выделенных на финансирование дорожного хозяйства**

В целях выполнения функций государственного заказчика по разработке и реализации программ в сфере дорожного хозяйства органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации создали государственные учреждения: Главтатдортранс, Ленавтотдор и Тюменьавтотдор. Расходы на содержание аппаратов указанных учреждений характеризуются следующими данными:

	(млн. руб.)			
Субъекты Российской Федерации	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Республика Татарстан	37,991	40,212	37,576	43,306
Ленинградская область	52,986	61,000	67,000	54,400
Тюменская область	57,007	74,135	89,647	166,719

В Тюменской и Ленинградской областях расходы на содержание органов управления автомобильными дорогами утверждались законами субъектов Российской Федерации об областных бюджетах на соответствующий год.

В Республике Татарстан на содержание аппарата Главтатдортранса не поступали средства республиканского бюджета. В целях формирования финансовых средств на содержание указанного учреждения использовалось постановление Госстроя России от 13 февраля 2003 года № 33 «О нормативах затрат на содержание службы заказчика-застройщика при строительстве объектов для государственных нужд за счет средств

федерального бюджета», которым определены нормативы затрат на содержание службы заказчика-застройщика.

Нормативы на содержание службы заказчика-застройщика применялись к общей сумме расходов на дорожные работы.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 мая 2005 года № 339 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 года № 714» определено, что функции государственного заказчика осуществляются в пределах средств, предусмотренных на текущее содержание учреждений.

В нарушение статьи 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации в смете доходов Главтатдортранс не отражались доходы, получаемые как из бюджета, так и от оказания платных услуг, получаемых от использования государственной собственности, закрепленной за учреждением на праве оперативного управления, а также иной деятельности.

В нарушение статьи 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации Главтатдортранс не отчитывался об исполнении утвержденной сметы доходов и расходов перед Минтрансом или Кабинетом Министров Республики Татарстан.

Без разрешения Минземимущества Республики Татарстан Главтатдортрансом переданы сторонним организациям следующие основные средства:

- на баланс ООО «Татнефтедор» в 2002 году - производственные базы стоимостью 4,64 млн. рублей, расположенные в Альметьевском, Бугульминском и Нурлатском районах;
- на баланс ООО «НУР-1» в 2004 году - производственные базы в Пестречинском районе общей стоимостью 46,84 млн. рублей.

Во исполнение распоряжения Кабинета Министров Республики Татарстан от 26 апреля 2005 года № 571-р Минфин Республики Татарстан выделил Главтатдортрансу бюджетный кредит в размере 1060,0 млн. рублей. Получение Главтатдортрансом кредитных средств из республиканского бюджета является нарушением статьи 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации, которой определено, что бюджетное учреждение не имеет права получать кредиты (займы) из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

В Республике Татарстан в 2005 году на строительство моста через р. Казанку в г. Казани по распоряжению Кабинета Министров Республики Татарстан от 26 апреля 2005 года № 571-р выделен бюджетный кредит в размере 1060,0 млн. рублей, который Главтатдортранс перечислил в качестве аванса подрядной организации ООО «НУР-1».

Дополнительными соглашениями от 27 июля 2005 года № 2 и от 5 декабря 2005 года № 3 к соглашению от 21 марта 2005 года № 13/46-с о направлении в 2005 году в бюджет Республики Татарстан субсидий на финансирование дорожного хозяйства из средств федерального бюджета по разделу «Межбюджетные трансферты» в рамках реализации Федеральной адресной инвестиционной программы, заключенными между Росавтодором и Правительством Республики Татарстан, определен объем государственных капитальных вложений в сумме 1851,0 млн. рублей, в т. ч. из средств федерального бюджета - 1500,0 млн. рублей, средств республиканского бюджета - 351,0 млн. рублей.

В целях получения средств из федерального и республиканского бюджетов Главтатдортрансом заключены с ООО «НУР-1» государственные контракты от 19 сентября 2005 года № 23 на финансирование из средств федерального бюджета и от 16 ноября 2005 года № 298 на финансирование из республиканских средств в сумме 351,0 млн. рублей. Предметом указанных контрактов являлось выполнение работ по строительству моста.

К моменту подписания соглашения от 27 июля 2005 года № 2 о направлении в 2005 году в бюджет Республики Татарстан субсидий из федерального бюджета, а также заключения указанных государственных контрактов с ООО «НУР-1», строи-

тельство моста было завершено. Акт государственной приемочной комиссии утвержден постановлением главы администрации г. Казани от 24 августа 2005 года № 2090.

В нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 года № 714 «Об утверждении Положения о формировании перечня строек и объектов для федеральных государственных нужд и их финансировании за счет средств федерального бюджета» при финансировании за счет средств федерального бюджета объекта, находящегося в муниципальной собственности, государственный заказчик не заключил с органом муниципального образования договор о финансировании объекта, находящегося в муниципальной собственности, за счет средств федерального бюджета, и не перечислял государственные средства в установленном порядке в бюджет г. Казани.

В нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 22 июня 1994 года № 745 «Об авансировании подрядных работ на объектах строительства для федеральных государственных нужд» в государственных контрактах, заключенных с ООО «НУР-1», отсутствовали положения об авансировании работ. Авансирование части стоимости подрядных работ кредитными средствами из республиканского бюджета в сумме 1060,0 млн. рублей на объекте, включенном в Федеральную адресную инвестиционную программу на 2005 год, составило 57,3 % от установленного годового лимита капитальных вложений, что на 27,3 % выше нормы, определенной указанным постановлением Правительства Российской Федерации и постановлением Правительства Российской Федерации от 2 марта 2005 года № 107 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2005 год».

Качество выполняемых работ на дорогах общего пользования напрямую зависит от качества дорожно-строительных материалов и в первую очередь от качества дорожного битума, используемого в дорожном хозяйстве.

Неудовлетворительное качество дорожных битумов, используемых при строительстве автомобильных дорог, является основной причиной резкого сокращения межремонтных сроков и увеличения государственных расходов на текущее содержание и ремонт автодорожной сети. Срок службы дорожных асфальтобетонных покрытий в России в 3-4 раза меньше, чем в развитых европейских странах.

Существующая практика показала, что нефтеперерабатывающие предприятия не имеют стимула к совершенствованию технологии производства качественного битума, поскольку цена на битумы существенно ниже цены на моторное топливо и технические масла.

Дорожные битумы российского и зарубежного производства принципиально различаются по качеству и физико-механическим свойствам. Определяющий состав и качество битума ГОСТ 22245-90, принятый в 1990 году, не отвечает требованиям современного производства дорожных работ, так как не обеспечивает защиту от старения битумов, а также не предусматривает контроль вязкости битума, который в основном определяет будущий износ устраиваемого асфальтобетонного покрытия.

В 2002-2005 годах Росавтодором не уделялось должного внимания вопросам повышения качества битумов, применяемых в дорожном хозяйстве, как мероприятиям, повышающим эффективность использования государственных средств, направленных на дорожное хозяйство.

В Республике Татарстан испытание образцов асфальтобетона, применяемых филиалами ОАО ПРСО «Татавтодор» при ремонте автодорог, показало следующее:

- применяемая песчано-гравийная смесь для устройства дорожных покрытий автодорог IV технической категории не соответствует ГОСТу 23735 по содержанию зерен гравия размером более 5 мм;

- выпускаемые асфальтобетонные смеси не соответствуют утвержденным рецептам из-за неритмичных поставок инертных материалов, а также недостатков в работе дозирующих устройств асфальтобетонных установок;

- допускаются нарушения в технологиях укладки и уплотнения асфальтобетонных покрытий;

- производство асфальтобетонных смесей не всегда соответствует правилам приемки смесей, указанных в ГОСТе 9128 - 97.

В Тюменьавтодоре отсутствовала собственная служба лабораторного контроля. На объектах строительства, которые финансировались средствами федерального бюджета, лабораторный контроль качества выполненных работ и применяемых материалов осуществлялся Тюменским филиалом ФГУП «СоюздорНИИ» по контракту от 3 марта 2005 года № 242.

#### **6. Проверка порядка организации и проведения подрядных торгов (конкурсов) на все виды дорожных работ на соответствие действующему законодательству**

Основные показатели проведения конкурсных торгов на работы, финансируемые из средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, характеризуются следующими данными:

	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Республика Татарстан				
Федеральные автомобильные дороги				
Проведено торгов (конкурсов) всего, ед.	-	74	121	1
Общая стоимость лотов, выставленных на торги, млн. руб.	-	384,6	579,9	3297,9
Стоимость государственных контрактов, заключенных по итогам конкурсных торгов, млн. руб.	-	367,6	573,5	3267,9
Отношение общей стоимости лотов, выставленных на торги, к стоимости государственных контрактов, %	-	95,6	98,9	99,1
Территориальные автомобильные дороги				
Проведено торгов (конкурсов) всего, ед.	1	2	2	403
Общая стоимость лотов, выставленных на торги, млн. руб.	30,4	223,4	1296,2	4096,9
Стоимость государственных контрактов, заключенных по итогам конкурсных торгов, млн. руб.	27,4	219,2	1288,2	4096,3
Отношение общей стоимости лотов, выставленных на торги, к стоимости государственных контрактов, %	90,1	98,1	99,4	100,0
Ленинградская область				
Территориальные автомобильные дороги				
Проведено торгов (конкурсов) всего, ед.	68	160	87	34
Общая стоимость лотов, выставленных на торги, млн. руб.	2117,8	1205,4	624,8	705,9
Стоимость государственных контрактов, заключенных по итогам конкурсных торгов, млн. руб.	1838,1	1020,0	576,2	669,5
Отношение общей стоимости лотов, выставленных на торги, к стоимости государственных контрактов, %	86,8	84,6	92,2	94,8
Тюменская область				
Территориальные автомобильные дороги				
Проведено торгов (конкурсов) всего, ед.	301	613	915	2144
Общая стоимость лотов, выставленных на торги, млн. руб.	1300,8	2409,5	6082,1	48309,3
Стоимость государственных контрактов, заключенных по итогам конкурсных торгов, млн. руб.	1136,0	2320,7	5873,4	47809,5
Отношение общей стоимости лотов, выставленных на торги, к стоимости государственных контрактов, %	87,3	96,3	96,6	99,0

По критерию экономичности, определяемому отношением стоимости лотов, выставленных на торги, к сумме стоимости государственных контрактов, заключенных по

итогах конкурсных торгов, все проверяемые субъекты к 2005 году снизили эффективность проведенных торгов. Стоимость государственных контрактов, заключенных по итогам конкурсных торгов, к стоимости лотов, выставленных на торги, составляла: Республика Татарстан - 100 %, Ленинградская область - 94,8 %, Тюменская область - 99 процентов.

Экономия государственных средств в 2002-2005 годах достигнута в следующих суммах: Республика Татарстан - 38,6 млн. рублей, Ленинградская область - 550,1 млн. рублей, Тюменская область - 962,2 млн. рублей.

В Республике Татарстан в нарушение требований Федерального закона «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд», указаний, определенных письмом Минэкономки России от 8 апреля 1999 года № АС-353/2-301 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд путем запроса котировок и из единственного источника», а также постановления Кабинета Министров Республики Татарстан от 22 октября 2002 года № 617 «О совершенствовании системы формирования и исполнения государственного заказа Республики Татарстан» в 2005 году заключено 329 государственных контрактов на общую сумму 3004,96 млн. рублей без проведения конкурсных процедур и разрешений Министерства экономики и промышленности Республики Татарстан на размещение заказов на работы у единственного источника.

Данные контракты были заключены на основании постановления Кабинета Министров Республики Татарстан от 22 января 2005 года № 24 «Об объемах дорожных работ на дорогах общего пользования Республики Татарстан на 2005 год».

В целях совершенствования системы закупок для государственных нужд и в целях реализации Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 15 сентября 2006 года № 469 образовано Управление государственных закупок Республики Татарстан.

В Ленинградской области в 2005 году при проведении конкурса на право заключения государственного контракта на выполнение работ по реконструкции автомобильной дороги «Ермилово - Рябово - Пушное» в Выборгском районе конкурсная заявка победителя - ООО «Рошинодорстрой» - со стоимостью контракта 99,9 млн. рублей не соответствовала требованиям конкурсной документации, но была допущена к участию в открытом конкурсе, что является нарушением положений, определенных пунктами 5 и 46 Положения об организации закупки товаров, работ, услуг для государственных нужд, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 года № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд», пунктами 4 и 7 Положения о процедуре проведения конкурсов на поставку продукции для нужд Ленинградской области, утвержденного постановлением правительства Ленинградской области от 11 апреля 2002 года № 46.

В нарушение пункта 30 Положения об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд государственным заказчиком в 2005 году без проведения конкурса, в отсутствие согласования с Минэкономразвития России или с уполномоченным им территориальным органом, заключены государственные контракты на приобретение дорожной техники и оборудования на общую сумму 2,9 млн. рублей.

В Тюменской области в нарушение пункта 30 Положения об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд без проведения конкурса заключен контракт с ОАО «Тюменьдорстрой» на выполнение в 2002 году капитального ре-

монта автодороги «Подъезд к г. Тюмени от автодороги М-51 «Байкал», участок км 186+00 - км 190+100» на сумму 11,12 млн. рублей.

С мая 2004 года департамент экономики администрации Тюменской области выполнял функции организатора всех конкурсов, проводимых для закупки товаров, работ и услуг.

К государственным контрактам, заключенным в 2005 году, не прилагались протоколы заседаний конкурсной комиссии, определившие победителей конкурсов. Квартальные и календарные графики производства работ, являющиеся приложением к государственным контрактам, не содержали сведений об адресе производства работ и ежемесячном объеме работ, подлежащему выполнению.

#### **7. Проверка исполнения подпрограммы «Автомобильные дороги» федеральной целевой программы «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)» и целевых программ развития автомобильных дорог общего пользования, относящихся к собственности субъектов Российской Федерации**

Федеральными законами о федеральном бюджете в 2002-2005 годах объемы финансирования устанавливались ниже показателей, определенных подпрограммой «Автомобильные дороги» федеральной целевой программы «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)». Бюджетные ассигнования, определенные указанными законами, выделялись в полном объеме. Субъектами Российской Федерации финансирование территориальных дорог определялось в зависимости от возможностей собственных бюджетов без учета показателей финансирования, определенных подпрограммой «Автомобильные дороги».

По данным Росавтодора, недофинансирование подпрограммы «Автомобильные дороги» за 2002-2005 годы составило 19,3 %, в т. ч. из средств федерального бюджета - 12,3 %, средств бюджетов субъектов Российской Федерации - 23,6 процента.

Несоответствие объема финансирования программным проектировкам повлекло за собой сокращение объемов строительства дорог и замораживание строительных объектов. По состоянию на 1 января 2006 года общий остаток сметной стоимости объектов незавершенного строительства территориальных дорог, вводимых в соответствии с подпрограммой «Автомобильные дороги» и с долевым финансированием из средств федерального бюджета, составлял 96501,2 млн. рублей.

Исполнение основных целевых показателей подпрограммы характеризуется следующими данными:

	Определено подпрограммой «Автомобильные дороги»	Исполнено за 2002-2005 гг.	В % от программной проектировки
Протяженность автомобильных дорог общего пользования Российской Федерации	620,0	580,982	93,7
из них грунтовые дороги	45,0	50,454	112,1
Протяженность федеральных автомобильных дорог общего пользования	47,0	47,099	100,2
Протяженность территориальных автомобильных дорог общего пользования	573,0	533,883	93,2
из них грунтовые дороги	44,8	50,206	112,1
Строительство и реконструкция федеральных дорог	3,1	1,551	50,0
Ремонт федеральных дорог	15,7	15,839	100,9

По критерию результативности, определяемому приростом автомобильных дорог общего пользования в сравнении с показателями, определенными подпрограммой «Автомобильные дороги», установлено, что программные проектировки по протяженности дорог общего пользования на конец 2005 года не исполнены на

39,0 тыс. км. Неисполнение указанного прироста относится к дорогам, находящимся в собственности субъектов Российской Федерации.

Реализация программного проекта «Строительство и реконструкция территориальных автомобильных дорог» подпрограммы «Автомобильные дороги» по вводу в эксплуатацию дорог характеризуются следующими данными:

	Единица измерения	2002-2005 гг.	В т. ч. по годам			
			2002	2003	2004	2005
Утверждено подпрограммой «Автомобильные дороги»	км	23500,0	5500,0	5500,0	6000,0	6500,0
	тыс. пог. м	Не установлено				
Утверждено годовой программой дорожных работ	км	9436,7	3150,3	2595,8	1610,9	2079,7
	тыс. пог. м	79,1	18,3	20,3	16,7	23,8
Объемы работ, выполненных на дорогах и искусственных сооружениях на них	км	9306,2	3154,8	2477,5	1557,9	2116,1
	тыс. пог. м	87,9	28,5	19,0	16,7	23,7

За период с 2002 по 2005 год из всех источников финансирования профинансированы работы, которые позволили ввести в эксплуатацию 9306,2 км территориальных автомобильных дорог, что составляет 39,8 % от ввода, определенного подпрограммой «Автомобильные дороги».

В соответствии с Федеральными законами «О федеральном бюджете на 2004 год» и «О федеральном бюджете на 2005 год» не выделялись бюджетные средства на реализацию программного проекта «Ремонт и содержание территориальных автомобильных дорог». Ремонт автомобильных дорог, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, финансировался из бюджетов субъектов Российской Федерации. Основные показатели реализации указанного программного проекта характеризуются следующими данными:

	Единица измерения	2002-2005 гг.	В т. ч. по годам			
			2002	2003	2004	2005
Ремонт автомобильных дорог и сооружений на них						
Утверждено подпрограммой «Автомобильные дороги»	км	103000,0	24000,0	25000,0	26000,0	28000,0
	тыс. пог. м	Не установлено				
Утверждено годовой программой дорожных работ	км	63492,6	18900,3	16378,5	15044,9	13168,9
	тыс. пог. м	101,4	28,3	25,9	24,1	23,1
Объемы работ, выполненных на дорогах и искусственных сооружениях на них	км	63492,6	18900,3	16378,5	15044,9	13168,9
	тыс. пог. м	101,4	28,3	25,9	24,1	23,1

За период с 2002 по 2005 год из всех источников финансирования профинансированы ремонтные работы на 63492,6 км территориальных автомобильных дорог, что составляет 61,6 % от ввода, определенного подпрограммой «Автомобильные дороги».

К концу 2005 года протяженность автомобильных дорог, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, составила 533,883 тыс. км, или 81,6 % от задания, установленного подпрограммой «Автомобильные дороги».

В Республике Татарстан Программа развития и совершенствования сети автомобильных дорог Республики Татарстан до 2005 года (далее - Программа) утверждена постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 30 декабря 2000 года.

Финансовые средства, направленные на реализацию Программы в 2001-2005 годах, составили 26047,3 млн. рублей, что соответствует сумме, предусмотренной федеральной целевой программой.

На содержание автодорог территориального значения за указанный период израсходовано 1809,91 млн. рублей, или 60,5 % от объема, определенного программой. Уменьшение затрат на содержание дорог ограничивает возможность своевременного проведения комплекса мероприятий, направленных на сохранение транспортно-эксплуатационного состояния элементов дорог.

Недостатком Программы являлось то, что при формировании годовых планов дорожных работ не учитывались остатки незавершенного строительства за предыду-

щие годы, что способствовало росту незавершенного строительства. По состоянию на 1 января 2006 года в незавершенном строительстве находилось 178 объектов стоимостью 5852,8 млн. рублей. Нерешенными к 2006 году остались следующие программные мероприятия: соединение всех населенных пунктов Республики автомобильными дорогами с твердым покрытием; реконструкция наиболее загруженных участков дорожной сети на подходах к населенным пунктам и городам Республики и строительство обходов населенных пунктов; четкое разграничение полномочий и ответственности государственных органов в области управления транспортом, выполнения федеральных и республиканских программ развития транспортного комплекса.

Региональная целевая программа «Совершенствование и развитие автомобильных дорог Ленинградской области до 2010 года с прогнозом на 20-летний период» (далее - региональная целевая программа) утверждена законом Ленинградской области от 24 апреля 2003 года № 30-оз.

Финансирование мероприятий региональной целевой программы осуществляется в пределах средств, утвержденных законами об областном бюджете Ленинградской области на соответствующий финансовый год. На реализацию региональной целевой программы в 2003-2005 годах направлены государственные средства в сумме 4299,44 млн. рублей, что составляет 99,8 % от суммы, предусмотренной региональной целевой программой.

По состоянию на 1 января 2006 года на балансе Ленавтодора в составе незавершенного строительства числилось 39 объектов, из них объекты строительства и реконструкции, начатые: до 2001 года - 24 объекта, в 2002 году - 12 объектов, в 2003 году - 1 объект, в 2004 году - 1 объект, в 2005 году - 1 объект. Стоимость незавершенного строительства составляла 1268,7 млн. рублей, в т. ч. по объектам, профинансированным средствами федерального бюджета - 512,1 млн. рублей.

В Тюменской области в 2002-2005 годах объекты, относящиеся к областной собственности, финансировались в соответствии с годовыми программами дорожных работ, утвержденными распоряжениями администрации Тюменской области. Региональная целевая программа совершенствования и развития территориальных автомобильных дорог Тюменской области до 2005 года отсутствовала.

Средства федерального бюджета в форме субвенций и субсидии, предоставленные бюджету Тюменской области в 2003-2004 годах, составили 1101,387 млн. рублей. Указанное финансирование произведено в нарушение статьи 87 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2003 год» и статьи 94 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2004 год», определивших, что федеральные средства в форме субвенций и субсидии предоставляются бюджетам субъектов Российской Федерации при условии, что финансируемый объект должен быть определен региональной целевой программой совершенствования и развития территориальных автомобильных дорог субъекта Российской Федерации. Во исполнение распоряжения правительства Тюменской области от 1 августа 2005 года № 450-рп «О разработке областных целевых программ» распоряжением правительства Тюменской области от 24 октября 2005 года № 790-рп утверждена областная целевая программа «Основные направления градостроительной политики и жилищного строительства в Тюменской области на 2006-2008 годы». Указанная программа включает подпрограмму «Основные направления развития дорожного хозяйства на 2006-2008 годы».

В 2005 году по распоряжениям правительства Тюменской области реализовывались областные целевые программы.

1. Распоряжением правительства Тюменской области от 18 апреля 2005 года № 33-рп утвержден перечень первоочередных мероприятий областной целевой программы

«Создание туристического центра Западной Сибири на базе историко-культурного наследия города Тобольска на 2005 год».

По указанной программе строительство и реконструкция пешеходных зон г. Тобольска профинансированы в сумме 84,3 млн. рублей.

2. Областная целевая программа «Сотрудничество» исходит из договора от 12 августа 2004 года, заключенного между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа - Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа.

Основным направлением указанной программы является строительство, реконструкция, ремонт и эксплуатация дорог регионального значения, так как проблемой региона, сдерживающей экономический рост и повышение уровня жизни населения, является недостаточное развитие дорожной сети.

Фактическое финансирование указанной программы составило 11563,289 млн. рублей. Финансирование объектов, относящихся к федеральной собственности, произведено в сумме 7694,6 млн. рублей, что составляет 66,5 % от средств, профинансированных по программе. Установление и исполнение органами государственной власти Тюменской области расходных обязательств, связанных с решением вопросов, отнесенных к компетенции федеральных органов государственной власти, не соответствуют положениям статьи 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

#### **8. Анализ изменения количества дорожно-транспортных происшествий, произошедших на автомобильных дорогах общего пользования, в которых дорожные условия отмечены как сопутствующий фактор**

Увеличение экономической активности населения и рост парка автотранспортных средств привели к росту числа дорожно-транспортных происшествий. Положение с аварийностью на автомобильных дорогах общего пользования характеризуется следующими данными:

	2003 г.		2004 г.		2005 г.	
	всего	в т. ч. на федеральных дорогах	всего	в т. ч. на федеральных дорогах	всего	в т. ч. на федеральных дорогах
<b>Российская Федерация</b>						
Количество ДТП - всего, ед.	204267	23409	208558	23582	223342	23996
из них ДТП, в которых дорожные условия отмечены как сопутствующий фактор, ед.	50685	3534	50843	3384	53289	3315
Доля ДТП, в которых дорожные условия отмечены как сопутствующий фактор	24,8	15,0	24,3	14,3	23,9	13,8
Количество погибших, чел.	9059	1411	8777	1241	8547	1258
Количество раненых, чел.	59845	4696	60845	4675	65216	4779
<b>Республика Татарстан</b>						
Количество ДТП - всего, ед.	6211	562	6499	618	6639	589
из них ДТП, в которых дорожные условия отмечены как сопутствующий фактор, ед.	1497	93	1486	120	1599	125
Доля ДТП, в которых дорожные условия отмечены как сопутствующий фактор	24,1	16,5	22,9	19,4	24,1	21,2
Количество погибших, чел.	882	153	882	230	815	187
Количество раненых, чел.	7721	866	7958	922	8232	856
<b>Ленинградская область</b>						
Количество ДТП - всего, ед.	1847	652	1952	685	1972	684
из них ДТП, в которых дорожные условия отмечены как сопутствующий фактор, ед.	368	96	363	79	322	73

	2003 г.		2004 г.		2005 г.	
	всего	в т. ч. на федеральных дорогах	всего	в т. ч. на федеральных дорогах	всего	в т. ч. на федеральных дорогах
Доля ДТП, в которых дорожные условия отмечены как сопутствующий фактор	22,7	14,7	22,4	12	19,3	10,6
Количество погибших, чел.	333	35	369	37	323	37
Количество раненых, чел.	1587	119	1704	103	1801	103
Тюменская область						
Количество ДТП - всего, ед.	667	449	1112	550	787	551
из них ДТП, в которых дорожные условия отмечены как сопутствующий фактор, ед.	60	43	48	34	37	26
Доля ДТП, в которых дорожные условия отмечены как сопутствующий фактор	8,9	9,6	4,3	6,2	4,7	4,7
Количество погибших, чел.	141	74	195	109	160	95
Количество раненых, чел.	995	658	1267	782	1135	771

В 2005 году произошло 223342 ДТП, в т. ч. по дорожным условиям, отмеченным как сопутствующий фактор, - 53289 ДТП, что, соответственно, составляет 107,1 % и 104,9 % к уровню 2004 года. В дорожно-транспортных происшествиях на дорогах погибло 8547 человек и ранено 65216 человек.

По критерию результативности, определяемому динамикой ДТП на дорогах, в которых дорожные условия отмечены как сопутствующий фактор, в Российской Федерации и Республике Татарстан наблюдался прирост ДТП, соответственно, на 4,9 % и на 7,6 %. В Ленинградской и Тюменской областях указанный показатель снизился, соответственно, на 11,3 % и на 22,9 процента.

По данным Управления ГИБДД МВД Республики Татарстан, в 2005 году количество дорожно-транспортных происшествий по сравнению с 2002 годом возросло на 11,1 %, количество человек, получивших телесные повреждения различной степени тяжести - на 21,1 %, число погибших увеличилось на 1 %. Неудовлетворительные дорожные условия за период с 2002 по 2005 год стали причиной 6020 ДТП, в которых погибло 805 человек и получили телесные повреждения различной степени тяжести 7379 человек.

Состояние автомобильных дорог предопределяет уровень безопасности движения по дорогам, который ниже общероссийского. Так, удельный показатель аварийности на 100 млн. маш/км составляет в Республике Татарстан: ДТП - 70, число раненых - более 80. Аналогичные показатели по Российской Федерации в целом составляют 60 и 70.

На автодороге М-7 Москва - Казань - Уфа отмечено более 20 мест концентрации ДТП. Несмотря на имеющуюся в Республике Татарстан статистику мест концентрации ДТП, в программу ремонтных работ на 2006 год, утвержденную Росавтодором, указанные участки не вошли.

Региональная целевая программа «Повышение безопасности дорожного движения в Ленинградской области на 2002-2005 годы», утвержденная решением заседания президиума комиссии по обеспечению безопасности дорожного движения при правительстве Ленинградской области от 19 февраля 2002 года, не была обеспечена финансированием.

Работы по обеспечению безопасности дорожного движения выполнялись за счет средств федерального и областного бюджетов, направленных на дорожное хозяйство.

Наименьшее количество ДТП происходило на дорогах Тюменской области. За 2003-2005 годы на дорогах Тюменской области произошло 145 ДТП, в которых дорожные условия отмечены как сопутствующий фактор. Снижение доли ДТП, связан-

ных с дорожными условиями, к общему количеству ДТП (2003 год - 9,6 %, 2005 год - 4,7 %) явилось следствием того, что в бюджете Тюменской области выделялись значительные средства на мероприятия, обеспечивающие безопасность дорожного движения на областных автомобильных дорогах.

### **9. Проверка состояния участков автомобильных дорог общего пользования с выездом на объекты**

При осмотре участков автомобильных дорог и сооружений на них, проведенном в октябре (Республика Татарстан) и ноябре (Тюменская область) 2006 года, выявлены недостатки, снижающие эффективность использования государственных средств, выделенных на дорожное хозяйство.

В Республике Татарстан на строящейся автодороге Казань - Зеленодольск (участок Казань - поселок Залесный), профинансированной в 2005 году в сумме 141,1 млн. рублей, в т. ч. из средств федерального бюджета - 132,0 млн. рублей, на всем протяжении (6,5 км) осуществляется движение транспорта. Объект подрядной организацией ОАО «Каздорстрой» не сдан в эксплуатацию, так как не выполнены работы по устройству ограждений, съездов, освещения и подземных переходов, а также работы по отделке и укреплению земляного полотна и искусственных сооружений.

По автомобильной дороге Зеленодольск - Сафоново (финансирование в 2005 году составило 74,9 млн. рублей, в т. ч. из средств федерального бюджета - 73,6 млн. рублей), законченной реконструкцией в августе 2005 года (генподрядчик ОАО «Каздорстрой»), отсутствуют данные диагностических испытаний, проведенных перед приемкой объекта в эксплуатацию. Не составлены паспорта мостовых сооружений по результатам диагностики.

На участке дороги, протяженностью 5,1 км, где изменена конструкция дорожной одежды (основание из щебня заменено песком, стабилизированным цементом), отмечаются поперечные трещины по всей ширине проезжей части.

На автомобильной дороге «Сорочьи горы - Шали», которая является продолжением мостового перехода через р. Каму у с. Сорочьи Горы и позволит вывести транзитный транспорт из г. Казани, а также обойти многие населенные пункты Республики:

- на II пусковом комплексе км 7 - км 24 (объемы выполненных работ составили 500 млн. рублей, или 70 % общего объема работ) работы приостановлены. В нарушение пункта 5.16 СНиПа 12-01-2004 не проведены мероприятия по приведению объекта в состояние, обеспечивающее устойчивость и сохранность конструкций. Построенный ранее водоотвод полностью нарушен;

- на III пусковом комплексе км 24 - км 40 железобетонные конструкции, предназначенные для строительства путепровода на транспортной развязке, хранятся навалом с грубыми нарушениями требований стандартов. В соответствии с пунктом 5.11 СНиПа 12-01-2004 применение неправильно складированных конструкций должно быть запрещено до их повторного обследования и принятия решения о возможности их дальнейшего применения.

В Тюменской области реконструкция объекта «Обход г. Тюмени» на участке поселок Учхоз - деревня Плеханово - деревня Ожогоино (II очередь строительства) финансировалась в 2005 году средствами федерального и областного бюджетов, в 2006 году - средствами областного бюджета.

Технический надзор за реконструкцией ведет Государственный дорожный научно-исследовательский институт «СоюздорНИИ» (Тюменский филиал). В актах освидетельствования скрытых работ и приемки ответственных конструкций отсутствовали ссылки на паспорта или другие документы качества применяемых материалов, а также

отсутствовали результаты контроля качества битума, песка, минерального порошка для приготовления асфальтобетонной смеси. Объем контроля плотности асфальтобетона при приемочном контроле не соответствовал требованиям СНиПа 3.06.03-85.

Реконструкция автомобильной дороги Бархатово - Бобылево ведется с 2001 года подрядной организацией ГУП ТО «Тюменское областное дорожно-эксплуатационное предприятие». Финансирование объекта протяженностью 11 км осуществляется остаточным методом по мере выделения областных средств на очередной бюджетный год. Актом государственной комиссии от 11 ноября 2005 года в эксплуатацию принят участок дороги протяженностью 5,5 км.

При осмотре объекта установлено, что большая часть дорожных знаков установлена без устройства присыпных берм, так как указанные работы не финансировались. Вместо устройства водопропускных железобетонных труб, предусмотренных проектом, сооружены стальные трубы. Работы по укреплению откосов не выполнены. На автобусных остановках не установлены бортовые камни окаймления заездных карманов, предусмотренные рабочим проектом. Указанные работы не оплачивались подрядчику.

### **Выводы**

**1.** Реализация I этапа подпрограммы «Автомобильные дороги» федеральной целевой программы «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)» показала, что основные программные мероприятия не исполнены.

По критерию результативности, определяемому приростом автомобильных дорог общего пользования, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, установлено, что к концу 2005 года указанный показатель не исполнен на 39,1 тыс. км, или на 6,8 % от показателя, определенного подпрограммой «Автомобильные дороги». При сохранении существующих объемов ежегодного ввода территориальных дорог (2,1 тыс. км) установленный подпрограммой показатель на 2005 год (573 тыс. км) может быть достигнут только через 18 лет.

За период с 2002 по 2005 год ремонтные работы выполнены на 63,5 тыс. км территориальных автомобильных дорог. Показатель, определенный подпрограммой «Автомобильные дороги», не выполнен на 39,5 тыс. км, что составляет 38,4 % от задания, определенного подпрограммой.

Программные мероприятия по строительству и ремонту территориальных автомобильных дорог, определенные целевыми программами развития территориальных дорог и утвержденные субъектами Российской Федерации, не были увязаны с подпрограммой «Автомобильные дороги».

**2.** Субъекты Российской Федерации - Республика Татарстан, Ленинградская и Тюменская области, выбранные для определения эффективности использования государственных средств, направленных на финансирование дорожного хозяйства в 2002-2005 годах, находятся в разных федеральных округах, протяженность дорог общего пользования, проходящих в границах субъектов Российской Федерации, соответственно составляет 14,6 тыс. км, 11,1 тыс. км и 10,1 тыс. км.

В проверяемом периоде коэффициент обеспеченности финансированием 1 км территориальных дорог из средств бюджета Тюменской области существенно отличался от других субъектов Российской Федерации и составлял 2,49 млн. рублей, что в 2,3 раза больше, чем в Республике Татарстан, в 5,2 раза больше, чем в Ленинградской области.

Субсидии, направленные субъектам Российской Федерации из средств федерального бюджета, выделялись без четких критериев и при отсутствии единой методологиче-

ской основы формирования субсидий, направляемых субъектам Российской Федерации, на строительство и реконструкцию автомобильных дорог.

3. За период с 2002 по 2005 год в субъектах Российской Федерации на дорожное хозяйство направлены государственные средства: Республика Татарстан - 20583,1 млн. рублей, в т. ч. из федерального бюджета - 5688,0 млн. рублей (27,6 % от общего объема финансирования); Ленинградская область - 6141,55 млн. рублей, в т. ч. из федерального бюджета - 1462,77 млн. рублей (23,8 %), Тюменская область - 31921,79 млн. рублей, в т. ч. из федерального бюджета 1541,04 млн. рублей (4,9 процента).

В нарушение федеральных законов «О федеральном бюджете на 2003 год» и «О федеральном бюджете на 2004 год» федеральные средства в форме субвенций и субсидии на сумму 1101,4 млн. рублей предоставлены бюджету Тюменской области при отсутствии утвержденной целевой программы совершенствования и развития территориальных автомобильных дорог.

4. Дополнительными соглашениями к соглашениям о направлении в бюджеты субъектов Российской Федерации субвенций на финансирование дорожного хозяйства, заключенными между Росавтодором и администрациями субъектов Российской Федерации, Росавтодор уменьшал показатели ввода мощностей. В результате, в 2005 году критерий экономичности, определяемый отношением государственных средств к объемам дорожных работ, был снижен в Республике Татарстан в 1,5 раза и в Ленинградской области - в 2,5 раза.

В объемах финансирования совместных объектов, осуществляемых в рамках реализации Федеральной адресной инвестиционной программы на 2005 год, финансирование из бюджетов субъектов Российской Федерации составляло 31,1 % от объема государственных капитальных вложений, в т. ч.: Республика Татарстан - 12,4 %, Ленинградская область - 14,5 %, Тюменская область - 37,5 процента.

5. При реализации Федеральной адресной инвестиционной программы на 2005 год субъекты Российской Федерации допускали нарушения действующего порядка.

В Республике Татарстан во исполнение распоряжения Кабинета Министров Республики Татарстан от 26 апреля 2005 года № 571-р государственному заказчику - Главтатдортрансу предоставлен бюджетный кредит в сумме 1060,0 млн. рублей, которым авансирована часть стоимости подрядных работ. Сумма аванса на объекте, включенном в Федеральную адресную инвестиционную программу на 2005 год, составила 57,3 % от установленного годового лимита капитальных вложений, что на 27,3 % выше нормы, определенной указанным постановлением Правительства Российской Федерации и постановлением Правительства Российской Федерации от 2 марта 2005 года № 107 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2005 год».

Главтатдортранс не выполнял сроки ввода дорожных объектов, определенные соглашениями о направлении в 2005 году в бюджеты субъектов Российской Федерации субсидий, заключенными с Росавтодором. За нарушение сроков ввода в эксплуатацию объектов, определенных в государственных контрактах, заключенных с подрядными организациями, штрафные санкции, предусмотренные контрактами, к нарушителям договорных обязательств не применялись.

В Ленинградской области в нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 года № 714 «Об утверждении Положения о формировании перечня строек и объектов для федеральных государственных нужд и их финансировании за счет средств федерального бюджета» средствами федерального бюджета

в сумме 50,49 млн. рублей профинансированы объекты, не имеющие утвержденную проектно-сметную документацию.

В Тюменской области в нарушение требований СНиПа 3.01.04-87 (пункт 1.7) объекты принимались в эксплуатацию с незавершенными работами (недоделками).

Незавершенное строительство на конец 2005 года в органах управления автомобильными дорогами составляло: Главтатдортранс - 5825,80 млн. рублей, Ленавтодор - 1268,70 млн. рублей и Тюменьавтодор - 19651,8 млн. рублей. Критерий экономичности, определяемый отношением незавершенного строительства к объему финансирования дорожных работ, составил: Главтатдортранс - 83,3 %, Ленавтодор - 85,6 %, Тюменьавтодор - 92,5 процента.

По сравнению с 2002 годом объемы незавершенного строительства к концу 2005 года возросли: Тюменская область - в 36,4 раза, Республика Татарстан - в 2,3 раза, Ленинградская область - в 1,3 раза.

6. Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 года № 584 «О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года» определено, что функционирование и развитие производственной инфраструктуры дорожного хозяйства, относящегося к федеральной собственности, осуществляется из средств федерального бюджета, а инфраструктуры дорожного хозяйства, относящейся к региональной собственности, - из средств федерального бюджета и региона.

В нарушение указанного постановления Правительства Российской Федерации в 2002-2005 годах из бюджетов субъектов Российской Федерации осуществлялось финансирование федеральных автомобильных дорог и сооружений на них. По указанной схеме из субсидий, направленных в бюджеты субъектов Российской Федерации, профинансированы федеральные объекты в Республике Татарстан на сумму 3347,51 млн. рублей. Указанное финансирование произведено в нарушение статьи 65 Бюджетного кодекса Российской Федерации, которой определено, что формирование расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством Российской Федерации разграничением полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, и за счет средств соответствующих бюджетов.

7. Органы государственной власти Республики Татарстан и Тюменской области принимали расходные обязательства, связанные с решением вопросов, относящихся к компетенции Росавтодора, что не соответствует положениям пункта 6 статьи 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Так, Республика Татарстан за период с 2002 по 2005 год из республиканского бюджета направила на финансирование федеральных дорог, проходящих в границах Республики, средства республиканского бюджета в сумме 2459,13 млн. рублей, в т. ч. на строительство - 1998,4 млн. рублей, ремонт и содержание - 460,73 млн. рублей. Отвлечение указанных средств на строительство, ремонт и содержание федеральных объектов привело к тому, что 2005 году объемы строительства и реконструкции территориальных дорог, финансируемых из средств республиканского бюджета, освоены на сумму 323,208 млн. рублей, что составляет 50,7 % от утвержденного задания.

В Тюменской области в 2005 году областная целевая программа «Сотрудничество», исходящая из договора от 12 августа 2004 года, заключенного между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа - Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа, профинансирована в сумме 11563,289 млн. рублей, в т. ч. финансирование федеральных автомобильных дорог составило 7694,6 млн. рублей, или 66,5 % от общего финансирования.

8. В 2003 и 2004 годах Правительство Республики Татарстан не исполняло обязательства, определенные соглашениями о направлении в бюджет Республики Татарстан субвенций и субсидий на финансирование дорожного хозяйства из средств федерального бюджета, заключенными с Росавтодором. Финансирование совместных проектов из республиканских средств в 2003 году составляло 117,4 млн. рублей и 2004 году - 57,8 млн. рублей, или, соответственно, 23,4 % и 5,5 % от сумм, утвержденных соглашениями.

Вместе с тем в целях сохранения существующей сети федеральных дорог, проходящих в границах Республики, а также приведения дорог в соответствие с нормами, обеспечивающими безопасное движение автотранспорта по дорогам, из средств республиканского бюджета ежегодно выделялись финансовые средства для финансирования работ на федеральных дорогах. За период с 2002 по 2005 год из республиканского бюджета на федеральные дороги направлены финансовые средства в сумме 2459,13 млн. рублей.

В нарушение статьи 81 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2005 год» Росавтодор предоставил бюджету Тюменской области субсидии из федерального бюджета в сумме 250,0 млн. рублей при неполном выполнении администрацией Тюменской области обязательств по долевному финансированию объемов государственных капитальных вложений на 2005 год, утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2005 года № 131-р. Так, финансирование совместных объектов из областного бюджета составило 149,72 млн. рублей, или 53,1 % от утвержденной суммы.

9. По критерию экономичности, определяемому отношением стоимости лотов, выставленных на торги, к сумме стоимости государственных контрактов, заключенных по итогам конкурсных торгов, все проверяемые субъекты к 2005 году снизили эффективность проведенных торгов. В 2005 году стоимость государственных контрактов к стоимости лотов, выставленных на торги, составляла: Республика Татарстан - 100 %, Ленинградская область - 94,8 %, Тюменская область - 99 процентов.

По результатам торгов, проведенных в 2002-2005 годах, достигнута экономия государственных средств в следующих суммах: Республика Татарстан - 38,6 млн. рублей, Ленинградская область - 550,1 млн. рублей, Тюменская область - 962,2 млн. рублей.

В нарушение Федерального закона «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» территориальными органами управления автомобильными дорогами без конкурсных процедур и разрешений территориальных органов Минэкономразвития России заключены государственные контракты: в 2002 году в Тюменской области - на сумму 11,12 млн. рублей; в 2005 году в Ленинградской области - на сумму 2,9 млн. рублей и в Республике Татарстан - на сумму 3004,96 млн. рублей (329 контрактов). В Республике Татарстан контракты были заключены на основании постановления Кабинета Министров Республики Татарстан от 22 января 2005 года № 24 «Об объемах дорожных работ на дорогах общего пользования Республики Татарстан на 2005 год».

В нарушение Положения об организации закупки товаров, работ, услуг для государственных нужд, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 года № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд», в Ленинградской области в 2005 году победителем конкурса со стоимостью контракта 99,9 млн. рублей признан подрядчик, подавший конкурсную заявку, не отвечающую требованиям конкурсной документации.

10. В нарушение Закона Российской Федерации «О дорожных фондах в Российской Федерации» и порядков образования и использования территориальных дорожных

фондов, утвержденных нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, из средств бюджетов, выделенных на дорожное хозяйство в 2002-2005 годах, финансировались объекты, не относящиеся к территориальным дорогам общего пользования, на общую сумму: Республика Татарстан - 127,4 млн. рублей; Ленинградская область - 1,15 млн. рублей; Тюменская область - 332,14 млн. рублей.

**11.** По критерию экономичности, определяемому отношением государственных средств, направленных на дорожное хозяйство, к объемам дорожных работ, выполненных на территориальных дорогах общего пользования, средние затраты составляли:

- строительство и реконструкция 1 км дорог и сооружений на них в Республике Татарстан - 44,9 млн. рублей, что выше затрат, произведенных в Ленинградской области на 14 % и Тюменской области на 96,9 %. На величину указанного показателя в Республике Татарстан повлияло отвлечение средств республиканского бюджета на строительство федеральных объектов в сумме 1998,4 млн. рублей, в Тюменской области - строительство дорог IV и V категорий;

- ремонт 1 км дорог и сооружений на них в Тюменской области - 5,0 млн. рублей, что выше затрат, произведенных в Республике Татарстан на 19 % и Ленинградской области на 38,9 %. В Тюменской области часть областного бюджета, выделенная на развитие дорог общего пользования, направлялась на ремонт городских дорог и улично-дорожной сети муниципальных образований;

- содержание 100 км дорог и сооружений на них в Ленинградской области - 4,7 млн. рублей, что выше затрат, произведенных в Республике Татарстан на 4,4 % и Тюменской области на 2,2 процента.

**12.** С 2002 по 2005 год в Российской Федерации по критерию результативности, определяемому долей протяженности федеральных автомобильных дорог, соответствующей нормативным требованиям по транспортно-эксплуатационным показателям, к общей протяженности дорог, показатель результативности ежегодно снижался и к концу 2005 года составил 37,2 %, что на 0,9 % ниже показателя 2004 года.

Наилучший показатель на федеральных дорогах, проходящих в границах субъекта Российской Федерации, имела Ленинградская область - 47,3 %. Республика Татарстан и Тюменская область имели долю протяженности автомобильных дорог, соответствующую нормативным требованиям, соответственно, 16,7 % и 12 процентов.

Состояние территориальной сети дорог в Республике Татарстан, Ленинградской и Тюменской областях оценивалось по материалам разовых проверок, проведенных выездными комиссиями. Органы управления автомобильными дорогами (Главтатдортранс, Ленавтодор и Тюменьавтодор) в 2002-2005 годах не организовали ежегодный контроль за транспортно-эксплуатационным состоянием всей сети территориальных автомобильных дорог.

**13.** Недоремонт дорог (т. е. потребность в капитальном ремонте и восстановлении дорожного покрытия) с 2002 года возрастал и по состоянию на конец 2005 года составил:

- на федеральной сети дорог: Российская Федерация - 398743,8 млн. рублей (рост в 1,5 раза), Республика Татарстан - 9993,9 млн. рублей (1,6 раза), Ленинградская область - 9175,9 млн. рублей (1,6 раза), Тюменская область - 9766,9 млн. рублей (1,9 раза);

- на территориальной сети дорог: Республика Татарстан - 1018,9 млн. рублей (1,4 раза), Ленинградская область - 6626,1 млн. рублей (22,2 раза), Тюменская область - 1654,8 млн. рублей (1,3 раза).

Критерий экономичности, определяемый объемами недоремонта территориальных дорог к объемам финансирования дорожных работ, имеет устойчивую тенденцию к росту, т. е. все проверяемые субъекты Российской Федерации имеют ежегодный прирост потребности в проведении капитального ремонта и восстановлении дорожного по-

крытия. По данным территориальных органов управления автомобильными дорогами, к концу 2005 года требуют ремонта от 60 до 70 % протяженности автомобильных дорог, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации. Наихудшая динамика изменения указанного показателя у Ленинградской области.

**14.** Качество выполняемых работ на дорогах общего пользования напрямую зависит от качества дорожно-строительных материалов, и в первую очередь от качества дорожного битума, используемого в дорожном хозяйстве. Определяющий состав и качество битума ГОСТ 22245-90, принятый в 1990 году, не отвечает требованиям современного производства дорожных работ, так как не обеспечивает защиту от старения битумов, а также не предусматривает контроль вязкости битума, которая в основном определяет будущий износ устраиваемого асфальтобетонного покрытия.

В 2002-2005 годах Росавтодором не уделялось должного внимания вопросам повышения качества битумов, применяемых в дорожном хозяйстве, мероприятиям, повышающим эффективность использования государственных средств, направленных на дорожное хозяйство.

В Республике Татарстан испытание образцов асфальтобетона, применяемых филиалами ОАО ПРСО «Татавтодор» при ремонте автодорог, показало отклонения от нормативных требований. Допускались нарушения в технологиях укладки и уплотнения асфальтобетонных покрытий.

Собственная служба лабораторного контроля отсутствовала в Тюменьавтодоре и Ленавтодоре.

**15.** К концу 2005 года плотность сети автомобильных дорог общего пользования на 1000 кв. км территории и на 1000 жителей к уровню указанных показателей 2002 года, соответственно, составляла: Республика Татарстан - 215,6 и 3,9 км (114,1 % и 114,7 %), Ленинградская область - 116,9 и 6,0 км (100,4 % и 101,7), Тюменская область 62,7 и 7,7 км (108,1 % и 108,5 %). В этих субъектах Российской Федерации за 2002-2005 годы произошел рост показателей плотности автомобильных дорог, в то время как среднероссийские показатели сокращались (34,0 и 4,0 км, что составляет 98 % и 97,5 % к уровню 2002 года).

По критерию результативности, определяемому темпами роста плотности автомобильных дорог общего пользования, наилучшие по сравнению со среднероссийскими показателями имели: по плотности сети на 1000 кв. км территории - Республика Татарстан, по плотности дорог на 1000 кв. км территории и на 1000 жителей - Тюменская и Ленинградская области.

**16.** В 2005 году на сети дорог общего пользования Российской Федерации произошло 223342 ДТП, в т. ч. по дорожным условиям, отмеченным как сопутствующий фактор, - 53289 ДТП, что, соответственно, составляет 107,1 % и 104,9 % к уровню 2004 года. В дорожно-транспортных происшествиях на дорогах погибло 8547 человек и ранено 65216 человек. По критерию результативности, определяемому динамикой ДТП на дорогах, в которых дорожные условия отмечены как сопутствующий фактор, установлен рост ДТП в Республике Татарстан, в Ленинградской и Тюменской областях этот показатель снизился.

**17.** Существующее состояние нормативно-правовой базы регулирования дорожного хозяйства выступает сдерживающим фактором развития автомобильных дорог. Нормативными правовыми актами не определено решение следующих вопросов: порядок функционирования дорог и ответственность органов управления автодорогами, финансирование дорожного хозяйства, взаимодействие органов, обеспечивающих строительство и эксплуатацию дорог, и т. д. В течение 7 лет не удается завершить работу над законопроектом «Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности».

При отсутствии федерального законодательства в Тюменской области принят Закон Тюменской области от 28 декабря 2004 года № 306 «О дорожной деятельности в Тюменской области».

Распоряжениями администрации Тюменской области от 27 января 2004 года № 37-р и от 24 января 2005 года № 16-рк разрешено производить авансирование подрядных дорожно-строительных организаций до 50 %, что на 20 % превышает размер аналогичных платежей по договорам, определенный постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июня 1994 года № 745 «Об авансировании подрядных работ на объектах строительства для федеральных государственных нужд».

**18.** Изменения в налоговом законодательстве привели к снижению доходов ТДФ субъектов Российской Федерации. Доходы ТДФ (без прочих доходов и ассигнований из бюджетов субъектов Российской Федерации) в 2005 году составляли: Республика Татарстан - 1977,4 млн. рублей, т. е. 53,1 % по сравнению с 2002 годом; Ленинградская область - 1097,1 млн. рублей (87,7 %); Тюменская область - 1125,5 млн. рублей (80,6 процента).

Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» признан утратившим силу Закон Российской Федерации «О дорожных фондах в Российской Федерации». Во исполнение указанного Федерального закона в Ленинградской области ТДФ ликвидирован с 1 января 2005 года. В бюджетах Республики Татарстан и Тюменской области на 2005 год ТДФ сохранен как гарантированный источник финансирования расходов дорожного хозяйства.

**19.** Подпрограммой «Автомобильные дороги» не рассматривались вопросы развития дорог в муниципальных образованиях, которые наравне с внегородскими автомобильными дорогами обеспечивают движение транспортных средств.

В проверяемых субъектах Российской Федерации состояние магистральных улиц и дорог городов, а также населенных пунктов было хуже состояния дорог общего пользования. Работы по приведению указанных дорог в нормативное состояние финансировались субъектами Российской Федерации из бюджетных средств, выделенных на развитие дорог общего пользования. Финансирование производилось в нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 24 декабря 1991 года № 61 «О классификации автомобильных дорог в Российской Федерации», которым определено, что к автомобильным дорогам общего пользования относятся внегородские дороги.

Изменения в классификацию автомобильных дорог, разрешающие финансировать работы по развитию дорог в муниципальных образованиях, были внесены постановлением Правительства Российской Федерации от 11 апреля 2006 года № 209 «О некоторых вопросах, связанных с классификацией автомобильных дорог в Российской Федерации».

В Тюменской области при реконструкции объекта «Обход г. Тюмени» на участке поселок Учхоз - деревня Плеханово - деревня Ожогово, финансируемого в 2003-2005 годах средствами федерального и областного бюджетов, возникли проблемы, связанные с тем, что система градостроительного планирования не увязана с развитием внегородских дорог, не урегулированы и требуют решения вопросы сопряжения дорог, обеспечивающих подъезд автомобильного транспорта к городу. Нормы,

по которым осуществляется строительство и эксплуатация улиц и дорог городов, не соответствуют нормам для внегородских дорог.

**20.** Действующая система органов управления автомобильными дорогами субъектов Российской Федерации требует совершенствования.

Так, в Республике Татарстан на содержание аппарата Главтатдортранса (государственный заказчик Республики Татарстан - главный распорядитель средств бюджета Республики Татарстан) не поступали средства республиканского бюджета. Финансовые средства на содержание указанного учреждения формировались по нормативам, определенным постановлением Госстроя России от 13 февраля 2003 года № 33 «О нормативах затрат на содержание службы заказчика-застройщика при строительстве объектов для государственных нужд за счет средств федерального бюджета».

В нарушение статьи 181 Бюджетного кодекса Российской Федерации Главтатдортрансом в 2005 году получен бюджетный кредит в сумме 1060,0 млн. рублей.

### **Предложения**

**1.** Направить представления Счетной палаты Министру транспорта Российской Федерации, руководителю Федерального дорожного агентства.

**2.** Направить информационные письма Счетной палаты в Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации, Президенту Республики Татарстан, губернатору Ленинградской области, губернатору Тюменской области.

**3.** Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Контрольно-счетную палату Ленинградской области, Счетную палату Тюменской области, Счетную палату Республики Татарстан.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**М. И. БЕСХМЕЛЬНИЦЫН**