



ISSN 2712-7907

№ 8 (322) 2024

Бюллетень
Счетной палаты РФ
Автодороги

Представляя
номер

Валерий Богомоллов



Валерий Богомолов

аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Уважаемые читатели!

Развитие дорожно-транспортной инфраструктуры – одно из ключевых условий экономического роста и конкурентоспособности государства. Наличие разветвленной сети скоростных и обустроенных автомобильных дорог способствует повышению транзитного и экспортного потенциала страны, развитию торгового партнерства и привлечению инвестиций, увеличению грузооборота и пассажиропотока, обеспечению связанности экономического пространства и транспортной доступности в регионах.

Одним из крупнейших дорожных проектов, реализуемых на территории нашей страны, является строительство российского участка международного транспортного маршрута «Европа – Западный Китай». Автомобильная дорога М-12 «Восток» связывает Московскую, Владимирскую, Нижегородскую области, Чувашскую Республику и Республику Татарстан и повышает уровень их транспортной обеспеченности, а также позволяет разгрузить федеральную трассу М-7 «Волга».

Счетная палата по поручению главы государства ведет постоянный контроль за ходом строительства российских участков маршрута. По итогам очередной проверки установлено, что реализация мероприятий проекта идет опережающими темпами: в 2023 году досрочно введена в эксплуатацию автомобильная дорога М-12 Москва – Нижний Новгород – Казань. При этом мы обратили внимание, что предусмотренный паспортом проекта объем финансирования строительства М-12 недостаточен и требует корректировки. Кроме того, проверка выявила ряд нарушений и недостатков, допущенных в ходе строительства. Часть из них обусловлена некачественной подготовкой проектно-сметной документации.

Подробный отчет о результатах проведенной проверки представлен в этом номере Бюллетеня. Надеемся, что выводы и рекомендации Счетной палаты будут полезны ответственным исполнителям этого масштабного проекта, помогут им не только устранить имеющиеся недочеты, но и избежать их повторения в дальнейшем.

Содержание

Отчет о результатах контрольного мероприятия «Аудит использования бюджетных средств на проектирование и строительство (реконструкцию), а также капитальный ремонт автомобильных дорог, включенных в международный транспортный маршрут «Европа – Западный Китай», в истекшем периоде 2023 года».....	5
Официальная позиция.....	39
Мнения	41
Опыт регионов. Комментарии КСО.....	48
Рекомендации Счетной палаты	55
Тематические проверки Счетной палаты.....	58
Международная практика.....	61
Исследования по теме	73
Публикации в СМИ.....	77



Валерий Богомолов

аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Отчет

о результатах контрольного мероприятия
«Аудит использования бюджетных средств
на проектирование и строительство
(реконструкцию), а также капитальный
ремонт автомобильных дорог, включенных
в международный транспортный
маршрут «Европа – Западный Китай»,
в истекшем периоде 2023 года»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 22 декабря 2023 года

Ключевые итоги контрольного мероприятия

Основная цель мероприятия

Оценить использование бюджетных средств на проектирование и строительство (реконструкцию), а также капитальный ремонт автомобильных дорог, включенных в международный транспортный маршрут «Европа – Западный Китай».

Ключевые результаты мероприятия

1. Реализация мероприятий федерального проекта «Строительство автомобильных дорог международного транспортного коридора Европа – Западный Китай» (далее – федеральный проект ЕЗК, ФП ЕЗК) осуществляется опережающими темпами.
Расходы федерального бюджета с начала строительства скоростной автомобильной дороги М-12 Москва – Нижний Новгород – Казань (далее – автомобильная дорога М-12, М-12) с 2019 по 2023 год составили 516 995,1 млн рублей, в том числе за 9 месяцев 2023 года – 30 000,0 млн рублей, или 100 % годового объема финансирования.
Опережающее финансирование позволило Госкомпании¹ досрочно ввести в эксплуатацию в 2022 году участки строительства автомобильной дороги М-12 общей протяженностью 107,2 км, в 2023 году – 308,4 км.
2. Объем финансирования строительства автомобильной дороги М-12, предусмотренный паспортом федерального проекта ЕЗК, недостаточен.
В соответствии с паспортом федерального проекта ЕЗК общий объем финансирования строительства автомобильной дороги М-12 составляет 587 472,2 млн рублей, что не соответствует сметной стоимости строительства указанного объекта (912 166,2 млн рублей).
3. Из 814,6 км автомобильных дорог федерального значения, входящих в международный транспортный маршрут «Европа – Западный Китай», на участке Канаш – Сагарчин до 2024 года дорожные работы будут проведены на 10,7 км (6 км – в 2023 году; 4,7 км – в 2024 году). В 2025 году будет отремонтировано 49,7 км федеральных автодорог.

1. Государственная компания «Российские автомобильные дороги» (далее – Госкомпания, ГК «Автодор»).

Наиболее значимые выводы

1. Паспорт федерального проекта ЕЗК требует корректировки в части уточнения объема инвестиций на строительство автомобильной дороги М-12 и обхода г. Тольятти.
2. В связи с отсутствием финансирования не определены сроки работ по расширению до четырех полос федеральных автомобильных дорог общей протяженностью 642,0 км, по доведению транспортной нагрузки до 11,5 тонны на ось на автомобильных дорогах протяженностью 182,6 км.

Полный текст выводов приводится в соответствующем разделе отчета.

Наиболее значимые предложения (рекомендации)

По результатам контрольного мероприятия Счетная палата подготовила ряд предложений, в том числе Минтрансу России в срок до 1 июля 2024 года проработать вопросы о внесении изменений в паспорт федерального проекта ЕЗК в части уточнения стоимости строительства автомобильной дороги М-12 и обхода г. Тольятти, а также корректировки результатов проекта.

Полный текст предложений (рекомендаций) приводится в соответствующем разделе отчета.

1. Основание проведения контрольного мероприятия

Пункт 3.11.0.7 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2023 год, поручение Президента Российской Федерации от 10 июля 2019 г. № Пр-1260.

2. Предмет контрольного мероприятия

- Средства федерального бюджета, направленные на проектирование и строительство (реконструкцию), а также капитальный ремонт автомобильных дорог, включенных в международный транспортный маршрут «Европа – Западный Китай»;
- законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, принятые в целях реализации мероприятий по проектированию и строительству (реконструкции) автомобильных дорог, включенных в международный транспортный маршрут «Европа – Западный Китай»;
- первичные документы, регистры бухгалтерского учета, финансовая, бухгалтерская, статистическая и иная отчетность, договорные, платежные и иные документы, являющиеся основанием и подтверждающие расходование средств;
- деятельность получателей бюджетных средств, направленная на реализацию мероприятий в рамках международного транспортного маршрута «Европа – Западный Китай».

3. Объект контрольного мероприятия

Государственная компания «Российские автомобильные дороги».

4. Срок проведения контрольного мероприятия

С 4 сентября по 22 декабря 2023 года.

5. Цель контрольного мероприятия

Оценить использование бюджетных средств на проектирование и строительство (реконструкцию), а также капитальный ремонт автомобильных дорог, включенных в международный транспортный маршрут «Европа – Западный Китай» (далее – МТМ ЕЗК).

6. Проверяемый период деятельности

Истекший период 2023 года (при необходимости более ранние периоды).

7. Краткая характеристика проверяемой сферы деятельности объекта контрольного мероприятия

Формирование МТМ ЕЗК определено соглашением от 12 сентября 2014 года о создании благоприятных условий для международных автомобильных перевозок, заключенным правительствами государств – членов Шанхайской организации сотрудничества.

Указанным соглашением предусмотрено открытие МТМ ЕЗК не позднее 2020 года, в том числе на территории Российской Федерации по маршруту Санкт-Петербург – Оренбург – Сагарчин.

На совещании у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации одобрен² следующий вариант прохождения МТМ ЕЗК:

- Санкт-Петербург – Москва (автомобильные дороги М-11 Москва – Санкт-Петербург и Центральная кольцевая автомобильная дорога Московской области (пусковые комплексы № 3 и № 4);
- Москва – подъезд к г. Чебоксары, проходящий по планируемой к строительству скоростной автомобильной дороге Москва – Нижний Новгород – Казань (М-12);
- Канаш – Самара, проходящий по автомобильным дорогам федерального значения А-151 и М-5 «Урал»;
- Самара – Оренбург, проходящий по проектируемому обходу г. Тольятти;
- Оренбург – Сагарчин, проходящий по автомобильной дороге федерального значения Р-239.

Кроме того, в рамках МТМ ЕЗК предусмотрено³ строительство автомобильной дороги М-12 на участке обхода городов Балашихи и Ногинска.

Трассировка МТМ ЕЗК нормативными документами Российской Федерации не утверждена.

-
2. Протокол совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации М.А. Акимова от 29 августа 2018 г. № МА-П9-59пр.
 3. В соответствии с поручением Председателя Правительства Российской Федерации от 30 октября 2019 г. № ДМ-П9-9403.

При подготовке отчета использована информация Минтранса России, ГК «Автодор», Федерального дорожного агентства, Правительства Самарской области.

Также использованы размещенные на момент проведения мероприятия данные на едином портале бюджетной системы Российской Федерации, в ГИИС «Электронный бюджет»⁴ и системе оперативного управления (СОУ) «Эталон».

В результате проведенного анализа принято допущение о возможности использования вышеуказанных данных. Ограничением использованных данных является представление ГК «Автодор», Росавтодором, Правительством Самарской области неполных сведений. Информация о способах получения информации и методах ее обработки приведена в приложении № 5 к отчету.

Обработка информации по автомобильным дорогам федерального значения в различных редакциях ФАИП произведена с использованием макроса «Обработка_данных_ВР_414» и цифрового решения «Оптимизация процесса выборки и свода данных».

8. Результаты контрольного мероприятия

8.1. Согласно Указу № 204⁵ достижение цели «Развитие транспортных коридоров «Запад – Восток» и «Север – Юг» для перевозки грузов» должно быть обеспечено в том числе путем решения задачи по строительству и модернизации российских участков автомобильных дорог, относящихся к МТМ ЕЗК.

8.1.1. Правительством Российской Федерации утвержден Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года⁶.

В его состав входит федеральный проект ЕЗК, предусматривающий строительство автомобильной дороги М-12 протяженностью 810,3 км. В рамках мероприятий по строительству М-12 выделено 9 этапов их реализации (с 0 по 8 этап), плановые сроки ввода в эксплуатацию объекта: в 2022 году – 106,8 км, в 2023 году – 184,7 км, в 2024 году – 518,8 км.

Также в рамках федерального проекта ЕЗК предусмотрено строительство обхода г. Тольятти с мостовым переходом через р. Волгу (далее – обход Тольятти) протяженностью 99,3 км с вводом в эксплуатацию в 2024 году.

4. Государственная интегрированная информационная система управления общественными финансами «Электронный бюджет».

5. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

6. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2018 г. № 2101-р.

Вместе с тем в соответствии с паспортом регионального проекта ЕЗК (Самарская область) ввод в эксплуатацию обхода Тольятти запланирован в 2023 году.

8.1.2. В соответствии с разрешениями на ввод в эксплуатацию в 2022 году введено 107,2 км автомобильной дороги М-12 (в том числе 22,5 км – ПК № 1 0 этапа, 47,6 км – 1 этапа, 37,1 км – 2 этапа⁷).

В 2023 году (по состоянию на 1 октября 2023 года) введено в эксплуатацию 308,4 км автомобильной дороги М-12, в том числе:

- 124,0 км – 4 этапа М-12⁸;
- 32,4 км – 1 этапа М-12⁹;
- 109,4 км – 3 этапа М-12¹⁰;
- 42,6 км – ПК № 2 0 этапа¹¹.

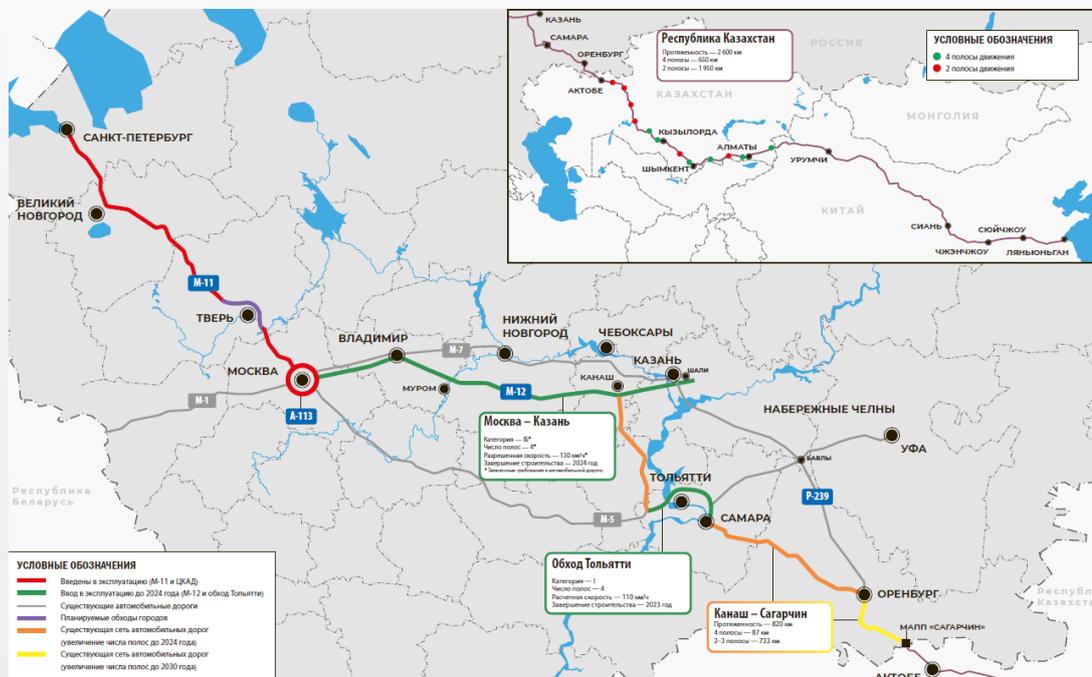
Приказом ГК «Автодор» от 8 сентября 2023 г. № 371 утвержден размер платы за проезд по платным участкам М-12 от Москвы до Арзамаса.

С учетом опережающего финансирования строительства указанного объекта¹², а также досрочного ввода в 2023 году участков строительства М-12 и планируемого досрочного ввода до конца 2023 года¹³ представляется целесообразным скорректировать результаты федерального проекта ЕЗК на 2022–2024 годы.

-
7. 10,64 км и 26,46 км.
 8. В соответствии с разрешением на ввод объекта в эксплуатацию от 24 августа 2023 года (Владимирская, Нижегородская области).
 9. В соответствии с разрешением на ввод объекта в эксплуатацию от 31 августа 2023 года (Московская, Владимирская области).
 10. В соответствии с разрешением на ввод объекта в эксплуатацию от 4 сентября 2023 года (Владимирская область).
 11. В соответствии с разрешением на ввод объекта в эксплуатацию от 4 сентября 2023 года (Московская область).
 12. В соответствии со сводной бюджетной росписью в 2021 году объем бюджетных ассигнований на предоставление субсидии ГК «Автодор» в рамках федерального проекта ЕЗК увеличен на 181 738,7 млн рублей (с 12 955,9 млн до 194 694,5 млн рублей); в 2022 году – на 147 071,1 млн рублей (с 112 328,8 млн до 259 399,9 млн рублей).
 13. По данным ГК «Автодор», в 2023 году предусмотрен ввод в эксплуатацию участков автомобильной дороги по всему основному ходу М-12.

Рисунок 1

Международный транспортный маршрут «Европа – Западный Китай»



8.1.3. В соответствии с паспортом федерального проекта ЕЗК общий объем финансирования строительства М-12 составляет 587 472,2 млн рублей, в том числе 481 962,5 млн рублей за счет федерального бюджета.

Вместе с тем в соответствии с проектной документацией, получившей положительное заключение государственной экспертизы, стоимость строительства указанного объекта составляет 912 166,2 млн рублей (в уровне цен на дату разработки проектной документации).

Расходы федерального бюджета по состоянию на 1 октября 2023 года уже составили 516 995,1 млн рублей.

Кроме того, в соответствии с паспортом федерального проекта ЕЗК объем финансирования строительства М-12 за счет внебюджетных источников предусмотрен в размере 105 509,7 млн рублей.

По состоянию на 1 октября 2023 года на реализацию проекта привлечено 150 000,0 млн рублей – средства Фонда национального благосостояния, 98 084,1 млн рублей – облигационные займы.

Таким образом, объем финансирования строительства автомобильной дороги М-12, предусмотренный паспортом федерального проекта ЕЗК, недостаточен.

8.1.4. Все результаты и контрольные точки Плана реализации федерального проекта ЕЗК, срок реализации которых предусмотрен до 1 октября 2023 года, достигнуты.

Планом реализации федерального проекта ЕЗК предусмотрена контрольная точка «Реализована первая очередь строительства первоочередных многофункциональных зон дорожного сервиса» (срок – 28 декабря 2023 года).

При этом очередность или этапность мероприятий по строительству указанных многофункциональных зон дорожного сервиса (далее – МФЗ) не определена, что свидетельствует о необходимости корректировки наименования контрольной точки с учетом фактической реализации указанных мероприятий.

По данным ГК «Автодор», на 1 октября 2023 года заключены договоры на право субаренды земельных участков в целях строительства 14 МФЗ, ведется подготовка территорий и строительство объектов. Завершение строительно-монтажных работ планируется до конца 2023 года.

8.1.5. Согласно паспорту федерального проекта ЕЗК общий объем финансирования строительства обхода Тольятти составляет 149 025,7 млн рублей, в том числе: за счет консолидированного бюджета Самарской области – 87 234,9 млн рублей, за счет внебюджетных источников – 61 790,7 млн рублей.

Вместе с тем в соответствии с региональным проектом ЕЗК общий объем финансового обеспечения строительства объекта составляет 147 877,4 млн рублей, в том числе: за счет консолидированного бюджета Самарской области – 96 542,9 млн рублей, за счет внебюджетных источников – 51 334,5 млн рублей.

Кроме того, стоимость строительства обхода Тольятти в соответствии с концессионным соглашением¹⁴ составляет 140 351,7 млн рублей, что свидетельствует о необходимости корректировки паспортов федерального и регионального проектов ЕЗК в части уменьшения объема финансирования указанного объекта.

8.1.6. Реализация мероприятий по развитию участков автомобильных дорог, находящихся в ведении Росавтодора и входящих в МТМ ЕЗК, планируется в рамках комплекса процессных мероприятий «Капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования федерального значения»¹⁵ государственной

14. Концессионное соглашение о создании (строительстве) и эксплуатации автомобильной дороги «Строительство обхода г. Тольятти с мостовым переходом через р. Волгу в составе международного транспортного маршрута «Европа – Западный Китай» от 16 октября 2019 года (далее – концессионное соглашение).

15. Паспорт утвержден Росавтодором 13 августа 2021 года.

программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы» (далее – комплекс мероприятий). Паспортом комплекса мероприятий детализация по объектам капитального ремонта не предусмотрена.

В соответствии с принятой трассировкой международный транспортный маршрут на участке Канаш – Сагарчин проходит по автомобильным дорогам федерального значения¹⁶ общей протяженностью 814,6 км¹⁷.

По данным Федерального дорожного агентства, до 2025 года предусмотрено проведение работ по капитальному ремонту участков автомобильных дорог МТМ ЕЗК (с увеличением количества полос движения до четырех и доведением транспортной нагрузки на ось до 11,5 тонны) общей протяженностью 60,4 км стоимостью 12 022,1 млн рублей, из них:

- 6,0 км – запланирован ввод в 2023 году;
- 4,7 км – запланирован ввод в 2024 году;
- 49,7 км – запланирован ввод в 2025 году.

В период с 2023 по 2024 год запланирована разработка проектной документации на капитальный ремонт участков автомобильных дорог в составе МТМ ЕЗК общей протяженностью 246,4 км с целью увеличения до четырех полос движения и доведения транспортной нагрузки до 11,5 тонны. При этом сроки проведения указанных дорожных работ на данных участках автодорог не определены.

В связи с отсутствием финансирования к 2025 году не будут реализованы мероприятия по расширению до четырех полос автомобильных дорог протяженностью 642 км (78,8 % общей протяженности участка Канаш – Сагарчин), доведению транспортной нагрузки до 11,5 тонны протяженностью 182,6 км (22,4 %).

Так, на участке автомобильной дороги А-151 (км 64+000 – км 199+000) до 2025 года планируются работы по доведению до четырех полос движения на участках протяженностью 31,9 км, или 24,3 % общей протяженности участков дороги с двух- и трехполосным движением (131,5 км).

На участке автомобильной дороги М-5 «Урал» подъезд к г. Ульяновску (км 199 – км 304) планируются работы по доведению до четырех и шести полос движения на участках протяженностью 13,5 км, или 19,1 % общей протяженности участков дороги с трехполосным движением (70,8 км).

16. А-151 Цивильск – Ульяновск (км 64 – км 199) – 135 км (далее – автомобильная дорога А-151), М-5 «Урал» подъезд к г. Ульяновску (км 199 – км 304) – 105 км, М-5 «Урал» в границах Самарской области (км 980 – км 1034) – 54 км, М-5 «Урал» подъезд к г. Оренбургу (км 29+000 – км 410+500) – 367,5 км, Р-239 Казань – Оренбург – Акбулак – граница с Республикой Казахстан на участке Оренбург – граница с Республикой Казахстан (км 8 – км 161+112) – 153,1 км.

17. Протяженность федеральных автомобильных дорог на участке Канаш – Сагарчин с двумя и тремя полосами движения составляет 702,4 км, с нагрузкой на ось 10 тонн – 214,8 км.

Работы по доведению транспортной нагрузки до 11,5 тонны на ось на участках указанной дороги протяженностью 21,8 км не планируются.

На участке автомобильной дороги М-5 «Урал» подъезд к г. Оренбургу (км 29+000 – км 410+500) планируются работы по доведению числа полос до четырех на участках протяженностью 15,0 км, или 4,3 % общей протяженности участков дороги с двух- и трехполосным движением (347 км).

Работы по доведению транспортной нагрузки до 11,5 тонны на ось планируются на 4,74 км указанной дороги, что составляет 3,1 % общей протяженности участков дороги с транспортной нагрузкой на ось до 10 тонн (155,0 км).

Не планируются мероприятия по развитию участков федеральной трассы Р-239 Оренбург – граница с Республикой Казахстан (км 8+000 – км 161+112) протяженностью 153,1 км, в том числе: по увеличению числа полос на двухполосных участках протяженностью 153,1 км, по доведению нагрузки на ось до 11,5 тонны протяженностью 10 км.

Таким образом, программные документы по строительству автомобильных дорог в составе МТМ ЕЗК, а также документы стратегического планирования требуют корректировки в части результатов и объемов финансирования дорожных работ.

8.2. В соответствии с паспортом инвестиционного проекта¹⁸ и Программой деятельности ГК «Автодор»¹⁹ объем финансирования строительства М-12 составляет 901 507,2 млн рублей, из них:

- за счет субсидии из федерального бюджета на строительство – 602 653,7 млн рублей;
- за счет облигационного займа – 148 853,5 млн рублей;
- за счет средств Фонда национального благосостояния – 150 000,0 млн рублей.

Кассовое исполнение с начала строительства объекта на 1 октября 2023 года составило 765 079,2 млн рублей, в том числе:

- за счет средств федерального бюджета – 516 995,1 млн рублей;
- за счет средств Фонда национального благосостояния – 150 000,0 млн рублей;
- за счет облигационного займа – 98 084,1 млн рублей.

18. Паспорт инвестиционного проекта «Строительство автомобильной дороги М-12 «Строящаяся скоростная автомобильная дорога Москва – Нижний Новгород – Казань» утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 августа 2022 г. № 2317-р.

19. Программа деятельности Государственной компании «Российские автомобильные дороги» на долгосрочный период (2010–2030 годы) утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2009 г. № 2146-р.

С 2019 по 2023 год (на 1 октября 2023 года) за счет субсидий из федерального бюджета произведены расходы:

- СМР – 473 833,3 млн рублей;
- переустройство инженерных коммуникаций (в том числе компенсация убытков собственников) – 10 851,9 млн рублей;
- проектно-изыскательские работы – 11 880,1 млн рублей;
- плата за технологическое присоединение энергопринимающих устройств к электрическим сетям – 1 065,7 млн рублей;
- выкуп земельных участков и компенсация убытков собственникам недвижимого имущества – 1 980,6 млн рублей;
- строительный контроль – 4 250,1 млн рублей;
- документация по планировке территории – 2 016,9 млн рублей;
- проект межевания территории – 731,0 млн рублей;
- лесовосстановление – 471,9 млн рублей;
- государственная экспертиза – 260,9 млн рублей;
- иные расходы, связанные с планированием и строительством, – 8 822,8 млн рублей.

Кассовое исполнение за 9 месяцев 2023 года составило 133 506,0 млн рублей, в том числе:

- за счет субсидии из федерального бюджета – 30 000,0 млн рублей;
- за счет Фонда национального благосостояния – 34 750,6 млн рублей;
- за счет облигационного займа – 68 755,4 млн рублей.

8.2.1. За период с 1 января по 20 октября 2023 года объем незавершенного строительства М-12 Госкомпании увеличился с 345 690,0 млн до 355 829,4 млн рублей²⁰, то есть на 10 139,4 млн рублей²¹.

20. По результатам контрольного мероприятия объем незавершенного строительства М-12 на 20 октября 2023 года составил 359 441,8 млн рублей.

21. По данным бухгалтерского учета ГК «Автодор».

Рисунок 2

Информация о динамике объема незавершенного строительства М-12 в 2023 году

млрд руб.



В ходе проверки незавершенного строительства М-12 установлены следующие нарушения правил ведения бухгалтерского учета:

8.2.1.1. Госкомпанией не обеспечено оформление первичных учетных документов и не учтены в качестве капитальных вложений на счете 08.03 «Строительство объектов основных средств» затраты по строительно-монтажным работам и вводу в эксплуатацию систем взимания платы и вспомогательных пунктов управления на сумму 934,7 млн рублей (расчетно) в рамках незавершенного строительства скоростной автомобильной дороги М-12 Москва – Нижний Новгород – Казань²².

22. В нарушение частей 1 и 3 статьи 9 Федерального закона от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете», пунктов 9 и 10 Федерального стандарта бухгалтерского учета ФСБУ 26/2020 «Капитальные вложения», утвержденного приказом Минфина России от 17 сентября 2020 г. № 204н (далее – Федеральный стандарт «Капитальные вложения» 26/2020), раздела I Инструкции по применению плана счетов бухгалтерского учета финансово-хозяйственной деятельности организаций, утвержденной приказом Минфина России от 31 октября 2000 г. № 94н (далее – Инструкция по применению плана счетов № 94н).

На 1 сентября 2023 года в рамках реализации операторского соглашения на создание и эксплуатацию интеллектуальной транспортной системы от 8 августа 2022 г. № ДМ12-2022-1285 с ООО «Единый оператор» объем дебиторской задолженности (аванс) составил 8 850,8 млн рублей за счет субсидии из федерального бюджета.

В 2023 году по пяти предусмотренным указанным соглашением этапам создания интеллектуальной транспортной системы Госкомпанией получены разрешения на ввод объектов в эксплуатацию на платной основе. При этом по указанным объектам отсутствуют первичные документы (акты о приемке выполненных работ) на строительно-монтажные работы и ввод в эксплуатацию систем взимания платы, а также вспомогательного пункта управления.

8.2.1.2. Госкомпанией в составе незавершенного строительства автомобильной дороги М-12 в качестве капитальных вложений не учтены затраты по выплате заработной платы и других вознаграждений сотрудникам дирекции (филиала) М-12 (главные инженеры проекта в составе 10 человек), непосредственно осуществляющим комплекс мероприятий по строительству и вводу в эксплуатацию объектов автомобильной дороги М-12, на сумму 70,2 млн рублей (за 2022 год и 8 месяцев 2023 года)²³.

8.2.1.3. Госкомпанией на 30 сентября 2023 года в составе незавершенного строительства автомобильной дороги М-12 (счет 08.03 «Строительство объектов основных средств») не отражены²⁴ проценты по биржевым облигациям, размещенным по открытой подписке за III квартал 2023 года на общую сумму 2 595,1 млн рублей²⁵.

В ходе контрольного мероприятия ГК «Автодор» указанное нарушение исправлено.

С начала 2023 года объем дебиторской задолженности по договорам и соглашениям на реализацию мероприятий по планированию и строительству М-12 уменьшился на 104 888,2 млн рублей (за счет частичного погашения авансов) и на 18 октября 2023 года составил 104 934,7 млн рублей, из них 96 124,8 млн рублей, или 91,6 %, приходится на обязательства контрагентов по договорам на проектирование и строительство М-12.

23. В нарушение подпункта «д» пункта 10 Федерального стандарта «Капитальные вложения» 26/2020, раздела I Инструкции по применению плана счетов № 94н.

24. В нарушение подпункта «е» пункта 10 Федерального стандарта ФСБУ «Капитальные вложения» 26/2020, согласно которому в сумму фактических затрат при признании капитальных вложений включаются связанные с осуществлением капитальных вложений проценты, которые подлежат включению в стоимость инвестиционного актива.

25. Облигационные займы: от 29 июня 2023 г. № 4В02-01-00011-Т-005Р (процентная ставка 10,31%), от 7 июля 2022 г. № 4В02-02-00011-Т-003Р (процентная ставка 10,65%), от 12 июля 2023 г. № 4В02-02-00011-Т-005Р (процентная ставка 10,84%), от 16 августа 2023 г. № 4В02-03-00011-Т-005Р (процентная ставка 12,17%), за счет средств Фонда национального благосостояния: от 15 ноября 2022 г. № 4-01-00011-Т-003Р (процентная ставка 3%), от 23 декабря 2022 г. № 4-02-00011-Т-003Р (процентная ставка 3%).

Рисунок 3

Информация о динамике дебиторской задолженности по договорам и соглашениям на строительство М-12 в 2023 году

млрд руб.



8.2.2. В соответствии с паспортом федерального проекта ЕЗК на строительство обхода Тольятти предусмотрено 149 025,7 млн рублей, в том числе 86 881,3 млн рублей – средства федерального бюджета.

Всего с начала строительства обхода Тольятти на 1 октября 2023 года израсходовано 136 519,6 млн рублей, из которых 86 881,3 млн рублей – за счет средств федерального бюджета.

8.2.3. По состоянию на 1 октября 2023 года кассовое исполнение за счет средств федерального бюджета на оплату государственных контрактов на проектирование, реконструкцию, капитальный ремонт участков МТМ ЕЗК на участке Канаш – Сагарчин с начала выполнения дорожных работ составило 9 261,2 млн рублей, в том числе 2 820,9 млн рублей – в 2023 году. Принято работ по государственным контрактам на сумму 3 331,9 млн рублей.

8.3. Заключение и исполнение договоров осуществляется Госкомпанией в соответствии с требованиями Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и Положения о закупке Государственной компании «Российские автомобильные дороги»²⁶.

Содержание и объем необходимых контрольных процедур на объекте определены на основании уровня существенности²⁷ согласно требованиям Методических указаний по оценке существенности и рисков в ходе контрольных мероприятий, осуществляемых в виде финансового аудита²⁸.

Всего ГК «Автодор» заключено десять договоров на выполнение комплекса работ по проектированию и строительству девяти этапов скоростной автомобильной дороги М-12. Их финансирование осуществляется за счет субсидий из федерального бюджета и внебюджетных источников.

8.3.1. В целях проектирования и строительства 5 этапа М-12 ГК «Автодор» заключен договор № ДСиР-2020-1152²⁹, в соответствии с которым стоимость строительно-монтажных работ составила 94 955,4 млн рублей.

Согласно Транспортной схеме³⁰ среднее расстояние доставки песка для устройства дорожной одежды до приобъектных площадок складирования составляет 68 км, с приобъектных площадок далее до объекта – 9,1 км (общая протяженность до объекта – 77 км).

В соответствии с положениями сметных нормативов, включенных в Федеральный реестр сметных нормативов, сметные цены на материалы, изделия и конструкции учитывают расходы по их доставке на расстояние до 30 км³¹, включая стоимость простоя под погрузкой и разгрузкой и доли порожнего пробега от пункта расположения автотранспортного предприятия до пункта первой погрузки и от пункта последней разгрузки до автотранспортного предприятия³².

-
26. Утверждено решением наблюдательного совета ГК «Автодор» (протокол от 26 декабря 2018 г. № 117).
27. Уровень существенности определен как произведение контрольного показателя и порогового значения. В качестве контрольного показателя использован объем расходов ГК «Автодор» за счет субсидии из федерального бюджета на 1 октября 2023 года (30 000,0 млн рублей). С учетом среднего уровня риска и порогового значения (1%) уровень существенности составляет 300,0 млн рублей.
28. Утверждены Коллегией Счетной палаты (протокол от 12 апреля 2021 г. № 23К (1466)).
29. Договор от 21 сентября 2020 г. № ДСиР-2020-1152 с ООО «СиАрСиСи Рус» (далее – договор № ДСиР-2020-1152).
30. Сводная ведомость источников получения, расстояний и способов доставки основных материалов, изделий и полуфабрикатов (далее – Транспортная схема).
31. Пункты 3, 4 «Общих положений» ФССЦ (приложение 119 к приказу Минстроя Российской Федерации от 26 декабря 2019 г. № 876/пр), пункт 33 Методики расчета индексов изменения сметной стоимости строительства (приказ Минстроя России от 5 июня 2019 г. № 326/пр).
32. Пункты 1.3.3, 1.3.4 «Общих положений» ФССЦпг (приложение 121 к приказу Минстроя Российской Федерации от 26 декабря 2019 г. № 876/пр).

Позициями 5 и 6 локального сметного расчета (смета) № 01-02-03-01 предусмотрена транспортировка песка в объеме 50 % (376 630,32 тонны) до приобъектной площадки на расстояние 38 км стоимостью 22,44 рубля за тонну в базовых ценах и 50 % (376 630,32 тонны) до объекта на расстояние 47 км стоимостью 25,98 рубля за тонну в базовых ценах.

Указанные расценки применены исходя из дальности возки, установленной Транспортной схемой, за вычетом расстояния 30 км, учтенного сметными ценами на материалы.

Таким образом, в смете № 01-02-03-01 затраты на простой под погрузкой и порожние пробеги учтены дважды как в составе сметных цен на материалы, так и в составе примененных расценок³³.

Для исключения дублирования указанных затрат следовало определять стоимость перевозки как разницу между стоимостью перевозки грузов до расстояния, указанного в проектной и (или) иной технической документации, и стоимостью перевозки на расстояние, учтенной сметными ценами и индексами изменения сметной стоимости материалов (стоимость перевозки на 30 км составляет 19,29 рубля в базовых ценах).

Стоимость перевозки 1 тонны песка на расстояние до 68 км должна была составить 14,96 рубля³⁴ за тонну в базовых ценах и на расстояние 77 км – 18,5 рубля за тонну в базовых ценах³⁵.

В соответствии с пунктом 2.3 Правил составления ведомости договорной цены³⁶ цена единицы комплекса работ складывается из сумм соответствующих ему позиций единичных расценок локального сметного расчета с учетом начислений лимитированных затрат, применяемых к рассматриваемым позициям и распределенных пропорционально.

Согласно актам выполненных работ по форме КС-2 Госкомпанией по состоянию на 1 октября 2023 года приняты работы по устройству дополнительного слоя основания из песка (позиция 3.1.1.3 ведомости договорной цены (далее – ВДЦ) общим объемом 362 956,18 куб. м стоимостью 663 879,5 тыс. рублей.

В рамках данного комплекса работ на основании позиций единичных расценок локального сметного расчета № 01-02-03-01 осуществлена транспортировка 638 802,8 тонны песка на общую сумму 189 111,1 тыс. рублей, в том числе 319 401,4 тонны песка на расстояние 77 км на сумму 101 468,6 тыс. рублей и 319 401,4 тонны песка на расстояние 68 км на сумму 87 642,6 тыс. рублей.

33. ФССЦпг-03-21-01-038 и ФССЦпг-03-21-01-047.

34. ФССЦпг-03-21-01-068 (68 км – 34,25 рубля) – ФССЦпг-03-21-01-030 (30 км – 19,29 рубля) = 14,96 рубля.

35. ФССЦпг-03-21-01-077 (77 км – 37,79 рубля) – ФССЦпг-03-21-01-030 (30 км – 19,29 рубля) = 18,5 рубля.

36. Утверждены приказом ГК «Автодор» от 5 апреля 2021 г. № 98.

Однако стоимость транспортировки 638 802,8 тонны песка без учета дублирующих затрат должна была составить 130 682,7 тыс. рублей, что на 58 428,4 тыс. рублей меньше принятого по актам по форме КС-2.

Аналогичные факты приемки работ по перевозке материалов по завышенной стоимости на сумму 3 004,0 млн рублей (расчетно) установлены по договорам, заключенным ГК «Автодор» на строительство 2–8 этапов М-12, выполнение которых в настоящее время не завершено (информация приведена в приложении № 6 к отчету).

Таким образом, некорректное составление сметной документации на строительномонтажные работы повлекло приемку и оплату работ по транспортировке материалов по завышенной стоимости, что свидетельствует о рисках причинения материального ущерба.

8.3.2. В рамках выполнения договора от 22 сентября 2020 года³⁷ на проектирование и строительство 8 этапа М-12 ООО «Трансстроймеханизация» разработана проектно-сметная документация, на которую получено положительное заключение государственной экспертизы ФАУ «Главгосэкспертиза России» от 7 апреля 2022 г. № 16-1-1-3-021018-2022.

В соответствии с ведомостью объемов работ № ДСиР-2020-1163-П-ТКР1.2.ВР (том 9.4.1 проектной документации) в целях устройства дополнительного слоя основания из песка дорожной одежды на участке ПК 12+51,41 – ПК 215+71,05 предусмотрены доставка 492 987,5 тонны грунта 1 группы (песка мелкого), в том числе 394 389,99 тонны на площадку промежуточного складирования (согласно сводной ведомости источников получения, расстояний и способов доставки местных (привозных) материалов (раздел 5 «Проект организации строительства» проектной документации, графическая часть, транспортная схема) расстояние до площадки промежуточного складирования составляет 51 км), с последующей погрузкой одноковшовым экскаватором емкостью ковша 1 куб. м в автосамосвалы и транспортировкой на расстояние до 12 км в место укладки и устройство дополнительного основания и 98 597,51 тонны непосредственно к месту производства работ по укладке и устройству дополнительного основания на расстояние до 63 км.

При этом в соответствии с позицией 3 локального сметного расчета (сметы) № ЛС-02-02-01 (том 9.2.11.1 проектной документации) предусмотрена перевозка грузов автомобилями-самосвалами грузоподъемностью 10 тонн, работающих вне

37. Договор от 22 сентября 2020 г. № ДСиР-2020-1163 между ГК «Автодор» и ООО «Трансстроймеханизация» на выполнение комплекса работ по проектированию и строительству объекта «М-12 «Строящаяся скоростная автомобильная дорога Москва – Нижний Новгород – Казань, 8 этап км 663 – км 729 с мостовым переходом через р. Волга, Республика Татарстан (от пересечения с автомобильной дорогой федерального значения Р-241 Казань – Буинск – Ульяновск до пересечения с автомобильной дорогой регионального значения Сорочьи Горы – Шали)» (далее – договор от 22 сентября 2020 года). В настоящее время обязательства по договору от 22 сентября 2020 года ООО «Трансстроймеханизация» в полном объеме не исполнены.

карьера, на расстояние для I класса груза до 21 км (51 км – 30 км, учтенные в расценках) на площадку промежуточного складирования в объеме 492 987,5 тонны при необходимом объеме 394 389,99 тонны, что на 98 597,51 тонны материалов больше (стоимость 18,8 млн рублей в текущих ценах с НДС).

Также по позиции 6 указанной сметы применена расценка, предусматривающая перевозку 98 597,51 тонны грузов (песка) автомобилями-самосвалами грузоподъемностью 10 тонн, работающими вне карьера, на полное расстояние (63 км, стоимость перевозки на 63 км составляет 32,28 рубля в базовых ценах) без вычета расстояния 30 км (стоимость перевозки на 30 км составляет 19,29 рубля в базовых ценах), учтенного сметными ценами и индексами изменения сметной стоимости, что свидетельствует о завышении стоимости перевозки песка на сумму 22,9 млн рублей.

Согласно актам выполненных работ по форме КС-2 Госкомпанией по состоянию на 1 октября 2023 года приняты работы по устройству дополнительного слоя основания из песка с уплотнением (позиция 438 ВДЦ) общим объемом 250 624,237 куб. м на сумму 557,1 млн рублей с НДС, в том числе работы по перевозке песка по завышенной стоимости на сумму 35,3 млн рублей (расчетно).

Кроме того, по договору от 22 сентября 2020 года установлены аналогичные факты завышения стоимости перевозки материалов на общую сумму 168,6 млн рублей, из которых принято работ на сумму 133,2 млн рублей.

Таким образом, некорректное составление сметной документации на строительномонтажные работы повлекло приемку и оплату работ по перевозке песка по завышенной стоимости, что свидетельствует о рисках причинения материального ущерба на общую сумму 210,3 млн рублей (расчетно).

8.3.3. В целях проектирования и строительства 2 этапа М-12 ГК «Автодор» заключен договор³⁸ с ООО «Региональная строительная компания» на сумму 34 894,6 млн рублей. В настоящее время обязательства по указанному договору ООО «Региональная строительная компания» в полном объеме не исполнены.

В локальном сметном расчете № ЛСР-02-10-03 «Дорожная разметка» проектной документации, получившей положительное заключение государственной экспертизы ФАУ «Главгосэкспертиза России» от 21 декабря 2021 г. № 33-1-1-3-080700-2021, на строительство 2 этапа М-12 необоснованно применена федеральная единичная расценка ФЕРр 69-13-1 «Разогрев битумных материалов» (ФЕРр 81-02-69-2001) (сборник 69 «Прочие ремонтно-строительные работы», приложение № 118 к приказу

38. Договор от 21 сентября 2020 г. № ДСИР-2020-1153 на выполнение комплекса работ по проектированию и строительству объекта «М-12 «Строящаяся скоростная автомобильная дорога Москва – Нижний Новгород – Казань, 2 этап км 80 – км 116, Владимирская область (от пересечения с автомобильной дорогой федерального значения М-7 «Волга» до пересечения с автомобильной дорогой регионального значения 17Р-2 Владимир – Гусь-Хрустальный – Тума)».

Минстроя России от 26 декабря 2019 г. № 876/пр «О включении в федеральный реестр сметных нормативов информации о федеральных единичных расценках и отдельных составляющих к ним») в целях разогрева брикетов термопластика на сумму 1,7 млн рублей с НДС (расчетно).

Так, пункт 1.69.1 ФЕРр 81-02-69-2001 (сборник 69 «Прочие ремонтно-строительные работы») содержит расценки на выполнение прочих ремонтно-строительных работ по ремонту зданий и сооружений, не отнесенных к работам по строительству, а затраты по разогреву термопластика уже учтены в расценке по нанесению дорожной разметки.

Таким образом, некорректное составление сметной документации на строительномонтажные работы повлекло приемку и оплату работ по разогреву битумных материалов по завышенной стоимости, что свидетельствует о рисках причинения материального ущерба на общую сумму 1,7 млн рублей (расчетно).

8.3.4. ГК «Автодор» 23 октября 2020 года с ООО «Автодор-Инжиниринг» без проведения конкурсных процедур заключен договор № ДПТПиИТ-2020-1285 (далее – договор от 23 октября 2020 года) на оказание услуг по контролю качества выполнения инженерных изысканий по объекту «М-12 «Строящаяся скоростная автомобильная дорога Москва – Нижний Новгород – Казань» на сумму 450,4 млн рублей.

В рамках строительства М-12 предусмотрено строительство искусственных дорожных сооружений (мосты, путепроводы, трубы), включая уникальные объекты капитального строительства (высота и (или) пролеты более 100 м, наличие консоли более 20 м, заглубление подземной части (полностью или частично) ниже планировочной отметки земли более чем на 15 м, в том числе мост через р. Волгу (8 этап), мост на ПК 125+75,00 (8 этап), мост через р. Мешу (8 этап), мост через р. Суру (6 этап), мостовой переход через р. Оку (4 этап), мост через р. Свягу (7 этап), мост через р. Киржач (1 этап) и другие).

В соответствии с пунктами 1.1, 1.3 и 6.3.6 договора от 23 октября 2020 года исполнитель обязуется собственными силами без привлечения соисполнителей осуществить по заданию заказчика контроль за качеством выполнения подрядными организациями инженерных изысканий по объекту «М-12 «Строящаяся скоростная автомобильная дорога Москва – Нижний Новгород – Казань» по восьми этапам с учетом требований и стандартов, включая деятельность по контролю за ходом выполнения подрядных работ в части инженерных изысканий на каждом участке (этапе), а также организует проведение собственных испытаний и измерений в целях проверки достоверности инженерных изысканий.

В соответствии с частями 2 и 5 статьи 47 Градостроительного кодекса Российской Федерации работы по договорам о выполнении инженерных изысканий, заключенным с застройщиком, техническим заказчиком, должны выполняться только

индивидуальными предпринимателями или юридическими лицами, которые являются членами саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, а необходимость выполнения отдельных видов инженерных изысканий, состав, объем и метод их выполнения устанавливаются в зависимости от вида и назначения объектов капитального строительства, их конструктивных особенностей, технической сложности и потенциальной опасности.

Согласно части 8 статьи 55⁵ Градостроительного кодекса Российской Федерации требования к членам саморегулируемой организации, выполняющим инженерные изыскания в отношении особо опасных, технически сложных и уникальных объектов, объектов использования атомной энергии, дифференцированные с учетом технической сложности и потенциальной опасности таких объектов, устанавливаются во внутренних документах саморегулируемой организации и не могут быть ниже минимально установленных Правительством Российской Федерации.

Пунктом 1 статьи 49 Гражданского кодекса Российской Федерации установлено, что в случаях, предусмотренных законом, юридическое лицо может заниматься отдельными видами деятельности только на основании специального разрешения (лицензии), членства в саморегулируемой организации или выданного саморегулируемой организацией свидетельства о допуске к определенному виду работ.

Вместе с тем ООО «Автодор-Инжиниринг», не имея соответствующих компетенций (отсутствие прав на выполнение инженерных изысканий в отношении особо опасных, технически сложных и уникальных объектов капитального строительства), осуществляло в рамках выполнения договора от 23 октября 2020 года деятельность по контролю за ходом выполнения работ в части инженерных изысканий на каждом участке (этапе) М-12, а также деятельность по проведению собственных испытаний и измерений в целях проверки достоверности выполненных подрядчиками инженерных изысканий.

Также ООО «Автодор-Инжиниринг» осуществляло строительный контроль в отношении искусственных дорожных сооружений, являющихся уникальными объектами, не имея права на выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу объектов капитального строительства в отношении особо опасных, технически сложных и уникальных объектов капитального строительства.

Так, ГК «Автодор» 19 декабря 2020 года с ООО «Автодор-Инжиниринг» заключен договор № ДСиР-2020-1606 на оказание услуг по осуществлению строительного контроля при выполнении строительно-монтажных работ в рамках реализации проекта «М-12 «Строящаяся скоростная автомобильная дорога Москва – Нижний Новгород – Казань» по 1–8 этапам и первому пусковому комплексу 0 этапа (далее – договор от 19 декабря 2020 года) стоимостью 6 095,7 млн рублей.

В соответствии с пунктом 1.2 договора от 19 декабря 2020 года состав работ определен в том числе техническим заданием на оказание услуг по осуществлению строительного контроля (приложение № 1 к договору от 19 декабря 2020 года), техническим заданием на оказание услуг по приемочной диагностике искусственных дорожных сооружений (приложение № 6 к договору от 19 декабря 2020 года) и техническим заданием на оказание услуг по приемочной диагностике на участке автомобильной дороги (приложение № 7 к договору от 19 декабря 2020 года).

Вместе с тем в перечень искусственных сооружений, подлежащих диагностике, включены объекты капитального строительства, отнесенные в соответствии с частью 2 статьи 48¹ Градостроительного кодекса Российской Федерации к уникальным, в том числе мост через р. Волгу (8 этап), мост на ПК 125+75,00 (8 этап), мост через р. Мешу (8 этап), мост через р. Суру (6 этап), мостовой переход через р. Оку (4 этап), мост через р. Свягу (7 этап), мост через р. Киржач (1 этап) и другие.

При этом ГК «Автодор» в рамках выполнения договора от 19 декабря 2020 года получены заключения ООО «Автодор-Инжиниринг» от 2023 года б/н по результатам приемочной диагностики моста через р. Оку на ПК 2 279+00 на М-12 (4 этап), от 29 сентября 2022 г. б/н – по результатам приемочной диагностики моста через р. Клязьму на ПК 1 042+00 на М-12 (2 этап), а также отчеты по результатам приемочного обследования и испытаний данных мостовых переходов, технические паспорта указанных мостов, а также ежемесячные отчеты строительного контроля по объекту.

Таким образом, указанные факты заключения и выполнения договоров от 23 октября и от 19 декабря 2020 года содержат признаки коррупционных правонарушений, полные и всесторонние обстоятельства совершения которых по объективным причинам не могли быть установлены в ходе проведения контрольного мероприятия, и в этой связи требуют проведения дополнительных надзорных мероприятий.

8.3.5. Госкомпанией ненадлежащим образом осуществлялся строительный контроль, предусмотренный пунктом 7.1.2 раздела «С. Строительство» договоров, заключенных на выполнение комплекса работ по проектированию и строительству автомобильной дороги М-12, в результате чего подрядными организациями допущены следующие нарушения.

8.3.5.1. Проектной документацией на строительство 5 этапа автомобильной дороги М-12 предусмотрено устройство 18 временных локальных очистных сооружений (далее – ЛОС) и временной дождевой канализации.

В ходе визуального осмотра установлено отсутствие временных ЛОС и временной дождевой канализации на указанном объекте.

В целях проектирования и строительства 5 этапа автомобильной дороги М-12 Госкомпанией заключен договор № ДСиР-2020-1152, предусматривающий выполнение работ в соответствии с проектной документацией, включающей работы по устройству временных ЛОС.

Таким образом, в нарушение статьи 309 Гражданского кодекса Российской Федерации, частей 6 и 7 статьи 52 Градостроительного кодекса Российской Федерации, а также условий договора № ДСиР-2020-1152 подрядчиком не выполнены работы по устройству временных ЛОС и временной дождевой канализации стоимостью 11,3 млн рублей (расчетно), предусмотренных проектной документацией.

Отсутствие временных ЛОС и временной дождевой канализации приводит к загрязнению прилегающих земель, что свидетельствует о несоблюдении положений подпункта 2 пункта 2 статьи 13 Земельного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которым в целях охраны земель собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков обязаны проводить мероприятия по защите земель от водной эрозии, подтопления, заболачивания, иссушения и другого негативного воздействия.

Кроме того, установлено отсутствие ЛОС на 1 этапе строительства автомобильной дороги М-12, введенного в эксплуатацию в 2022 году. Работы по устройству ЛОС предусмотрено провести до конца 2023 года.

Таким образом, эксплуатация автомобильной дороги М-12 осуществляется Госкомпанией с нарушением требований Земельного кодекса Российской Федерации в части отсутствия мероприятий по защите и охране земель.

8.3.5.2. В ходе строительства 5 этапа автомобильной дороги М-12 подрядной организацией осуществляется выполнение работ по устройству дорожной одежды на региональной автомобильной дороге Сергач – Сеченово с отклонением от проектной документации, прошедшей государственную экспертизу, в части изменения конструкции дорожной одежды, что является нарушением частей 6 и 7 статьи 52 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 3.8 межгосударственного стандарта ГОСТ 33100-2014 «Дороги автомобильные общего пользования. Правила проектирования автомобильных дорог» дорожная одежда является конструктивным элементом автомобильной дороги, воспринимающим нагрузку от транспортных средств и передающим ее на земляное полотно. В соответствии с пунктом 5.4 национального стандарта Российской Федерации ГОСТ 59120-2021 «Дороги автомобильные общего пользования. Дорожная одежда. Общие требования» конструктивными слоями дорожных одежд являются слой износа, слой покрытия, слой основания, дополнительный слой основания (морозозащитный, дренирующий, капилляропрерывающий) и регулирующие слои (теплоизолирующий, гидроизолирующий, пароизолирующий, противозаиливающий, армирующий, распределяющий).

На момент проведения контрольного мероприятия изменения в проектную документацию на строительство объекта с учетом изменения конструкции дорожной одежды автомобильной дороги не внесены и проектная документация с учетом

изменений выполняемых работ повторно на государственную экспертизу не направлялась, что является нарушением подпункта «б» пункта 44 Положения об организации и проведении государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий³⁹ и пункта 2.11 раздела «В. Разработка проектной документации» договора № ДСиР-2020-1152.

8.3.6. Договором на строительство 5 этапа М-12 предусмотрено устройство дорожных одежд на региональных автомобильных дорогах Бутурлино – Сурки, Сергач – Гагино с использованием асфальтобетонных смесей, не обеспечивающих соблюдение требований Технического регламента⁴⁰.

Так, при проведении дорожных работ на указанных объектах были использованы асфальтобетонные смеси по ГОСТ 9128-2009 «Смеси асфальтобетонные дорожные, аэродромные и асфальтобетон. Технические условия» и ГОСТ 31015-2002 «Смеси асфальтобетонные и асфальтобетон щебеночно-мастичные. Технические условия (с поправкой)», применение которых не обеспечивает соблюдение требований Технического регламента, вместо асфальтобетонов по стандартам, разработанным на основе американской системы Суперпейв (ГОСТ Р 58401.*-2019) и европейской системы EN 13108-5 (ГОСТ Р 58406.*-2020), как это с 2016 года предусмотрено перечнем стандартов⁴¹.

8.3.7. В соответствии с проектной документацией, получившей положительное заключение государственной экспертизы, на 8 этапе строительства М-12 предусмотрены работы по заложению откосов на участках земляного полотна.

В период с декабря 2021 по апрель 2022 года при разработке выемки правого берега р. Волги зафиксированы оползневые процессы и образование трещин-заколов.

39. Утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2007 г. № 145.

40. Технический регламент Таможенного союза «Безопасность автомобильных дорог» (ТР ТС 014/2011), утвержденный Решением Комиссии Таможенного союза от 18 октября 2011 г. № 827 (далее – Технический регламент).

41. Перечень стандартов, в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований технического регламента Таможенного союза «Безопасность автомобильных дорог» (ТР ТС 014/2011), и Перечень стандартов, содержащих правила и методы исследований (испытаний) и измерений, в том числе правила отбора образцов, необходимые для применения и исполнения требований технического регламента Таможенного союза «Безопасность автомобильных дорог» (ТР ТС 014/2011) и осуществления оценки соответствия объектов технического регулирования, утвержденные Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 18 сентября 2012 г. № 159.



Фото 1. Образование трещин-заколов на 8 этапе строительства М-12

По результатам исследования грунтов для уточнения геометрии продольного профиля автомобильной дороги и обеспечения устойчивости откосов⁴² выявлена необходимость выполаживания откосов выемок на отдельных участках 8 этапа М-12⁴³.

По информации Госкомпании, необходимость выполаживания откосов связана с заложением специфичных грунтов – юрских глин, которые меняют свои физико-механические свойства при изменении условий залегания.

В частности, на 8 этапе М-12 при изменении условий залегания (после вскрытия выемок) под воздействием природно-климатических факторов указанные юрские глины потеряли стабильность, что привело к оползневым процессам на откосах.

Дополнительные затраты, связанные с выполаживанием откосов, перевозкой, иными работами, только на 8 этапе оцениваются в размере 2 241,0 млн рублей (расчетно).

8.3.8. В связи с директивными сроками производства работ на ПК 3 770+60 – ПК 3 780+00, ПК 3 760 – ПК 3 790, ПК 3 808+14,21, ПК 3 834+68,21 5 этапа строительства автомобильной дороги М-12 ГК «Автодор» внесены изменения в проектную документацию в части замены мероприятий по стабилизации местных грунтов (сушка с применением извести), имеющих влажность, превышающую оптимально допустимую, на привозные грунты в общем объеме 837 052,2 куб. м,

42. Исследования проведены АО «Проектирование мостов и тоннелей», ООО «Гипростроймост-Геотех», АО «МОСТДОРГЕОТРЕСТ», НИУ МГСУ, КФУ «Институт геологии и нефтегазовых технологий».

43. Участки, расположенные на ПК 75 – ПК 83, ПК 86 – ПК 100, ПК 105 – ПК 114, ПК 126 – ПК 141, ПК 187 – ПК 206, ПК 665 – ПК 671, ПК 206 – ПК 212, ПК 212 – ПК 215.

что привело к удорожанию работ на 940,5 млн рублей (расчетно)⁴⁴.

Указанное удорожание покрыто за счет экономии по другим затратам.

По данным ГК «Автодор», указанное решение принято в связи с технической невозможностью сушки глинистых грунтов в неблагоприятные периоды.

Также в связи с директивными сроками производства работ по подготовке территории строительства 0 этапа М-12 на ПК 282–293 и с учетом очередности выполнения работ по переустройству коммуникаций возникла необходимость перехода с открытого способа прокладки кабельной канализации на пересечении с магистральными газопроводами на закрытый. Изменение проектных решений в связи с директивными сроками привело к увеличению объемов и стоимости работ на 51,7 млн рублей.

Директивные сроки повлекли необходимость выполнения работ по устройству кабельной канализации в паводковый период на обводненных участках, что привело к необходимости корректировки проектных решений в части изменения способа прокладки кабельной канализации автоматизированной системы управления дорожным движением (далее – АСУДД) на ряде участков с открытой траншейной на закрытую, объем дополнительных работ составил 218,0 млн рублей.

8.3.9. Ряд технических решений, учтенных в проектной документации на строительство М-12, содержит неточности, что приводит к необходимости их корректировки и уточнений в рабочей документации в ходе строительства, а также дополнительным объемам и затратам на строительство объекта.

Так, в ходе строительства пускового комплекса № 2 0 этапа М-12 выявлена необходимость изменения учтенных в проектной документации технических решений, что повлекло увеличение проектного объема слоя основания из песка с 727 450,0 куб. м до 808 753,8 куб. м и дополнительные затраты в размере 112,2 млн рублей.

Дополнительные затраты на установку защитного сетчатого ограждения в связи с неучтенными в сметной части проектной документации работами по устройству фундаментов стоек из бетона, земляными работами по заглублению сетки и иными работами по 4 этапу строительства М-12 составили 721,2 млн рублей.

Проектной документацией на строительство 4 этапа М-12 предусмотрена замена слабого грунта в основании насыпи. В ходе строительства на некоторых участках основного хода установлено отклонение в большую сторону фактической толщины залегания слабого грунта от проектной. В связи с этим возникла необходимость выполнения дополнительного объема работ по дополнительной замене слабого грунта на сумму 181,9 млн рублей.

44. $(297\,141 + 131\,285,07) \times (1\,278,84 - 45) + 408\,626,08 \times (1\,449,27 - 45)$.

В проектной документации на строительство 4 этапа М-12 не учтены в полном объеме технологические подьезды к переустроенным магистральным газопроводам, выполняемые в рамках 4 этапа М-12 в соответствии с техническими требованиями сетевой организации. В рабочей документации были уточнены объемы и включены все участки проездов. При этом в связи с ошибкой в локальной смете в части завышения объема работ по устройству насыпи из привозного грунта (вместо 38,7 тыс. куб. м в смете было учтено 387 тыс. куб. м), стоимость работ уменьшена с 320 млн до 87 млн рублей, что позволило выполнить работы по строительству технологических проездов.

8.4. По результатам проверки соблюдения в 2023 году сроков выполнения работ по проектированию, строительству и вводу в эксплуатацию этапов М-12 установлено следующее.

8.4.1. Строительно-монтажные работы по основному ходу первого пускового комплекса 0 этапа М-12 досрочно завершены.

В соответствии с разрешениями на ввод в эксплуатацию в 2022 году завершено строительством и введено в эксплуатацию 22,5 км.

По состоянию на 1 октября 2023 года техническая готовность объекта составляет 98,8 %, что соответствует общим срокам календарного графика строительства объекта. Остаток невыполненных работ составляет 338,6 млн рублей.

Строительно-монтажные работы по основному ходу второго пускового комплекса 0 этапа М-12 досрочно завершены.

По состоянию на 1 октября 2023 года техническая готовность объекта составляет 77,9 % при плановых – 78,78 %. Остаток невыполненных работ составляет 11505,2 млн рублей.

Госкомпанией не оформлены⁴⁵ первичными учетными документами (актами КС-2 и справками КС-3) факты хозяйственной жизни, обусловленные завершением строительно-монтажных работ по 19 мостам и путепроводам⁴⁶ в составе пускового комплекса № 2 0 этапа строительства автомобильной дороги М-12

-
45. В нарушение частей 1 и 3 статьи 9 Федерального закона от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» и пункта 6.1 раздела «С. Строительство» договора от 3 марта 2021 г. № ДМ12-2021-307, заключенного между Госкомпанией и ООО «Трансстроймеханизация» на выполнение комплекса работ по проектированию и строительству пускового комплекса № 2 0 этапа строительства автодороги М-12.
46. Мост через р. Черную на ПК 32+35,035, путепровод на ПК 50+19,03, путепровод на ПК 86+21,73, путепровод на ПК 125+45,04, путепровод на ПК 155+79,60, путепровод на ПК 188+60,28, путепровод на ПК 203+74,86. А/д Р-109 – М-7 Волга – Электроугли, путепровод через ж/д перегона Монино – Фрязево на ПК 221+56,95, путепровод на ПК 229+66,26, путепровод на ПК 261+50,712, путепровод на ПК 346+99,43, путепровод через ж/д перегона Электросталь – Ногинск на ПК 360+03,49, путепровод на ПК 365+40,86, путепровод на ПК 236+13,80, путепровод на ПК 285+37,65, путепровод на ПК 417+38,93, пешеходный переход на ПК 384+58, пешеходный переход на ПК 394+63,79, путепровод через ж/д перегона Купавна – Электроугли на ПК 142+73.

на общую сумму 926,7 млн рублей. При этом на указанные искусственные сооружения получено разрешение на ввод объекта в эксплуатацию от 4 сентября 2023 г. № 50-0-027-2023-ФДА.

8.4.2. Строительно-монтажные работы по основному ходу 1 этапа М-12 досрочно завершены.

В соответствии с разрешениями на ввод в эксплуатацию в 2022 году завершено строительством и введено в эксплуатацию 47,6 км. В 2023 году (по состоянию на 1 октября 2023 года) введено в эксплуатацию 32,4 км⁴⁷ (этап 1.2.1 участок от ПК 0 до ПК 324).

По состоянию на 1 октября 2023 года техническая готовность объекта составляет 73,9 % при плановой – 87,9 %, остаток невыполненных работ составляет 18 696,5 млн рублей.

Госкомпанией не оформлены⁴⁸ первичными учетными документами (актами КС-2 и справками КС-3) факты хозяйственной жизни, обусловленные завершением строительно-монтажных работ по 15 мостам и путепроводам⁴⁹ в составе 1 этапа строительства автомобильной дороги М-12 на общую сумму 1 525,6 млн рублей. При этом на указанные искусственные сооружения получено разрешение на ввод объекта в эксплуатацию от 31 августа 2023 г. № 0-0-025-2023-ФДА.

8.4.3. Строительно-монтажные работы по основному ходу 2 этапа М-12 досрочно завершены. В соответствии с разрешениями на ввод в эксплуатацию в 2022 году завершено строительством и введено в эксплуатацию 37,1 км автомобильной дороги.

По состоянию на 1 октября 2023 года техническая готовность объекта составляет 99,3 %⁵⁰ при плановых – 97,4 %⁵¹, остаток невыполненных работ составляет 235,1 млн рублей.

47. В соответствии с разрешением на ввод объекта в эксплуатацию от 31 августа 2023 года.

48. В нарушение частей 1 и 3 статьи 9 Федерального закона от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» и пункта 6.1 раздела «С. Строительство» договора от 22 сентября 2020 г. № ДСир-2020-1160, заключенного между Госкомпанией и акционерным обществом «Стройтрансгаз» на выполнение комплекса работ по проектированию и строительству 1 этапа строительства автомобильной дороги М-12.

49. Путепровод над дорогой А-108 Орехово-Зуево – Малая Дубна на ПК 2+41,05, путепровод над дорогой А-108 Орехово-Зуево – Малая Дубна на ПК 45+3,45, путепровод через Большое кольцо Московской железной дороги на ПК 76+87,15, путепровод над дорогой местного назначения на ПК 115+21,54, путепровод над дорогой местного значения на ПК 124+21,56, путепровод над автодорогой районного значения и Горьковской железной дорогой на ПК 176+14,23, путепровод над ж/д путями Горьковского направления на ПК 249+15, путепровод над автодорогой М-7 на П К328+68, мостовой переход через р. Большая Дубна на ПК52+65,10, мостовой переход через р. Киржач на ПК 117+95,50, мостовой переход через р. Волгу на ПК 234+16, мостовой переход через озеро на ПК 217+43,90, мостовой переход через болото на ПК 283+50, пешеходный переход в конструкции съезда транспортной развязки, пешеходный переход на ПК 142+45,00.

50. 34 659 483,3 тыс. рублей.

51. 33 978 238,1 тыс. рублей.

8.4.4. Строительно-монтажные работы по основному ходу 3 этапа М-12 досрочно завершены.

В соответствии с разрешениями на ввод в эксплуатацию в 2023 году введено в эксплуатацию 109,37 км М-12⁵².

По состоянию на 1 октября 2023 года техническая готовность объекта составляет 96,4 %, что соответствует установленным календарным графиком строительства срокам, остаток невыполненных работ составляет 3 136,4 млн рублей.

Госкомпанией не оформлены⁵³ первичными учетными документами (актами КС-2 и справками КС-3) факты хозяйственной жизни, обусловленные завершением строительно-монтажных работ по 28 мостам и путепроводам⁵⁴ в составе 3 этапа строительства автомобильной дороги М-12 на общую сумму 83,9 млн рублей. При этом на указанные искусственные сооружения получены акты о приемке выполненных работ и разрешение на ввод объекта в эксплуатацию от 4 сентября 2023 г. № 33-0-026-2023-ФДА.

8.4.5. Строительно-монтажные работы по основному ходу 4 этапа М-12 досрочно завершены.

На 1 октября 2023 года техническая готовность объекта составляет 95,1%⁵⁵ при плановых – 84,3%⁵⁶.

-
52. В соответствии с разрешением на ввод объекта в эксплуатацию от 4 сентября 2023 года.
53. В нарушение частей 1 и 3 статьи 9 Федерального закона от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете», пункта 6.1 раздела «С. Строительство» договора от 21 сентября 2020 г. № ДСиР-2020-1151, заключенного между Госкомпанией и акционерным обществом «ВАД» на выполнение комплекса работ по проектированию и строительству 3 этапа строительства автомобильной дороги М-12.
54. Мост через р. Сойму на ПК 1230+53, мост через р. Каменку на ПК 1234+05, мост через р. Ванчугу на ПК 1288+45, мост через р. Осиновку на ПК 1291+00, мост через р. Побойку на ПК 1360+65, мост через р. Печенку на ПК 1408+41, мост через р. Судогду на ПК 1447+93, мост через р. Ястреб на ПК 1536+00, мост через р. Илевну на ПК 2117+45, путепровод через а/д Р-132 «Золотое кольцо» на ПК 1161+00, путепровод через а/д Владимир – Муром – Арзамас на ПК 2167+29, путепровод через проезд для сельхозтехники на ПК 2190+49, путепровод через Горьковскую ж/д на ПК 2191+66, путепровод через основной ход на ПК 1224+85 на а/д подъезд к населенным пунктам Митькино, Варварино, путепровод через основной ход на ПК 1243+83 на а/д Владимир – Тума – Шипилово – Сойма, путепровод через основной ход на ПК 1547+72 на а/д подъезд к д. Никольское, путепровод через основной ход на ПК 1638+32 на а/д 17 Н-2 Никулино – Воровского – Мошок, путепровод через основной ход на ПК 1722+48 на а/д 17 Н-253 Лесниково – Прокшино – Ново-Покровское, путепровод через основной ход на ПК 1810+02 на а/д 17 Н-550 Николо-Ушна – Первомайский – Ивановская, путепровод через основной ход на ПК 2020+54 на а/д 17 Н-553 н. п. Губино – н. п. Пошатово – Никулино, путепровод через основной ход на ПК 2077+72 на а/д 17 Н-472 Владимир – Муром – Зарослово, путепровод через основной ход на ПК 2107+29 на а/д н. п. Катышево – н. п. Новоселки, путепровод через а/д Владимир – Муром – Пестенькино – Михайлово на ПК 2156+96, путепровод через основной ход на ПК2207+37 на а/д Ковардицы – Степаньково – Чаадаево, путепровод через основной ход на ПК 1333+06 для проезда сельхозтехники, путепровод через основной ход на ПК 1468+86 для проезда сельхозтехники, путепровод через основной ход на ПК 2126+07 для проезда сельхозтехники, путепровод через основной ход на ПК 2232+25 для проезда сельхозтехники.
55. 93 668 036,6 тыс. рублей.
56. 82 960 403,7 тыс. рублей.

Госкомпанией не оформлен⁵⁷ первичными учетными документами (актами КС-2 и справками КС-3) факт хозяйственной жизни, обусловленный завершением строительно-монтажных работ по мостовому переходу через р. Оку на ПК 2 279+00 в составе 4 этапа строительства автомобильной дороги М-12, на общую сумму 71,3 млн рублей. При этом на указанное искусственное сооружение получено разрешение на ввод объекта в эксплуатацию от 24 августа 2023 г. № 0-0-021-2023-ФДА.

8.4.6. Строительство 5 этапа М-12 осуществляется с отставанием, на 1 октября 2023 года техническая готовность объекта составляет 54,6 % при плановых – 74,4 %.

Отставание связано в том числе с выполнением дополнительных противокарстовых мероприятий (сооружением ребристой плиты).

8.4.7. Строительство 6 этапа М-12 осуществляется с отставанием, на 1 октября 2023 года техническая готовность объекта составляет 64,2 % при плановых – 68,5 %.

Отставание связано в том числе с необходимостью корректировки проектной документации в части изменения технического решения по строительству моста на ПК 4 706+77 на трубу в теле насыпи.

8.4.8. Строительство 7 этапа М-12 осуществляется с отставанием, на 1 октября 2023 года техническая готовность объекта составляет 70,4 % при плановых – 72,6 %.

8.4.9. Строительство 8 этапа М-12 осуществляется с отставанием, на 1 октября 2023 года техническая готовность объекта составляет 71,1 % при плановых – 79,8 %.

8.4.10. По результатам визуального осмотра введенных в эксплуатацию объектов, а также строящихся объектов выявлен ряд недостатков и дефектов при выполнении строительства автомобильной дороги М-12 (информация приведена в приложении № 9 к отчету).

8.4.11. На 1 октября 2023 года введены в эксплуатацию 143 искусственных сооружения, подлежащие обеспечению мероприятиями по транспортной безопасности.

После получения разрешения на ввод мероприятия по транспортной безопасности на период строительства прекращают осуществляться.

57. В нарушение частей 1 и 3 статьи 9 Федерального закона от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» и пункта 6.1 раздела «С. Строительство» договора от 22 сентября 2020 г. № ДСР-2020-1161, заключенного между Госкомпанией и акционерным обществом «Дорожно-строительная компания «АВТОБАН» на выполнение комплекса работ по проектированию и строительству 4 этапа строительства автомобильной дороги М-12.

Следует отметить, что начало эксплуатации системы транспортной безопасности по введенным объектам предполагается значительно позже окончания их строительства.

Так, на мосту через р. Клязьму на ПК 449+88,07 начало эксплуатации системы транспортной безопасности планируется на 14 месяцев позже ввода объекта; на мостовом переходе через р. Пекшу на ПК 548+44 – на 10 месяцев позже; на путепроводе над автодорогой районного значения и Горьковской железной дорогой на ПК 176+14.23 – на 2 месяца позже; на путепроводе в створе основного хода на ПК 2 167+29 через автомобильную дорогу Владимир – Муром – Арзамас – на 2 месяца позже.

Оснащение введенных объектов (с 0 по 4 этап) инженерно-техническими системами обеспечения транспортной безопасности⁵⁸ запланировано в феврале 2024 года; проведение оценки уязвимости объектов (с 0 по 4 этап) – в марте 2024 года.

Таким образом, мероприятия по транспортной безопасности объектов на автомобильной дороге М-12 запланированы значительно позже окончания их строительства (информация приведена в приложении № 7 к отчету).

8.4.12. Строительство обхода г. Тольятти осуществляется в рамках концессионного соглашения в пять этапов. По данным министерства транспорта и автомобильных дорог Самарской области, срок ввода в эксплуатацию объекта продлен с 2023 до 2024 года в связи со срывом сроков поставок металлоконструкций.

По данным министерства транспорта и автомобильных дорог Самарской области, текущий уровень технической готовности объекта – 88,23 %.

В рамках 1 этапа выполнено переустройство сетей связи, водоводов, электрических сетей, магистральных газопроводов.

По основным конструкциям моста через р. Волгу сооружено 25 из 26 опор; общая протяженность выполненной надвигки составила 3 158 п. м из 3 669 п. м. В настоящее время осуществляется укрупнительная сборка металлоконструкций пролетных строений.

В рамках 2–5 этапов строительства выполняется устройство слоев основания (99 %), устройство нижнего слоя покрытия из асфальтобетонной смеси (96,4 %); устройство верхнего слоя покрытия из щебеночно-мастичной асфальтобетонной смеси (81,9 %), монтаж водопропускных труб (95,2 %); выполнено: переустройство магистральных и распределительных газопроводов, устройство наружного освещения, коммуникаций АСУДД, барьерного ограждения, шумозащитных экранов и иные работы.

58. Инженерные сооружения и технические средства обеспечения транспортной безопасности, используемые на объекте транспортной инфраструктуры и/или транспортном средстве в целях защиты от актов незаконного вмешательства.

9. Замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия

ГК «Автодор» представлены замечания, на которые в установленном порядке подготовлены заключения.

10. Выводы

10.1. Строительство М-12 осуществляется опережающими темпами. В 2022 году введено в эксплуатацию 107,2 км автомобильной дороги (план – 106,8 км), в 2023 году – 308,4 км (план – 184,73 км).

10.2. С учетом опережающего финансирования и досрочного ввода в эксплуатацию участков автомобильной дороги М-12 паспорт федерального проекта ЕЗК требует корректировки в части включения в План его реализации дополнительных результатов или контрольных точек.

Объемы финансирования строительства М-12, предусмотренные паспортом федерального проекта ЕЗК (587 472,2 млн рублей), недостаточны. В соответствии с проектной документацией, получившей положительное заключение государственной экспертизы, стоимость строительства объектов составляет 912 166,2 млн рублей.

10.3. Капитальный ремонт автомобильных дорог, находящихся в оперативном управлении федеральных казенных учреждений, подведомственных Росавтодору, в составе МТМ ЕЗК до 2024 года запланирован на участках общей протяженностью 10,7 км (6,0 км – в 2023 году; 4,7 км – в 2024 году).

В 2025 году предусмотрен капитальный ремонт еще 49,7 км федеральных автомобильных дорог.

Росавтодором до конца 2023 года запланирована разработка проектной документации на капитальный ремонт участков федеральных автомобильных дорог в составе МТМ ЕЗК протяженностью 246,4 км. При этом сроки проведения дорожных работ не определены.

Также не определены сроки работ по расширению до четырех полос автомобильных дорог общей протяженностью 642,0 км (78,8 % общей протяженности на участке Канаш – Сагарчин), по доведению транспортной нагрузки до 11,5 тонны на ось на автодорогах протяженностью 182,6 км (22,4 %).

10.4. На 1 октября 2023 года расходы федерального бюджета с начала строительства автомобильной дороги М-12 составили 516 995,1 млн рублей, в том числе за 9 месяцев 2023 года – 30 000,0 млн рублей, или 100 % годового объема финансирования, предусмотренного сводной бюджетной росписью.

10.5. Объем незавершенного строительства автомобильной дороги М-12 на 20 октября 2023 года составляет 355 829,4 млн рублей.

В составе незавершенного строительства автомобильной дороги М-12 в качестве капитальных вложений не учтены:

- затраты по строительно-монтажным работам и вводу в эксплуатацию объектов интеллектуальной транспортной системы автомобильной дороги М-12 (систем взимания платы и вспомогательных пунктов управления) на сумму 934,7 млн рублей (расчетно);
- затраты по выплате заработной платы и других вознаграждений сотрудникам дирекции (филиала) М-12 (главным инженерам проекта) на сумму 70,2 млн рублей;
- проценты по биржевым облигациям, размещенным по открытой подписке, на общую сумму 2 595,1 млн рублей за III квартал 2023 года.

Кроме того, не оформлены первичными учетными документами (актами КС-2 и справками КС-3) факты хозяйственной жизни, обусловленные завершением строительно-монтажных работ по мостам и путепроводам автомобильной дороги М-12 на сумму 2 607,5 млн рублей.

10.6. Установлены риски причинения материального ущерба в связи с некорректным составлением сметной документации на строительно-монтажные работы, что повлекло приемку и оплату работ по перевозке материалов по договорам на проектирование и строительство М-12 по завышенной стоимости.

10.7. Строительный контроль и деятельность по контролю инженерных изысканий в отношении уникальных объектов автомобильной дороги М-12 осуществляется ООО «Автодор-Инжиниринг» при отсутствии соответствующих компетенций в части строительства уникальных объектов.

10.8. В ходе визуального осмотра строительства 5 этапа М-12 установлено отсутствие временных локальных очистных сооружений и временной дождевой канализации, предусмотренных проектной документацией на строительство объекта.

Кроме того, эксплуатация введенного в эксплуатацию 1 этапа М-12 осуществляется Госкомпанией с нарушением требований Земельного кодекса Российской Федерации в части отсутствия мероприятий по защите и охране земель.

10.9. Работы по строительству региональной автомобильной дороги Сергач – Сеченово осуществляются с отклонением от проектной документации, прошедшей государственную экспертизу, в части изменения конструкции дорожной одежды.

10.10. В связи с директивными сроками строительства М-12 ГК «Автодор» внесены изменения в проектную документацию в части выполнения дополнительных объемов работ на общую сумму 1 210,2 млн рублей.

Ряд технических решений в проектной документации на строительство М-12 содержит неточности, что приводит к необходимости их корректировки и уточнений в ходе строительства, а также дополнительным объемам и затратам на строительство объекта.

10.11. Мероприятия по транспортной безопасности на введенных объектах автомобильной дороги М-12 осуществляются не в полной мере.

Оснащение инженерно-техническими системами обеспечения транспортной безопасности запланировано только в феврале 2024 года.

11. Предложения (рекомендации)

11.1. Направить представление Счетной палаты в ГК «Автодор».

Госкомпании надлежит в срок до 1 июля 2024 года:

- отразить в составе капитальных вложений (по счету 08.03 «Строительство объектов основных средств») затраты по строительно-монтажным работам и вводу в эксплуатацию объектов интеллектуальной транспортной системы автомобильной дороги М-12;
- оформить первичными учетными документами (актами КС-2 и справками КС-3) факты хозяйственной жизни, подтверждающие завершение строительства мостов и путепроводов в составе пускового комплекса № 2 0–4 этапов строительства автомобильной дороги М-12.

11.2. Направить информационное письмо Президенту Российской Федерации.

11.3. Направить информационное письмо в Минтранс России с предложениями в срок до 1 июля 2024 года проработать вопросы о внесении изменений в паспорт федерального проекта «Строительство автомобильных дорог международного транспортного коридора Европа – Западный Китай» в части уточнения стоимости строительства автомобильной дороги М-12 и обхода г. Тольятти, а также корректировки результатов федерального проекта ЕЗК.

11.4. Направить обращение в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

11.5. Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.



Официальная ПОЗИЦИЯ



Михаил Дерфель

заместитель руководителя дирекции М-12 по экономике,
начальник планово-экономического управления ГК «Автодор»

Государственной компанией «Автодор» (далее – Государственная компания, ГК «Автодор») в период с 2020 по 2024 год построено 810,3 км скоростной автомобильной дороги М-12 «Восток» на участке «Москва – Нижний Новгород – Казань».

Проект строительства автомобильной дороги М-12 является уникальным. Впервые в истории Государственной компании заключены комплексные договоры на проектирование и строительство объектов, что позволило значительно сократить временные затраты на подготовку территории строительства в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 7 ноября 2020 г. № 1798, а также с помощью опережающего финансирования была досрочно введена в эксплуатацию на всей протяженности автодорога категории 1Б (в 2022 году запущено движение на 107,2 км, в 2023 году – на 703,1 км).

По результатам контрольного мероприятия, проведенного Счетной палатой Российской Федерации, Государственной компанией на основании полученной в представлении информации по выявленным недочетам и недостаткам был разработан план мероприятий, который в дальнейшем был в полной мере реализован в установленный срок.

Благодаря полученным рекомендациям и замечаниям по результатам контрольного мероприятия Счетной палаты ГК «Автодор» на действующих и перспективных проектах реализует комплекс мероприятий, направленных на повышение качества осуществления функций заказчика по строительству дорог.

Мнения



Александр Бородин

кандидат экономических наук, доцент РАНХиГС,
почетный работник транспорта Российской Федерации

Транспортная система Российской Федерации характеризуется двойственной функцией развиваемых международных транспортных коридоров (далее – МТК). Во-первых, они служат инфраструктурной основой для связи с зарубежьем, способствуя интеграции страны в мировую экономику. Во-вторых, данные коридоры активно применяются бизнесом и государством для осуществления внутренних, межрегиональных перевозок.

Российская часть международного транспортного маршрута «Европа – Западный Китай» имеет значительное влияние не только на развитие торговых и экономических отношений между Европой и Азией, но и на усиление внутреннего товарооборота между различными регионами Российской Федерации.

Наблюдаемые нами трансформации в российской и мировой экономике приводят к выводу о необходимости перехода к новой модели в экономических исследованиях и, как следствие, к контролю за эффективным использованием направляемых на реализацию проектов средств. В этом контексте важно получение оценок, учитывающих решение общенациональных задач, таких как качество жизни населения, транспортная доступность, безопасность, охрана окружающей среды и др. С помощью МТК страна в целом и регионы Российской Федерации получают возможность участия в международных транспортных связях и, следовательно, в международном бизнесе путем экспорта и импорта как транспортных услуг, так и товаров.

В представленном Счетной палатой отчете достигнута поставленная цель – оценить использование бюджетных средств на проектирование и строительство (реконструкцию), а также капитальный ремонт автомобильных дорог, включенных в международный транспортный маршрут «Европа – Западный Китай».

В контексте трансформации современных международных отношений МТК выступают в качестве нового механизма международного сотрудничества и фактора, способствующего преодолению возросшей турбулентности межгосударственных отношений. Они представляют собой эффективный инструмент обеспечения стабильности и безопасности в условиях неустойчивости мирового политического ландшафта и роста внешнеполитических рисков. Выводы Счетной палаты о достижении результатов и контрольных точек, предусмотренных планом реализации федерального проекта «Строительство автомобильных дорог международного транспортного коридора Европа – Западный Китай», свидетельствуют об ответственном отношении всех участвующих сторон к реализации этого проекта.

В публикуемом отчете Счетной палаты глубоко исследован предмет контрольного мероприятия. Особое внимание уделяется деятельности получателей бюджетных средств, направленной на реализацию мероприятий проекта.

Выводы Счетной палаты актуальны и востребованы для дальнейшего использования в работе ответственных за реализацию федеральных проектов. Кроме того, отчет Счетной палаты может использоваться в качестве основы для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в региональных контрольных органах и ГК «Автодор», своевременного выявления и управления рисками при реализации других федеральных проектов.



Михаил Блинкин

научный руководитель Института экономики транспорта
и транспортной политики НИУ ВШЭ

Изучение отчета Счетной палаты по аудиту использования бюджетных средств на проектирование, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт автомобильных дорог, включенных в международный транспортный маршрут «Европа – Западный Китай», подтолкнуло меня к следующим размышлениям.

Начну с констатации. Отчет – обстоятельный, аккуратно выверенный по цифрам и фактам, выводы – предельно конкретные и хорошо аргументированные. Выскажу, соответственно, искреннее уважение его авторам.

Авторы отчета вполне справедливо обращают внимание на ряд важнейших обстоятельств:

- из 814,6 км автомобильных дорог федерального значения, входящих в ЕЗК, на участке Канаши – Сагарчин дорожные работы в 2023–2024 годах проведены или будут проведены на 10,7 км, то есть на 1,3 % указанной протяженности;
- паспорт федерального проекта ЕЗК требует корректировки в части уточнения объема инвестиций на строительство автомобильной дороги М-12 и обхода г. Тольятти;
- в связи с отсутствием финансирования остаются неопределенными сроки работ по переводу двухполосных участков федеральных автомобильных дорог, входящих в ЕЗК, в четырехполосные, так же как и работ по усилению несущей способности дорожных конструкций до допустимой осевой нагрузки в 11,5 т.

Отмеченные выше обстоятельства, наряду с обширными и вполне открытыми данными по поводу объемов финансирования и выполнения работ по строительству (реконструкции, капитальному ремонту) автомобильных дорог с любыми иными географическими привязками, заставляют посмотреть на эти проблемы в более широком контексте. Прежде всего, в контексте беспрецедентного роста нагрузки на дорожную сеть.

Как показано на рисунке, в период 2017–2023 годов удельная, на 1 км дороги, пассажирская нагрузка на дорожную сеть выросла (прежде всего, за счет вклада автомобилей домохозяйств) на 47,8 %, грузовая – на 22,6 %. Рост пассажирской нагрузки чреват ростом заторов на подходах к крупным городам и курортным зонам, но вполне безобиден с позиции сохранности дорог.

Динамика нагрузки на дорожную сеть в 2017–2023 годах*



* т·км и пасс. км на 1 км автомобильных дорог с твердым покрытием

Рост грузовой нагрузки в условиях сохранения нынешних, весьма «экономных» нормативов финансирования содержания (ремонта, капитального ремонта) дорог – прямая и непосредственная угроза сохранности дорог. Суть дела – в так называемом «законе четвертой степени»: разрушающее воздействие автомобиля на дорожную конструкцию пропорционально четвертой степени осевой нагрузки.

Конкретнее говоря, ущерб дороге от грузового автомобиля категории N3 (осевая нагрузка от 6 до 12 т) примерно в 20 тысяч раз больше, чем от легкового автомобиля категории M1 (осевая нагрузка порядка 0,5 т).

Возникает, однако, проблема короткого одеяла: гипотетическое увеличение указанных нормативов до инженерно-состоятельного уровня немедленно привело бы к сокращению и без того весьма «экономных» ассигнований на новое дорожное строительство.

О постатейном перераспределении расходов бюджетной системы в пользу автомобильных дорог могут говорить либо упертые лоббисты, либо лица благонамеренные, но малосведущие. Единственный разумный выход – в смене парадигмы (системы, модели) финансирования дорожного хозяйства.

Принятая в России, как и в сотне прочих стран мира, система финансирования дорожного хозяйства основана, по большому счету, на механизме, придуманном в Северной Америке в конце 1910-х годов: главные дорожные подати (у нас они считаются акцизами) заложены в цену нефтяных моторных топлив. Вроде бы все справедливо: больше пробег автомобилей по дорогам – выше объем продаж бензина и дизтоплива на АЗС – больше акцизов попадает в дорожные фонды. Правда, эта справедливость весьма относительна: плата за 1 км пробега, рассчитанная исходя из ставок акциза на моторные топлива, для упомянутого выше грузового автомобиля категории N3 всего в 3,5 раза выше, чем для легкового автомобиля категории M1. Но эта беда не самая главная.

Обширный мировой, да и наш собственный актуальный опыт показывает, что традиционная (в целом более-менее разумная!) система стремительно теряет работоспособность. Не хочу погружаться в тонкие детали, но, упрощая картину, можно констатировать: традиционную парадигму финансирования дорожного хозяйства шаг за шагом губят все более эффективные двигатели внутреннего сгорания (которые потребляют меньше топлива на тот же пробег), а также (и с возрастающим темпом!) институциональные неплательщики дорожных фондов – электромобили, газомоторные и даже пока экзотические водородные автомобили (которым вообще не нужны нефтяные топлива).

Необходима радикальная реформа системы платежей и сборов за пользование автомобильными дорогами и улично-дорожными сетями городов. Указанная система должна быть переведена в формат покилометровых платежей пользователей, взимаемых по дифференцированным ставкам и администрируемых с применением цифровых технологий. Сфера применения этой модели должна последовательным образом расширяться, охватив в перспективе весь автомобильный парк и основную часть сети автомобильных дорог всех значений, а также улично-дорожных сетей городов. Общепринятое в мире название такой модели – Pay-as-You-Go-Tax или E-Road Pricing.

Применение этой модели обеспечит эффективное управление спросом на пользование автомобильными дорогами, устранив привязку источников финансирования дорожной отрасли к налогообложению нефтяных топлив, позволит в перспективе осуществить поэтапный вывод основных сегментов дорожного хозяйства из системы бюджетного финансирования как такового. В системе бюджетного финансирования должны в этих рамках остаться фрагменты дорожных сетей, содержание которых мотивировано теми или иными внеэкономическими, социальными или военно-политическими соображениями.



Сергей Храпач

эксперт направления «Народный фронт. Аналитика»,
член Общественного совета Федеральной службы по надзору
в сфере транспорта

Мероприятия федерального проекта «Строительство автомобильных дорог международного транспортного коридора Европа – Западный Китай» реализуются в России с 2019 года. В рамках данного проекта к 2024 году завершено строительство новой автомобильной дороги первой категории М-12, что приведет к сокращению времени в пути между Москвой и Казанью почти вдвое, а также создаст условия для социально-экономического развития регионов прохождения маршрута и снижения количества ДТП в 3,5 раза к 2030 году.

Проверка Счетной палаты показала, что строительство трассы М-12 осуществляется опережающими темпами при опережающем финансировании с досрочным вводом в эксплуатацию отдельных ее участков. При этом объемы финансирования ее строительства недостаточны. Данное обстоятельство повлияет на сроки и качество выполняемых работ по расширению автомобильных дорог до четырех полос и повышению транспортной нагрузки на ось до 11,5 т. Эти параметры крайне важны при реализации проекта, так как по международному транспортному коридору запланировано движение грузового автотранспорта из Китая в страны Европы.

Несоответствие фактических параметров дороги проектным скажется и на ее эксплуатации: могут увеличиться затраты на текущий и капитальный ремонт, что негативно повлияет на пропускную способность, а затраты грузоперевозчиков могут возрасти в связи с расходами на получение специальных разрешений для движения тяжеловесного транспорта и снижением средней скорости движения из-за ремонтных ограничений.

Таким образом, контроль соблюдения параметров качества автодороги с опорой на результаты аудита Счетной палаты позволит не только повысить эффективность использования бюджетных средств, но и оптимизировать логистические схемы доставки товаров при постоянно увеличивающемся грузообороте между Россией и Китаем. Это также будет способствовать повышению качества и скорости доставки и снижению ее себестоимости, что весьма важно для конечных потребителей, в первую очередь граждан и участников производственно-хозяйственной деятельности, поскольку до 65 % грузов перевозится автомобильным грузовым транспортом.

Опыт регионов.

Комментарии КСО



Елена Нестерова

аудитор Счетной палаты Оренбургской области

Транспортный коридор Европа – Западный Китай проходит через территорию Оренбургской области. Общая его протяженность составляет 520,6 км, из них на участке протяженностью 15 км планируются работы по доведению числа полос до четырех. Географическое положение области, как транзитного региона, предполагает наличие развитой дорожной сети. Перевод трассы в четыре полосы позволит повысить ее безопасность, пропускную способность, а главное – будет стимулировать рост экономики региона и страны в целом, поскольку увеличит потенциальный объем грузоперевозок с Китаем и Средней Азией.

Счетной палатой Российской Федерации проведена значительная работа по аудиту использования бюджетных средств на проектирование и строительство (реконструкцию), а также капитальный ремонт автомобильных дорог, включенных в международный транспортный маршрут «Европа – Западный Китай». Выводы Счетной палаты Российской Федерации актуальны и своевременны и, несомненно, будут использованы региональными КСО при проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

Проблемы, связанные с некачественным проектированием работ, регулярно обозначаются Счетной палатой Оренбургской области по итогам проведенных мероприятий. Общее снижение уровня строительного контроля и удорожание стоимости работ и материалов в совокупности приводит к увеличению проектных (нормативных) сроков выполнения строительно-монтажных работ.

В связи с актуальностью обозначенной темы в 2025 году Счетной палатой Оренбургской области планируется проведение контрольных мероприятий по вопросу расходования бюджетных средств на дорожное хозяйство, в том числе по планированию реализации работ по реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог общего пользования регионального и межмуниципального значения Оренбургской области, а также по сносу (ликвидации) старых автомобильных дорог.



Ольга Крикова

Председатель Счетной палаты Самарской области

По территории Самарской области проходит один из участков международного транспортного маршрута «Европа – Западный Китай» – обход г. Тольятти с мостовым переходом через р. Волгу. Строительство данного объекта реализовано на принципах государственно-частного партнерства: концедентом выступила Самарская область, концессионером – АО «Концессионная компания «Обход Тольятти», входящая в строительно-инвестиционный холдинг «Автобан». Объект введен в эксплуатацию в июле 2024 года.

Открытие 100-километрового участка автомагистрали способствует не только улучшению инфраструктуры, необходимой для дальнейшего укрепления экономических и культурных связей между Европой и Азией, но и развитию дорожно-транспортной сети Самарской области.

В целях увеличения протяженности, пропускной способности и приведения в нормативное состояние автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения реализуется государственная программа Самарской области «Развитие транспортной системы Самарской области» (далее – госпрограмма). Мероприятия, реализуемые в рамках госпрограммы, одни из самых капиталоемких в регионе.

Счетная палата Самарской области на регулярной основе проводит проверки использования средств областного бюджета, в том числе сформированных за счет средств федерального бюджета, на развитие сети автомобильных дорог общего пользования регионального (межмуниципального) и местного значения, в том числе в рамках региональной составляющей проекта «Региональная и местная дорожная сеть» национального проекта «Безопасные качественные дороги».

По результатам проведенного в 2023 году контрольного мероприятия Счетной палатой Самарской области установлено, что при осуществлении строительства (реконструкции) объекта дорожной инфраструктуры не соблюдены требования к качеству выполнения работ по устройству асфальтобетонного покрытия, установке стоек дорожных знаков, нанесению дорожной разметки и отбору кернов, приведенные в нормативно-технических документах; эксплуатация осуществляется с нарушением требований, предусмотренных ГОСТ 32953-201. Более полугода реконструкция автомобильной дороги осуществлялась без разрешения на строительство.

Кроме того, Счетной палатой Самарской области сделан вывод, аналогичный выводу Счетной палаты Российской Федерации, о том, что некачественная подготовка

проектной и рабочей документации привела к необходимости ее корректировки в ходе строительства (реконструкции) и дополнительным затратам из бюджета Самарской области.

Также в ходе проверок, предметом которых является капитальный ремонт или ремонт автомобильных дорог, инспекторы Счетной палаты Самарской области неоднократно выявляли факты выполнения работ, не соответствующих Классификации работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог¹.

Данная классификация устанавливает состав и виды работ, выполняемых при капитальном ремонте, ремонте и содержании автомобильных дорог (далее – дорожные работы), и предназначена для использования при планировании объемов дорожных работ, в том числе при их проектировании и формировании программ дорожных работ на краткосрочный и среднесрочный периоды.

Расходы на такие работы судебными органами признаются нецелевыми.

Практика проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в отношении использования бюджетных средств на развитие сети автомобильных дорог будет продолжена Счетной палатой Самарской области, в том числе с учетом подходов, изложенных в отчете Счетной палаты Российской Федерации.

1. Утверждена приказом Минтранса России от 16 ноября 2012 г. № 402.



Роман Босько

аудитор Контрольно-счетной палаты города Севастополя

Транспортная система города Севастополя является одной из важнейших составляющих экономики региона, от бесперебойной и эффективной работы которой зависит функционирование других отраслей и региона в целом.

От уровня транспортно-эксплуатационного состояния и развития сети автомобильных дорог, обеспечивающих связь между населенными пунктами и районами города Севастополя, а также от выхода на сеть автомобильных дорог Республики Крым во многом зависит достижение устойчивого экономического роста, улучшение условий для предпринимательской деятельности и повышение уровня жизни населения, проведение структурных реформ и интеграция транспортной системы города Севастополя с транспортной системой Российской Федерации.

По вышеуказанным причинам реализация проектов развития и поддержания в нормативном состоянии сети автомобильных дорог Севастополя находится на постоянном контроле Контрольно-счетной палаты города Севастополя.

Вывод, отраженный в представленном отчете Счетной палаты Российской Федерации в части недостатка финансирования, характерен также для обеспечения поддержания в нормативном состоянии сети автомобильных дорог Севастополя.

Из-за систематического недофинансирования мероприятий по содержанию, ремонту и капитальному ремонту автомобильных дорог города Севастополя наблюдается отставание объемов выполнения на них ремонта от объемов, вытекающих из межремонтных сроков. Кроме того, не могут быть выполнены в полной мере требования в части периодичности проведения видов работ по содержанию автомобильных дорог и искусственных дорожных сооружений на них.

По результатам проведенного Контрольно-счетной палатой города Севастополя в 2021 году аудита сферы дорожного строительства установлено, что статистические данные, указанные в форме 1-ДГ о протяженности автомобильных дорог общего пользования регионального и межмуниципального значения на территории города Севастополя по состоянию на 1 января 2021 года, не отвечающих нормативным требованиям, недостоверны, поскольку базовые значения транспортно-эксплуатационного состояния дорожной сети города Севастополя по состоянию на 1 января 2019 года не подтверждены инструментальной диагностикой.

Также в 2019–2020 годах оценка технического состояния автомобильных дорог общего пользования регионального и межмуниципального значения на территории города Севастополя проводилась только по показателям продольной ровности (IRI) и наличию дефектов, что привело к невозможности объективно установить степень

соответствия транспортно-эксплуатационных характеристик автомобильных дорог города Севастополя требованиям технических регламентов и обосновать возможность движения транспортных средств, осуществляющих перевозки тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов.

В ходе вышеуказанного аудита установлены факты нецелевого использования средств бюджета на общую сумму 3 013,2 тыс. рублей, что выражено в приемке и оплате работ, не предусмотренных проектной документацией, а также приемки и оплаты фактически невыполненных подрядчиком работ на общую сумму 3 152,4 тыс. рублей.

По результатам аудита департамент транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры города Севастополя (далее – департамент) привлечен к административной ответственности, в отношении ответственного сотрудника департамента возбуждено уголовное дело. Департаментом предъявлено исковое заявление в суд к подрядной организации по возврату бюджетных средств в объеме 6 165,6 тыс. рублей, полученных как неосновательное обогащение. Также внесено представление о принятии мер по проведению оценки технического состояния автомобильных дорог общего пользования регионального и межмуниципального значения на территории города Севастополя по всем показателям, установленным нормативными документами, и направлено информационное письмо губернатору Севастополя о поручении проведения работ по постановке на кадастровый учет и регистрации прав собственности на автомобильные дороги общего пользования регионального и межмуниципального значения на территории города Севастополя.

Исполнение представлений и рассмотрение предложений находятся на контроле Контрольно-счетной палаты города Севастополя.



Алексей Демидов

Председатель Счетной палаты Республики Татарстан

Открытие в конце декабря 2023 года движения по трассе М-12 «Восток» от Москвы до Казани стало большим достижением в сфере дорожного строительства и очередным свидетельством способности страны реализовывать крупные и амбициозные проекты в короткие сроки.

Регулярно увеличивающийся поток движения по введенной трассе доказывает актуальность проекта и потребность в его дальнейшей реализации.

Продление трассы, которая пересекает Татарстан с запада на восток, до Екатеринбурга важно и тем, что окончание строительства фактически сформирует новый устойчивый структурообразующий транспортный каркас республики.

Реализация проекта уже позволила обеспечить функционирование нового мостового перехода через р. Волгу. На текущий момент завершены работы по надвижке пролетных строений на мостовом переходе через р. Каму, ввод в эксплуатацию которого в том числе снимет нагрузку транзитного автотранспорта с плотины Нижнекамской ГЭС.

Полноценное функционирование трассы позволит существенно увеличить трудовые потоки, деловые и культурные связи, облегчить прямое взаимодействие городов агломераций республики как между собой, так и с другими регионами, а также придать дополнительный импульс развитию особой экономической зоны «Алабуга».

В то же время результаты контрольного мероприятия, проведенного Счетной палатой Российской Федерации, подчеркивают важность надлежащего исполнения своих функций всеми участниками процесса при реализации проекта.

Любые изменения и недочеты, вызванные объективными и субъективными факторами, учитывая капиталоемкость проекта, приводят к существенным дополнительным бюджетным расходам.

Счетная палата Республики Татарстан также регулярно проводит контрольные мероприятия, посвященные расходованию бюджетных средств на дорожное строительство, по результатам которых выявленные нарушения устраняются и заказчиками, и подрядчиками в полном объеме, в том числе в рамках гарантийных обязательств.

Работа в данном направлении будет продолжена Счетной палатой Республики Татарстан и в последующем, а отчет Счетной палаты Российской Федерации служит ориентиром для региональных контрольно-счетных палат при проведении соответствующих тематических контрольных мероприятий.

Рекомендации Счетной палаты

Реализация рекомендаций, выданных по результатам предыдущих проверок

С 2019 года Счетная палата опубликовала 27 рекомендаций, касающихся автомобильных дорог. На июль 2024 года 22 из них выполнены, 5 рекомендаций не выполнены и остаются на контроле Счетной палаты.

Пример выполненной рекомендации

Счетная палата Российской Федерации поручила Минтрансу России в срок до 1 июня 2023 года проработать вопросы о внесении изменений в паспорт федерального проекта «Строительство автомобильных дорог международного транспортного коридора Европа – Западный Китай» (ЕЗК) в части уточнения стоимости строительства автомобильной дороги М-12 и обхода г. Тольятти.

В соответствии с принятым распоряжением Правительства Российской Федерации¹ о выделении в 2023 году 30 млрд рублей на компенсацию удорожания объекта М-12 планируется выделение 55,2 млрд рублей в 2024 году на те же цели.

При принятии Правительством Российской Федерации распоряжения о выделении 55,2 млрд рублей, а также перераспределении средств с периода 2025–2026 годов Министерством транспорта Российской Федерации будет обеспечено внесение изменений в паспорт ЕЗК в части финансового обеспечения объекта М-12. Действующей редакцией паспорта ЕЗК финансирование обхода г. Тольятти предусмотрено в полном объеме.

1. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2023 г. № 282-р.

Пример невыполненной рекомендации

Счетная палата Российской Федерации поручила Минтрансу России рассмотреть вопрос о корректировке паспорта федерального проекта «Строительство автомобильных дорог международного транспортного коридора Европа – Западный Китай» в части уточнения протяженности автомобильной дороги М-12 и стоимости строительства обхода г. Тольятти с мостовым переходом через р. Волгу с учетом правоустанавливающих документов.

Минтрансом России был подготовлен план мероприятий по устранению нарушений и недостатков, выявленных Счетной палатой в рамках контрольного мероприятия. Информация об исполнении мероприятий указанного плана мероприятий будет представлена к установленному Счетной палатой сроку².

2. Письмо Счетной палаты от 31 января 2022 г. № 01/146/11-03.



Тематические проверки Счетной палаты

Строительство автомобильных дорог

Помимо федерального проекта «Строительство автомобильных дорог международного транспортного коридора Европа – Западный Китай», в фокусе внимания Счетной палаты находятся и другие крупные проекты в сфере дорожного строительства.

Один из них – строительство автодороги «Владивосток – Находка – порт Восточный». Контроль за его реализацией осуществляется Счетной палатой с 2016 года.

Так, [проверка](#) 2023 года показала, что строительство автодороги идет с отставанием от графика. За 2022 год техническая готовность первого участка (с 18 по 40 км) увеличилась всего на 0,2%. При этом по факту с учетом роста стоимости и сроков строительства объект готов только на 55,9%. На момент проверки по отдельным мероприятиям отставание от графика составляло от 1 до 14 месяцев.

Несоблюдение сроков неоднократно отмечалось Счетной палатой и в ходе [контроля](#) за строительством Центральной кольцевой автодороги. Как показала проверка, нарушение сроков строительства во многом было обусловлено длительностью процедур оформления земельных участков.

ГК «Автодор»

Одним из объектов контроля Счетной палаты в сфере дорожного строительства является государственная компания «Российские автомобильные дороги» (ГК «Автодор»). Компания была создана в 2009 году в целях развития сети автомагистралей и привлечения инвестиций в сферу дорожного хозяйства. В 2022 году Счетная палата [проверила](#) работу ГК «Автодор» за 2015–2020 годы и пришла к выводу, что она не всегда достигала ключевых показателей программы своей деятельности и неоднократно корректировала их значения под фактические результаты. В основном это было связано с системными проблемами, которые ГК «Автодор» не учла при планировании своей деятельности, – длительной процедурой оформления земельных участков и необходимостью корректировки проектной документации из-за утраты ее актуальности. Эти же проблемы стали причиной длительной реализации проектов ГК «Автодор» – в среднем 7,5 года, а по некоторым проектам 10 лет и выше.

Еще одним важным мероприятием, связанным с деятельностью ГК «Автодор», стала [проверка](#) эффективности реализации концессионных соглашений по строительству двух платных трасс – «Новый выход на МКАД» и «М-11 Москва – Санкт-Петербург на участке км 15 – км 58». Проверка показала, что заключение концессионных соглашений для строительства этих дорог не только не помогло оптимизировать бюджетные расходы, но и привело к дополнительным расходам бюджета.

Причинами такой ситуации стали как недостатки самих соглашений, так и ряд нерешенных проблем в сфере дорожного строительства, в том числе длительная процедура изъятия и оформления земельных участков под строительство дорог.

Незавершенное дорожное строительство

На особом контроле Счетной палаты на протяжении последних лет находится проблема незавершенного строительства. Характерна она и для сферы дорожного хозяйства. Как показал [анализ](#), меры Росавтодора, направленные на сокращение незавершенного дорожного строительства, недостаточно эффективны.

На 1 сентября 2023 года за федеральными казенными учреждениями, подведомственными Росавтодору, числилось 374 объекта незавершенного строительства и произведенные затраты на проектно-изыскательские работы в количестве 1 062 единиц. По мнению Счетной палаты, основными причинами возникновения проблемных объектов в сфере дорожного строительства являются: отсутствие финансирования, решения Росавтодора о нецелесообразности строительства, ошибки в проектных решениях и ненадлежащее качество строительно-монтажных работ.

Международная практика

Введение

Большинство современных транспортных систем [относится](#) к мультимодальному типу перевозок, то есть перевозки [выполняются](#) двумя и более видами транспорта.

Особую роль в развитии современных транспортных систем [играют](#) автомобильные дороги. Во многом это обусловлено гибкостью (возможностью навигации внутри и между городами, портами, логистическими центрами и малыми населенными пунктами) и доступностью автодорожной сети для широкого круга пользователей.

Кроме того, согласно [ряду исследований](#), рост протяженности дорожной сети напрямую связан с повышением темпов экономического роста, а также с развитием экспорта и импорта товаров наряду с ростом сопутствующих услуг.

справочно

Значение дорожной сети для общей инфраструктуры особо [отмечено](#) в целях устойчивого развития (ЦУР), сформулированных в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, а именно в рамках ЦУР 8 (Достойная работа и экономический рост) и ЦУР 9 (Индустриализация, инновации и инфраструктура).

По состоянию на 2023 год наибольший объем инвестиций в развитие и реконструкцию дорожной сети [приходился](#) на страны Азиатско-Тихоокеанского региона – до 2,3 трлн долларов США. В странах Европы общий объем инвестиций [оценивался](#) в 699 млрд долларов США, в то время как на страны Северной Америки и Ближнего Востока приходилось 319 млрд и 311 млрд долларов США соответственно.

В то же время темпы развития и реконструкции дорожных сетей в мире отстают от потребностей экономики. Согласно [данным](#) Глобального фонда финансирования инфраструктуры (Global Infrastructure Facility, действует под эгидой «Группы двадцати», G20), общий объем инвестиций в развитие дорожной сети в мире составит 26 трлн долларов США к 2040 году при требуемых объемах в 34 трлн долларов США (из них до 3 трлн долларов США [к 2030 году](#)). Таким образом, потребуются дальнейшее увеличение расходов на строительство и реконструкцию дорог в среднем на 350 млрд долларов США в год.

Подходы международных организаций

Международный валютный фонд (МВФ)

В своей работе МВФ [рассматривает](#) инвестиции в строительство и реконструкцию дорожной сети в рамках достижения ЦУР 9. Для этих целей был [разработан](#) Инструмент оценки затрат для достижения ЦУР (SDG Financing Tool).

Инструмент представляет собой интерактивный сайт, позволяющий рассматривать различные сценарии реализации ЦУР. Кроме того, его можно использовать для оценки согласованности макроэкономических показателей и планов финансирования ЦУР в странах мира. Инструмент нацелен на помощь странам в разработке долгосрочных комплексных планов экономического и социального развития и сравнения вариантов финансирования ЦУР.

Оценка требуемых инвестиций для достижения показателей ЦУР 9 в рамках инструмента [осуществляется](#) в два этапа¹. На первом этапе оценивается нехватка протяженности дорожной инфраструктуры, а на втором – рассчитывается необходимый объем инвестиций для достижения показателей ЦУР 9 к 2030 году. В качестве основных переменных для расчета требуемых показателей эксперты МВФ [применяют](#) следующие:

- плотность дорожного покрытия в стране (отношение общей протяженности дорожной сети к площади территории страны, км / кв. км);
- объем ВВП на душу населения (в долларах США);
- плотность населения страны (отношение общей численности населения к площади страны, чел. / кв. км);
- индекс доступности дорожной сети для населения сельской местности (Rural Access Index, RAI – включает долю сельского населения, проживающего в радиусе 2 км от всесезонных автомобильных дорог);
- доля населения, живущего в сельской местности;
- стоимость строительства участка автомобильной дороги (Unit cost, в долларах США к 1 км протяженности автодороги, рассчитывается исходя из данных Всемирного банка, выражено в доле от ВВП с поправкой на инфляцию).

Инструмент МВФ также позволяет оценивать дополнительные расходы на инфраструктуру для достижения показателей в рамках ЦУР. К дополнительным относятся расходы, не включающие стоимость уже построенной инфраструктуры

1. Аналогичная методология используется МВФ для расчета требуемого финансирования в рамках ЦУР 7 (Доступная электроэнергия).

и затраты на ее поддержание. В то же время в дополнительные расходы входят капитальный ремонт и обслуживание инфраструктуры, строительство которой предусмотрено планами по достижению ЦУР. Для оценки затрат на обслуживание дополнительной инфраструктуры МВФ применяет показатель нормы амортизации (оценивается как 5% стоимости в год). Также, согласно [расчетам](#) МВФ, темпы роста инвестиций в обслуживание инфраструктуры не должны быть ниже среднегодовых темпов роста ВВП.

Всемирный банк (ВБ)

В рамках развития практики применения инструментов государственно-частного партнерства (далее – ГЧП) и в сотрудничестве с Глобальным фондом финансирования инфраструктуры эксперты Всемирного банка [подготовили](#) Методологию учета климатического воздействия в ходе реализации проектов ГЧП в дорожном строительстве (Climate Toolkits for Infrastructure PPPs – Road Sector). Методология включает четыре основных модуля оценки влияния проектов в сфере развития дорожной инфраструктуры на цели в области противодействия изменению климата.

Модуль 1. Соответствие проекта основным положениям государственной политики в сфере противодействия изменению климата. Модуль включает два основных этапа:

- обзор национальных документов (стратегий, планов по адаптации к изменению климата и энергетическому переходу, регламентов, добровольных обязательств по сокращению выбросов парниковых газов), выделение основных показателей в рамках добровольных обязательств (как национальных, так и международных);
- проверка основных параметров проекта в сфере дорожного строительства на соответствие выделенным целям и показателям.

Модуль 2. Внедрение климатических параметров в процесс отбора проектов для участия в процедурах ГЧП. Данный модуль, наряду с подготовительным этапом (формирование групп экспертов, проводящих оценку проектов), включает четыре этапа:

- оценка климатических рисков для конкретного проекта в сфере дорожного строительства (требуется ли внесение изменений в трассировку и/или иные параметры проекта для его утверждения);
- определение мер по снижению климатических рисков проекта (включает не только меры по снижению климатических рисков от реализации проекта, но и меры по повышению устойчивости инфраструктуры к последствиям изменения климата);
- объем выбросов парниковых газов при строительстве, обслуживании и эксплуатации дорожных проектов;

- меры по снижению выбросов парниковых газов в рамках реализации и эксплуатации проекта.

Модуль 3. Учет климатических факторов при оценке экономической целесообразности реализации проекта. Включает три этапа:

- обзор и оценка эффективности мер по адаптации/снижению влияния проекта на климат и экологию;
- оценка максимального повышения стоимости проекта, при которой он становится экономически нецелесообразным;
- оценка всех связанных с климатом и экологией издержек/выгод от реализации проекта и включение данных параметров в экономическую и финансовую оценку проекта.

Модуль 4. Ключевые показатели эффективности для климатически устойчивых проектов в сфере дорожного строительства. Предлагаемые экспертами ВБ ключевые показатели эффективности делятся на две основные группы:

- соответствие проекта целям в сфере противодействия изменению климата (возможность использования электромобилей, наличие зарядных станций, повышение энергоэффективности дорожной инфраструктуры, сокращение выбросов парниковых газов за счет сокращения времени в пути для автотранспорта, использование инструментов «зеленого финансирования»);
- устойчивость проекта к последствиям изменения климата (безопасность дороги, твердость и долговечность дорожного покрытия, скорость прибытия экстренных служб, скорость расчистки дорожного полотна от посторонних объектов).

Опыт зарубежных стран

Европейский союз

По [данным](#) Евростата за 2022 год, общий объем грузовых автомобильных перевозок Европейского союза (ЕС) составил более 13,6 млрд тонн и 1,9 млрд тонно-километров. Автодороги стратегически важны и для пассажирских перевозок: по данным 2020 года, 87,2 % внутреннего пассажирского транспорта в ЕС [составляли](#) легковые автомобили; междугородние автобусы, маршрутные такси и троллейбусы – 7,4 %.

Трансъевропейская транспортная сеть TEN-T ([Trans-European Transport Network](#), далее – сеть TEN-T) – транспортная инициатива ЕС, впервые выдвинутая Европейской комиссией еще в 1990-х годах. Предполагает формирование к 2050 году транспортной сети автомобильных и железных дорог, внутренних водных путей, которая соединит 424 крупных города с портами, аэропортами и железнодорожными терминалами. Особую роль в развитии сети играет автодорожное сообщение между странами.

Сеть TEN-T имеет трехуровневую структуру:

- основная сеть автомобильных дорог (core network) включает в себя важнейшие соединения между крупными городами, должна быть завершена к 2030 году;
- расширенная сеть автодорог (extended core network) – завершение строительства к 2040 году;
- комплексная сеть (comprehensive network) – завершение строительства к 2050 году.

Для содействия государствам-членам в развитии сети TEN-T на их территории ЕС предоставляет несколько возможностей финансирования. Гранты Союза на строительство дорог на период 2007–2020 годов составляли около 78 млрд евро и были предназначены для финансирования строительства новых автодорог, восстановления или модернизации действующей дорожной сети. Значительная часть средств поступала через союзные фонды – Европейский фонд регионального развития ([European Regional Development Fund](#), ERDF) в рамках общих инфраструктурных инвестиций и Фонд сплочения ([Cohesion Fund](#)), специально созданный для финансирования сети TEN-T.

Вместе с тем в период с 2007 по 2020 год объем бюджетных средств ЕС, выделяемых на строительство и модернизацию автодорог, сократился на 37 % (с 46,5 млрд до 29,3 млрд евро). Это объясняется переходом на более экологически чистые виды транспорта и соответствующей переориентацией финансовых потоков.

США

Автомобильные дороги в США представляют собой сложную и разветвленную систему, которая обеспечивает мобильность населения и способствует экономическому развитию страны, [играя](#) важную роль в ее транспортной системе. Общая протяженность автодорог составляет более 6,7 млн км. У автомагистралей различного типа разные [обозначения](#).

Автомагистрали между штатами (Interstate Highways) – система скоростных автомагистралей, которая соединяет все штаты США. В обозначения таких дорог включаются двузначные числа (например, I-95). Автомагистрали между штатами имеют по несколько полос в каждом направлении, разделенных барьерами, и предназначены для дальних поездок. Они связывают между собой крупные города и регионы страны, обеспечивая быстрое и удобное передвижение на большие расстояния.

Главные дороги штатов (State Highways) – основные дороги, соединяющие города и населенные пункты внутри каждого штата. Обозначаются трехзначными или четырехзначными кодами, следующими за буквой «S».

Местные дороги (County Roads) – дороги местного значения, соединяющие небольшие города, деревни и сельские районы. Они находятся под управлением местных властей и обозначаются буквенно-цифровыми кодами (например, CR-123).

Городские улицы (City Streets) – улицы и дороги в городах и населенных пунктах, предназначенные для городского движения. Они могут иметь различные названия и обозначения в зависимости от установленных в городе правил.

справочно

Управление автодорогами в США [осуществляется](#) на федеральном уровне, уровне штатов и местном уровне. Федеральное правительство отвечает за строительство и обслуживание магистралей между штатами, а также за разработку стандартов и правил дорожного движения. Правительства штатов занимаются строительством и обслуживанием дорог внутри штатов, а местные власти отвечают за содержание местных дорог.

Федеральное управление автомобильных дорог (Federal Highway Administration, далее – Управление) – агентство Министерства транспорта США ([Department of Transportation](#)), которое оказывает поддержку правительствам штатов и местным органам власти в проектировании, строительстве и техническом обслуживании национальной системы автомобильных дорог (Nation's highway system). Посредством финансовой и технической помощи правительствам штатов и местным органам власти в рамках Федеральной программы помощи автомагистралям (Federal Aid Highway Program) Управление отвечает за обеспечение безопасности и хорошее техническое состояние автодорог.

В последние годы в США уделяется большое внимание развитию инфраструктуры автомобильных дорог, что включает в себя строительство новых дорог, ремонт существующих дорог и мостов, а также внедрение современных технологий для повышения безопасности и эффективности дорожного движения.

Эстония

Дорожную сеть Эстонии образуют государственные шоссе, а также местные, частные и лесные дороги. За строительство и обслуживание государственных дорог [отвечает](#) Департамент транспорта Эстонии, за местные дороги – органы местного самоуправления, за частные – их собственники.

справочно

По состоянию на 2021 год общая протяженность государственных дорог Эстонии [составила](#) 16 668 км. При благоприятных погодных условиях протяженность ледовых переправ составляет 87,6 км.

Протяженность основных шоссе и магистралей – 1605 км (9,6 %), шоссе регионального значения – 2405 км (14,4 %), второстепенных шоссе – 12 530 км (75,2 %). На оставшиеся шоссе приходится только 128 км, что составляет 0,8 % от всей сети государственных дорог Эстонии.

Дороги регулярно оцениваются на предмет дефектов, колеиности, неровностей, грузоподъемности и частоты движения. Ремонт и строительство республиканских дорог финансируется на основе плана содержания дорог, утверждаемого правительством.

План содержания дорог [представляет](#) собой обзор основ финансирования содержания дорог и принципов планирования, которые определяют последовательность работ по содержанию дорог Эстонии. В нем описаны уровень необходимости и объем работ, которые возможно выполнить за счет затрат на содержание и развитие дорожной сети. План содержания дорог состоит из описательной вводной части (текстовой), финансового плана и перечня объектов строительства и реконструкции.

В мае 2024 года Правительство Республики Эстония [утвердило](#) Национальный план содержания автомобильных дорог на 2024–2027 годы. План содержит рекомендации по выбору объектов и перечень объектов, подлежащих строительству и реконструкции. При прогнозировании затрат на содержание учитывалась ежегодная корректировка стоимости.

Существующие контракты на техническое обслуживание заключались в разное время, а новые закупки осуществляются по истечении срока действия контрактов.

Кроме того, ежегодно рассчитывается резерв в размере до 1 % от всех затрат на техническое обслуживание. Резерв необходим на случай непредвиденных расходов и особых ситуаций, которые невозможно предусмотреть в рамках текущих обязательств.

Опыт зарубежных высших органов аудита

Европейская счетная палата

В апреле 2020 года Европейская счетная палата (European Court of Auditors, далее – ЕСП) опубликовала [отчет](#) по итогам аудита основной сети автомобильных дорог в Европейском союзе. Цель проверки – оценить достижение целей при создании дорожной сети TEN-T и меры, принятые Европейской комиссией в данном направлении. В частности, контрольный орган проанализировал эффективность наднационального регулирования инфраструктурных проектов и использования средств бюджета ЕС, а также тщательность мониторинга реализуемых инициатив. Помимо анализа работы наднациональных органов ЕС, были изучены меры правительств ряда государств-членов – Болгарии, Испании, Польши и Чехии.

ЕСП посчитала, что общая протяженность автомагистралей в ЕС, включая входящие в сеть TEN-T дороги, увеличилась в 2007–2017 годах примерно на 3,1 тыс. км. Развитие дорожной сети в девяти транспортных коридорах осуществляется достаточно активно, уровень завершенности строительства составляет от 70 до 100 %.

Вместе с тем контрольный орган выявил, что в период 2014–2020 годов большая часть финансирования из европейских фондов не была использована на цели развития дорожной сети TEN-T: около 65,7 % средств были направлены на иные или только частично релевантные проекты. При этом необходимость в финансировании была вполне очевидной: в 2013 году степень завершенности строительства основной дорожной сети в большинстве государств Центральной и Восточной Европы не превышала 55 %.

В качестве негативного примера аудиторы привели Чехию, которая выделяла только 15 % средств ЕС на поддержку основной сети автодорог. Положительную оценку получили Хорватия и Болгария, которые выделили соответственно 83 и 78 % полученных из бюджета ЕС средств на инвестиции в основную сеть.

(%)

	Средства на основную дорожную сеть	Средства на дополнительные автодороги	Средства на дорожное строительство вне программы TEN-T	Степень завершенности строительства дорожной сети в 2013 году
Болгария	78	0	22	45
Хорватия	83	0	17	60
Чехия	15	22	63	55
Польша	32	32	36	33

Источник: Отчет Европейской счетной палаты 09/2020 «Основная сеть автодорог в ЕС» ([The EU core road network](#)).

ЕСП пришла к выводу, что развитие основной дорожной сети идет в соответствии с установленными целями и приносит результаты для пользователей автодорог. Финансирование ЕС и меры Европейской комиссии внесли весомый вклад в реализацию программы сети TEN-T. Однако благодаря анализу были выявлены и критически важные недостатки, в частности несоблюдение некоторыми государствами сроков и требований расширения дорожной сети, нецелесообразное использование средств бюджета ЕС и недоработки в необходимой для автомобилистов инфраструктуре (нехватка парковочных мест, заправочных станций для машин на экологичном топливе).

По итогам аудита Европейской комиссии рекомендовано уделять первостепенное внимание инвестициям в основную дорожную сеть, а не в дополнительные инициативы, усовершенствовать механизмы мониторинга реализуемых государствами-членами мер и улучшить процедуры технического обслуживания автодорог.

Государственное контрольное управление Соединенных Штатов Америки

В 2021 году Государственное контрольное управление Соединенных Штатов Америки (Government Accountability Office, далее – ВОА США) [провело](#) аудит административных расходов **Федерального управления автомобильных дорог** (Federal Highway Administration, далее – Управление), финансируемых из Дорожного трастового фонда (Highway Trust Fund, далее – Фонд). Цель аудита заключалась в оценке использования средств Фонда и эффективности внутреннего контроля Управления в 2016–2020 финансовых годах.

Особое внимание в рамках проверки уделялось аудиту общих операционных расходов, включая заработную плату, командировочные расходы. ВОА США были проанализированы финансовые данные, полученные от Управления и Фонда, нормативные документы и внутренние отчеты. Также были проведены интервью с представителями Управления для уточнения процесса расчета административных расходов.

По итогам проверки ВОА США пришел к выводу, что административные расходы Управления соответствовали целевому назначению. Однако Управление не обладает достаточной гибкостью в перераспределении средств между различными административными статьями расходов: такое ограничение может создавать сложности для оптимизации использования ресурсов. ВОА США не дал никаких рекомендаций в данном отчете, поскольку общее аудиторское заключение – положительное.

В 2023 году ВОА США провел аудит деятельности **Национального совета безопасности на транспорте (National Transportation Safety Board, далее – Совет)**, государственного агентства, основная цель которого – расследование транспортных происшествий и разработка мер по повышению уровня безопасности в транспортной сфере.

справочно

Транспортная отрасль значительно изменилась за последние 20 лет. Несмотря на технологический прогресс и рост нагрузки на транспорт, численность персонала Совета за этот период времени почти не изменилась. Конгресс США выразил обеспокоенность по поводу своевременности отчетов Совета о расследовании происшествий, качества предоставляемых им данных и наличия достаточного количества персонала для эффективного выполнения своей работы.

По итогам аудита ВОА США отметил, что деятельность Совета отвечала только 14 из 25 требований, указанных в нормативных правовых актах, регулирующих его работу. Многие из обозначенных стратегических целей не связаны с непосредственной миссией Совета (в частности, в качестве стратегических целей значились: повышение организационной эффективности, совершенствование процессного управления и подготовка к внедрению новых технологий).

ВОА США сделал вывод о том, что отсутствие целей, ориентированных непосредственно на реализацию миссии агентства, влияет на достижение результатов, и дал Совету следующие рекомендации:

- обеспечить соответствие внутренних документов требованиям законодательства;
- повысить уровень осведомленности гражданских лиц в области безопасности на транспорте;
- организовать работу по повышению квалификации и компетенций сотрудников.

Государственный контроль Эстонской Республики

В 2022 году Государственный контроль Эстонской Республики (Riigikontroll, далее – ВОА Эстонии) [проанализировал](#) выполнение обязательств по строительству государственных автомобильных дорог, взятых страной перед Европейским союзом, и сделал вывод, что предусмотренное плановое финансирование из фондов ЕС недостаточно для выполнения задачи по достижению соответствия европейскому стандарту транспортной сети TEN-T двух автомобильных трасс: Таллинн – Пярну – Икла и Таллинн – Тарту – Выру – Лухамаа.

ВОА Эстонии предполагает, что с учетом быстрого роста цен реальный объем дорожных работ в ближайшие годы уменьшится в несколько раз. По оценке Департамента транспорта, в результате сокращения финансирования в 2025 году на дорогах могут появиться такие дефекты, на исправление которых запланированного финансирования не хватит.

На момент проверки 30 % шоссе Таллинн – Тарту – Выру – Лухамаа и 21 % шоссе Таллинн – Пярну – Икла соответствовали требованиям общеевропейской транспортной сети TEN-T.

Для соответствия требованиям шоссейные дороги должны иметь отдельные проезжие части для каждого направления движения, которые отделены друг от друга разделительной полосой, а пересечения с железнодорожными и трамвайными путями, а также пешеходными и велосипедными дорожками должны находиться на разных уровнях.

В 2022 году запланированный объем финансирования на эксплуатацию дорог составляет 141,8 млн евро, к 2025 году финансирование уменьшится до 80,9 млн евро. По оценкам ВОА Эстонии, для реализации поставленных целей до 2050 года необходимо ежегодное выделение средств в размере 214,3 млн евро.

ВОА Эстонии отмечает, что запланированное из фондов ЕС финансирование позволит только осуществлять ремонт магистралей, что является временной мерой и не повышает качество транспортной сети в целом.

Исследования
по теме

Эффективность транспортной инфраструктуры азиатской части России, Китая, Монголии и Казахстана в контексте создания новых трансевразийских транспортных коридоров

В статье рассматривается эффективность транспортной инфраструктуры регионов, расположенных в азиатской части России, Китае, Монголии и Казахстане, в контексте создания новых международных экономических коридоров из шелкового пути и трансевразийских транспортных коридоров. В исследовании было выявлено, что наиболее низкие уровни эффективности транспортной инфраструктуры характерны для северо-востока азиатской части России, а также для приграничных регионов Китая, Монголии и Казахстана. В то же время наиболее высокие уровни этого показателя характерны для регионов, расположенных вдоль основных транспортных путей, и для регионов с развитой горнодобывающей промышленностью, что обусловлено неравномерностью социально-экономического развития территорий. Отмечено также, что крупнейшие промышленные и экономические центры развиваются вдоль основных транспортных коридоров.

[Подробнее](#)

Анализ потенциала Южного коридора в конкуренции с грузовыми транспортными коридорами Китай – Европа с использованием многокритериального принятия решений

Южный коридор в рамках инициативы «Один пояс – один путь» еще не введен в эксплуатацию, но вскоре будет готов конкурировать с Транссибирским, Транскаспийским и Традиционным морскими («Север – Юг») коридорами.

Методология основана на многокритериальном принятии решений.

Исследование начинается с выявления факторов, влияющих на эффективность грузовых транзитных коридоров, и определения их относительной важности в ходе общения с группой экспертов. Точные веса этих факторов рассчитываются с использованием процесса нечеткой аналитической иерархии Delphi.

Для оценки относительной эффективности четырех коридоров применяется метод определения порядка предпочтения по сходству с идеальным решением.

Результаты исследования показывают, что Традиционный морской коридор занимает первое место с самым высоким индексом производительности 0,7203. Транссибирский, Транскаспийский и Южный коридоры занимают второе, третье и четвертое места с индексами производительности 0,4056, 0,2864 и 0,2662 соответственно. Кроме того, планирование сценариев демонстрирует значительный потенциал для улучшения производительности в Южном коридоре.

[Подробнее](#)

Экономическая оценка эффективности управления развитием совместной транспортной инфраструктуры России и КНР

В статье анализируются процессы экономической безопасности использования транспорта при перемещении грузов между странами ЕАЭС и КНР. Сегодня организация перевозок грузов на российские, европейские и азиатские рынки связана с высокими рисками. Растущая межгосударственная конфронтация стран участниц евроазиатского рынка губительно влияет на транспортный организационный механизм автомобильных, железнодорожных и морских грузоперевозок. Авторы исследования выступают аналитиками безопасности транспортных параметров перемещения ресурсов в пространстве и времени, определяющих эффективность и конкурентоспособность производственного звена регионов на основе расширения организационных торговых связей субъектов экономики. Сегодня ресурсы, уровень их территориальной разбросанности и разрозненности, наряду с фактическим положением размещения производительных сил и мощностей, во многом являются определяющими в развитии бизнеса и конкурентоспособности экономик национальных государств. Особое внимание при этом уделяется развитию как внешних межгосударственных, так и внутренних национальных линейных транспортных сетей, включая железнодорожный, автомобильный и водный транспорт. Это требует экономической оценки прямых и косвенных потерь экономической конъюнктуры Стран ЕАЭС и КНР.

[Подробнее](#)

Информационно-коммуникационные технологии в работе евразийских транспортных коридоров (на примере стран ЕАЭС)

Цифровизация экономики провозглашена основной задачей практически всеми странами Евразийского экономического союза. Официальными властями в этом направлении проводится большая работа, но приходится констатировать, что, несмотря на предпринимаемые усилия, поставленные цели достигнуты не в полном объеме. Особенно это чувствительно для транспортных потоков, которые в современных геополитических реалиях приобретают особую роль в мировых торговых операциях. Переход на современные технологии странами ЕАЭС был начат задолго до событий 2022 года, и основная цель состояла не только в создании условий для экономического роста (сокращение сроков пассажирских и грузовых перевозок, упрощение транзита по территории ЕАЭС, снижение финансовых издержек, создание безбарьерной торговой среды), но и в повышении привлекательности экономического союза для других государств.

В настоящее время процессы цифровизации оказывают влияние на интеграционные процессы, определяя будущее экспортно-импортных операций. Выстраивание эффективных и технологичных логистических цепочек повышает транспортный транзитный потенциал ЕАЭС и соседних с ним государств, создает условия для осуществления крупных проектов по модернизации транспортной инфраструктуры. Анализ состояния и роли информационно-коммуникационных технологий в перемещении грузов внутри и за пределами ЕАЭС по существующим и новым логистическим коридорам, предпринятый в статье, показал, что страны Союза продолжают создавать благоприятные условия для бизнеса, постепенно стирая границы между государствами на цифровом уровне, сокращая имеющиеся ограничения.

[Подробнее](#)



Публикации в СМИ

Путин открыл последний участок трассы М-11 Москва – Санкт-Петербург

Президент Российской Федерации Владимир Путин 16 июля открыл участок Северного обхода Твери трассы М-11 «Нева» Москва – Санкт-Петербург. *«Сегодня в Самарской области и Тверской мы открываем новые участки важнейших дорог России. Тем самым делаем еще один шаг в укреплении транспортной, экономической связанности регионов, в развитии эффективной логистики и безопасной дорожной сети»,* – сказал российский лидер.

16.07.2024 | Известия

[Полная версия публикации](#)

Обход Тольятти поможет сделать дорогу до Китая скоростной

На открытии северного обхода Твери трассы М-11 «Нева» и обхода Тольятти в Самарской области вице-премьер Российской Федерации Марат Хуснуллин заявил, что этот участок станет важнейшей частью маршрута «Европа – Западный Китай». Его протяженность составляет 99,7 км, 3,7 км из них – мост через Волгу. Максимальная пропускная способность дороги – 40 тыс. автомобилей в сутки, расчетная скорость движения – 120 км/ч. С ее запуском время в пути между Москвой и Самарой сократится с 16 до 8 часов.

16.07.2024 | Интерфакс

[Полная версия публикации](#)

Росавтодору указали на недостаточное сокращение замороженных проектов

Счетная палата выявила ряд недостатков в работе Федерального дорожного агентства (Росавтодора) по сокращению объемов незавершенного строительства и произведенных затрат в 2023 году. Так, по состоянию на 1 сентября прошлого года у Росавтодора насчитывалось 374 объекта незавершенного строительства (в том числе 241 – в стадии строительства) и затраты более чем в 1 тыс. проектно-изыскательских работ, включая 29 на стадии проектирования. Эффективность мер, направленных на снижение объемов этих проектов, в Счетной палате сочли недостаточной. В качестве примера приводится сокращение количества приостановленных проектов за шесть лет (с января 2017 года по сентябрь 2023 года) с 79 до 72 единиц и рост их стоимости с 3,6 млрд до 8,9 млрд рублей. Количество и объем нереализованной проектно-сметной документации увеличились с 959 до 1 тыс. единиц и с 11,6 млрд до 15,9 млрд рублей соответственно.

16.07.2024 | РБК

[Полная версия публикации](#)

Построят сеть. Хуснуллин раскрыл планы выхода России к Индийскому океану

Россию и азиатские страны свяжет новая сеть автодорог. Она станет ключевой в масштабной логистической перестройке, проводимой после введения санкций США и ЕС против Российской Федерации. О том, какие маршруты свяжут Россию с другими странами в ближайшие годы, в беседе с корреспондентом aif.ru на полях XV Международного экономического форума «Россия – Исламский мир: KazanForum 2024» рассказал Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации Марат Хуснуллин.

04.06.2024 | Аргументы и факты

[Полная версия публикации](#)

Эффективность вложений растет. С каким багажом финансирования вступили нацпроекты в 2024 год?

Удалось ли сохранить ежегодный рост вложений в национальный проект «Безопасные качественные дороги»? Почему были увеличены лимиты финансирования Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры (КПМИ) и каковы перспективы его дальнейшей реализации? Ответы на эти вопросы дают специалисты аналитической компании Sherpa Group в своем новом исследовании «Национальные проекты: итоги 2023 года». Бюджетное исполнение КПМИ по итогам 2023 года составило 99,6 %, следует из данных Минфина. Это на 0,1% меньше, чем год назад. Исполнения на уровне 100 % достигли в 2023 году четыре федеральных проекта: «Развитие железнодорожной инфраструктуры Центрального транспортного узла» (доведено 51,5 млрд рублей), «Строительство автомобильных дорог международного транспортного коридора Европа – Западный Китай» (44,1 млрд рублей), «Развитие железнодорожных подходов к морским портам Северо-Западного бассейна» (16,3 млрд рублей) и «Развитие железнодорожных подходов к морским портам Азово-Черноморского бассейна» (0,4 млрд рублей).

27.02.2024 | Транспорт России

[Полная версия публикации](#)

Трасса на карте: куда протянутся новые автодороги России в ближайшие несколько лет

В канун нового, 2024 года глава Правительства Российской Федерации Михаил Мишустин утвердил расширенный пятилетний план дорожного строительства, который предусматривает за 2024–2028 годы реализацию 380 проектов строительства и реконструкции дорог (в предыдущей версии 2022 года было 250). Общий объем финансирования составит свыше 14 трлн рублей. Это средства федерального бюджета, внебюджетные источники и дорожные фонды субъектов. Планируется ввести в эксплуатацию (построить и реконструировать) более 2,1 тыс. км федеральных автодорог. Причем подход к развитию инфраструктуры страны сильно изменился. Во-первых, главными задачами в плане прописано создание транспортных коридоров «Север – Юг» и «Россия», а также магистралей, ведущих к Черному и Азовскому морям, и опережающее развитие дорог Дальневосточного федерального округа.

Во-вторых, большое внимание будет уделено уже начатым объектам строительства и реконструкции – их обязательно надо завершить. В Самарской области полным ходом продолжается строительство новой трассы и моста через Волгу в составе важнейшего транспортного коридора Европа – Западный Китай. Это самый крупный на сегодня дорожный проект в России, реализуемый на принципах государственно-частного партнерства. Транспортный коридор имеет огромное значение для выстраивания логистических цепочек с Китаем, не зря его называют «новым Великим шелковым путем». Самая сложная часть этого маршрута – обход города Тольятти с новым мостом через Волгу (протяженностью 3,7 км). По плану весь этот участок сдадут в конце года.

30.01.2024 | Профиль

[Полная версия публикации](#)

Владимир Путин открыл движение по всей трассе М-12 до Казани

Президент Владимир Путин запустил движение по оставшимся участкам трассы М-12 «Восток» от Москвы до Казани. Владимир Путин заявил, что за такой короткий срок – три года – в России еще никогда не реализовывались инфраструктурные проекты такого масштаба. Он назвал это «хорошим ориентиром на будущее» и доказательством того, что «мы можем и готовы строить качественно, быстрее и больше». Владимир Путин также сообщил, что по итогам 2023 года в России будет построено, реконструировано и приведено в нормативное состояние более 31 тыс. км федеральных, региональных и местных дорог. В числе приоритетов он назвал развитие трассы «Восток», которую планируют продлить до Екатеринбурга и Тюмени, в рамках проекта будут построены обходы Тюмени, Омска, Новосибирска, Кемерово, Канска. Он также обратил внимание на необходимость «расшивки узких мест» на маршруте «Россия» на Дальнем Востоке.

21.12.2023 | Коммерсантъ

[Полная версия публикации](#)

Счетная палата предложила уточнить планы по трассе М-12

Участки трассы М-12 вводят досрочно, но некоторые работы не предусмотрели, поэтому требуется уточнить план строительства. К такому заключению пришла Счетная палата, проверив строительство трассы «Европа – Западный Китай». М-12 станет частью международного коридора. *«Объем финансирования строительства автодороги М-12 недостаточен, – сообщил по итогам проверки аудитор Валерий Богомолов. – Так, в соответствии с паспортом проекта предусмотрено 622 млрд рублей. При этом согласно утвержденной проектно-сметной документации стоимость строительства составляет 911 млрд рублей. В связи с этим паспорт федерального проекта и сопутствующие ему программные документы требуют уточнения».* Еще одно основание для корректировки – опережающие темпы финансирования и реализации мероприятий федерального проекта. *«Опережающие темпы финансирования позволили госкомпаниям в августе – октябре 2022 года досрочно ввести в эксплуатацию участки автодороги М-12 общей протяженностью 48,983 км в Московской и Владимирской областях. В декабре 2022 года также досрочно завершены участки 1-го и 2-го этапов строительства М-12 протяженностью 57,6 км во Владимирской области. Это подтверждает необходимость уточнения параметров паспорта федерального проекта», – подчеркнул аудитор.*

09.02.2023 | Российская газета

[Полная версия публикации](#)

Счетная палата предложила построить дополнительные развязки на трассе М-12

Счетная палата указала на недостатки разработанной проектной документации по трассе Москва – Нижний Новгород – Казань (М-12), в том числе на нехватку транспортных развязок. Об этом говорится в отчете ведомства о проверке строительства дорог международного транспортного коридора Европа – Западный Китай. Кроме того, Счетная палата предлагает уточнить сроки резервирования земель в зонах размещения автомобильных дорог федерального значения и установить их с момента утверждения документации по планировке территории. Сейчас такая норма отсутствует, что может привести к увеличению расходов федерального бюджета на строительство М-12, отмечается в отчете ведомства.

10.02.2022 | ТАСС

[Полная версия публикации](#)

Шелковым будет: СП увидела признаки коррупции в проекте дороги в Китай

Сроки строительства автодорог по маршруту «Европа – Западный Китай» могут быть сорваны, предупредили аудиторы Счетной палаты в специальном докладе.

Они также указали на ряд коррупционных признаков и рисков ущерба бюджету при реализации проекта. Так, речь идет о завышении объема или стоимости работ по ряду участков дороги относительно изначально утвержденных показателей, заключении договоров с подрядчиками с недостаточным опытом и некорректной оценке прилегающих к магистрали земель. СП направила обращение в Генпрокуратуру. Между тем в Минтрансе «Известиям» заявили, что работы, запланированные по проекту на 2020 год, выполнены на 100 %. Риски, связанные с несвоевременным вводом дороги в обход Тольятти, отсутствуют.

26.01.2021 | Известия

[Полная версия публикации](#)

Бюллетень – это официальное ежемесячное издание Счетной палаты Российской Федерации. В нем публикуются отчеты о завершённых проверках, экспертные заключения ведомства, методические и аналитические материалы.

В издании представлены официальные позиции и мнения членов Коллегии и сотрудников аппарата Счетной палаты по вопросам государственного финансового контроля, бюджетной и налоговой политики, другим финансово-экономическим вопросам.

Издание основано в 1997 году, зарегистрировано в Комитете РФ по печати за 017653 от 28 мая 1998 года и в Министерстве по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций РФ – Эл 77-4479 от 23 апреля 2001 года. ISSN 27127907.

Комментарии представителей органов власти и объектов контроля, а также мнения привлеченных экспертов не являются официальной позицией Счетной палаты Российской Федерации.

