



2022

Отчет

о результатах контрольного мероприятия «Проверка расходования бюджетных средств на проектирование и строительство (реконструкцию), а также капитальный ремонт автомобильных дорог, включенных в международный транспортный маршрут «Европа – Западный Китай», в 2021 году»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 24 декабря 2021 года



Ключевые итоги контрольного мероприятия

Основная цель мероприятия

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

Ключевые результаты мероприятия

Государственной компанией «Российские автомобильные дороги» (далее – ГК «Автодор», Госкомпания) положительные заключения государственной экспертизы на проектную документацию на строительство скоростной автомобильной дороги «Москва – Нижний Новгород – Казань» (далее – М-12) в установленный срок¹ не получены.

Паспорт федерального проекта ЕЗК требует корректировки с учетом решений о продлении М-12 до автомобильной дороги М-7 «Волга», а также полученных правоустанавливающих документов на строительство автомобильных дорог.

Объем финансирования строительства обхода г. Тольятти, предусмотренный федеральным проектом в размере 115 465,9 млн рублей, недостаточен.

Так, в соответствии с условиями заключенного концессионного соглашения стоимость строительства автомобильной дороги составляет 120 825,5 млн рублей.

В целях территориальной связанности и повышения уровня транспортной обеспеченности населенных пунктов Владимирской, Нижегородской областей, Чувашской Республики, а также с учетом значительной протяженности 3, 4, 5, 7 этапов строительства М-12² представляется целесообразным рассмотреть вопрос о внесении изменений в проектную документацию на строительство М-12 в части включения дополнительных транспортных развязок и зон придорожного сервиса.

-
1. Установлен планом реализации федерального проекта «Строительство автомобильных дорог международного транспортного коридора Европа – Западный Китай» (далее – паспорт федерального проекта ЕЗК).
 2. Строительная длина 3 этапа составляет 109,37 км, 4 этапа – 124,0 км, 5 этапа – 108,7 км, 7 этапа – 82,0 км.

Плановый срок окончания всех строительно-монтажных работ (далее – СМР) по приведению технических характеристик участков федеральных автомобильных дорог, входящих в МТМ ЕЗК, в соответствие требованиям нормативной нагрузки на ось на уровне 11,5 тонны и увеличения количества полос, – до 2035 года. Проектная документация на выполнение указанных работ разработана только по семи участкам автомобильных дорог.

На 1 октября 2021 года на реализацию мероприятий по строительству М-12 в 2021 году за счет субсидии на осуществление деятельности по организации строительства и реконструкции автомобильных дорог ГК «Автодор» израсходовано 65 899,2 млн рублей.

Всего по договорам на проектирование и строительство М-12 при отсутствии положительных заключений ФАУ «Главгосэкспертиза» выплачено авансов на выполнение подготовительных работ, а также для закупки основных строительных материалов на общую сумму 72 336,7 млн рублей.

Приемка работ в 2021 году по договорам на проектирование и строительство М-12 по 1-8 этапам осуществлялась только на проведение инженерных изысканий и подготовку проектной документации, приемка СМР не осуществлялась.

В ходе проверки выявлены нарушения Земельного кодекса Российской Федерации (далее – Земельный кодекс), законодательства Российской Федерации о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, нарушения условий договоров в части несоблюдения сроков выполнения работ, оплаты работ без удержаний.

Сроки приемки инженерных изысканий и услуг по контролю их качества не синхронизированы, что свидетельствует о рисках оплаты за счет субсидии из федерального бюджета некачественно выполненных проектно-изыскательских работ (далее также – ПИР).

В связи с отсутствием резервирования земельных участков, права на которые ограничиваются, правообладателями земельных участков в адрес Госкомпании предъявлены убытки, в том числе упущенная выгода в сумме 446,5 млн рублей на основании полученных лицензий на пользование недрами.

Это может привести к увеличению расходов федерального бюджета.

Наиболее значимые выводы

Финансирование строительства автомобильной дороги М-12 осуществляется опережающими темпами, что позволяет проавансировать работы на подготовку территории строительства и закупку строительных материалов.

Необходимо установить сроки на принятие решений о резервировании земельных участков с момента утверждения документации по планировке территории в зонах размещения автомобильных дорог федерального значения.

Нормативно-правовое регулирование является недостаточным в части определения начальной (максимальной) цены договоров, предметом которых является одновременно выполнение работ по проектированию, строительству и вводу в эксплуатацию объектов капитального строительства отдельными юридическими лицами, осуществляющими за счет средств федерального бюджета закупки товаров, работ, услуг³.

Первоначально установленные сроки проектирования автомобильной дороги М-12 подрядчиками не соблюдаются. Минтранс России планирует продление сроков получения положительных заключений госэкспертизы, установленных планом реализации федерального проекта ЕЗК.

Полный текст выводов приводится в соответствующем разделе отчета.

Наиболее значимые предложения (рекомендации)

Правительству Российской Федерации предлагается поручить Минтрансу России в срок до 6 июня 2022 года проработать вопросы о внесении изменений в акты Правительства Российской Федерации, в том числе в части:

- установления сроков по резервированию земельных участков в зонах размещения автомобильных дорог;
- определения начальной (максимальной) цены договоров, предметом которых является одновременно выполнение работ по проектированию, строительству и вводу в эксплуатацию объектов капитального строительства, заключенных юридическими лицами, осуществляющими за счет средств федерального бюджета закупки товаров, работ, услуг⁴.

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

-
3. В соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Федеральный закон № 223-ФЗ).
 4. В соответствии с Федеральным законом № 223-ФЗ.

1. Основание для проведения контрольного мероприятия

Пункт 3.19.0.4 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2021 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.

3. Объект контрольного мероприятия

Государственная компания «Российские автомобильные дороги».

4. Срок проведения контрольного мероприятия

С 1 сентября по 24 декабря 2021 года.

5. Цель контрольного мероприятия

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

6. Проверяемый период деятельности

Истекший период 2021 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 одобрен⁵ следующий вариант прохождения МТМ ЕЗК:

- Санкт-Петербург – Москва (строящиеся 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.

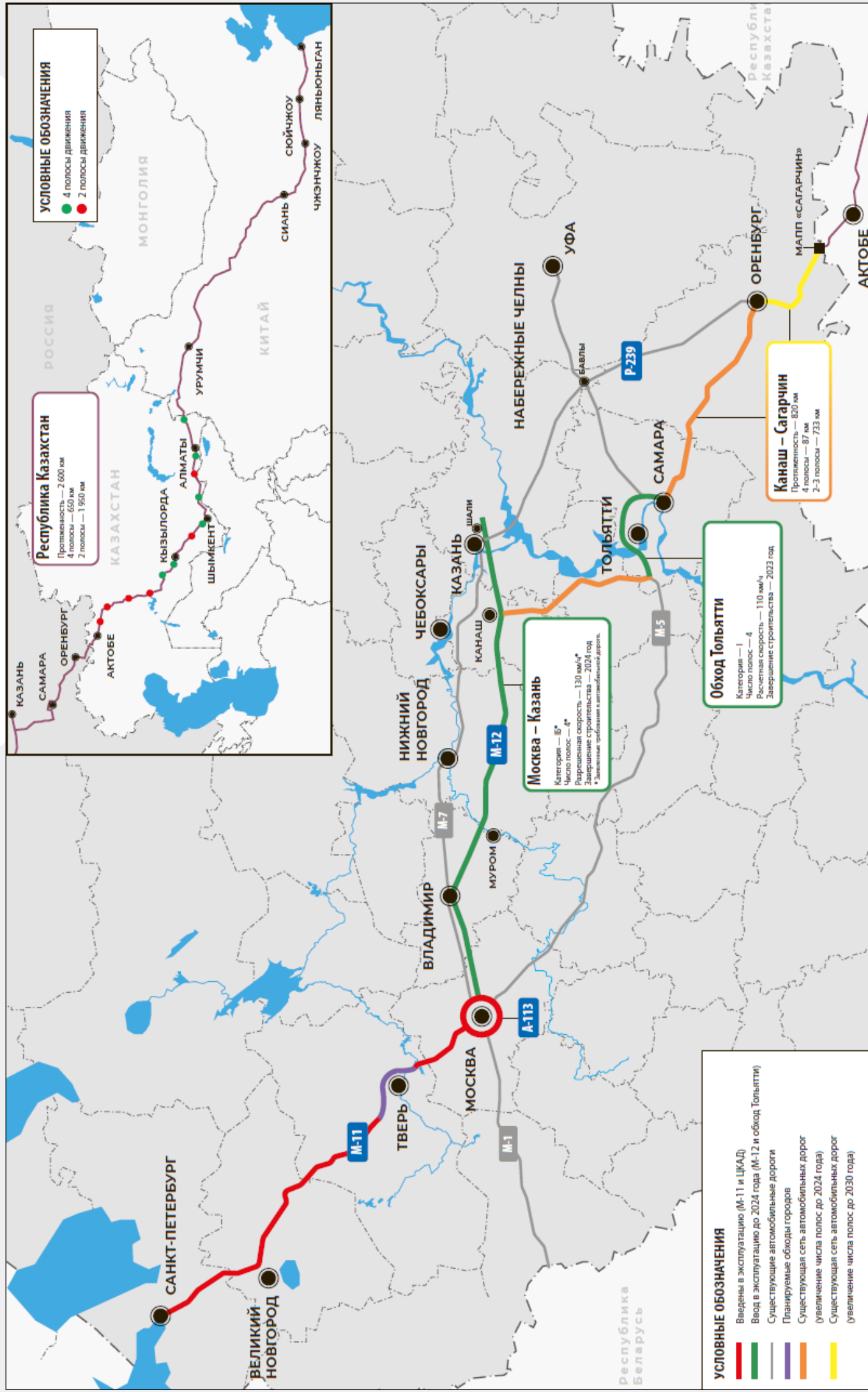
Кроме того, в рамках МТМ ЕЗК предусмотрено⁶ строительство М-12 на участке обхода г. Балашихи и г. Ногинска.

Схема международного транспортного маршрута «Европа – Западный Китай» представлена на рисунке 1.

В рамках мероприятий по проектированию и строительству М-12 выделено девять этапов их реализации (с 0 по 8 этап). Открытие движения по М-12 предусмотрено в 2024 году⁷.

-
5. Протокол совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации М.А. Акимова от 29 августа 2018 г. № МА-П9-59пр.
 6. В соответствии с поручением Председателя Правительства Российской Федерации от 30 октября 2019 г. № ДМ-П9-9403.
 7. В соответствии с протоколом совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации М.Ш. Хуснуллина от 12 августа 2020 г. № МХ-П16-125пр.

Рис. 1. Международный транспортный маршрут «Европа – Западный Китай»



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»⁸ и системе оперативного управления (СОУ) «Эталон».

В результате проведенного анализа принято допущение о возможности использования вышеуказанных данных. Ограничением использования данных является представление ГК «Автодор», Росавтодором, Правительством Самарской области неполных сведений. При проведении контрольного мероприятия были применены методы описательной и диагностической аналитики, сравнительный анализ, картографический анализ и анализ данных.

8. Результаты контрольного мероприятия

8.1. Согласно Указу № 204⁹ 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 30 сентября 2018 года утвержден Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года¹⁰, в состав которого входит федеральный проект «Строительство автомобильных дорог международного транспортного коридора Европа – Западный Китай»¹¹ (далее – федеральный проект ЕЗК, ФП ЕЗК), предусматривающий строительство М-12 протяженностью 794,4 км и строительство «Обход г. Тольятти с мостовым переходом через р. Волгу» (далее – обход г. Тольятти) протяженностью 99,3 км.

Вместе с тем в соответствии с утвержденной документацией по планировке территории (далее – ДПТ) протяженность автомобильной дороги М-12 с учетом 0 этапа (66 км) составляет 810,9 км.

Кроме того, не приведено в соответствие с ДПТ значение протяженности М-12, предусмотренное Программой деятельности ГК «Автодор»¹² (1-8 этапы – 729 км, 0 этап – 21 км).

-
8. Государственная интегрированная информационная система управления общественными финансами «Электронный бюджет».
 9. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».
 10. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2018 г. № 2101-р.
 11. Включен в структуру государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2017 г. № 1596.
 12. Программа деятельности государственной компании «Российские автомобильные дороги» на долгосрочный период (2010–2024 годы), утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2009 г. № 2146-р.

В 2021 году принято решение¹³ о проектировании и строительстве нового четырехполосного участка М-12 от транспортной развязки с автодорогой 16К-1091 «Шали – Сорочьи Горы» до М-7 «Волга» (продление М-12 до М-7 «Волга») в направлении г. Екатеринбурга протяженностью 10,4 км, предварительной стоимостью 7,3 млрд рублей.

Строительство объекта планируется ГК «Автодор» в рамках заключенного договора на проектирование и строительство 8 этапа М-12 с вводом в эксплуатацию в 2024 году. При этом паспортом федерального проекта ЕЗК и Программой деятельности ГК «Автодор» реализация указанного участка М-12 не предусмотрена, вопрос об источниках финансирования не решен.

Региональным проектом ЕЗК предусмотрено строительство обхода г. Тольятти протяженностью 99,7 км, что не соответствует проектной документации на строительство указанного объекта, в соответствии с которой общая протяженность всех этапов обхода составляет 99,3 км.

8.1.2. Проектной документацией на строительство М-12 по 3, 4, 5, 7 этапам транспортные развязки предусмотрены только по границам этапов (протяженностью от 82,0 до 124,0 км). На пересечении с автомобильными дорогами регионального (межмуниципального) значения, а также на разворот транспортные развязки проектной документацией не предусмотрены¹⁴ (рисунок 2).

8.1.3. Паспортом федерального проекта ЕЗК предусмотрено создание к 2024 году 14 зон придорожного сервиса на всем протяжении М-12.

При этом мероприятия по созданию указанных зон сервиса, в том числе по строительству заправочных станций (заправки электромобилей, заправки газомоторным топливом), Госкомпанией не реализовывались.

Следует также отметить значительное расстояние между планируемыми многофункциональными зонами на 5, 6 и 7 этапах строительства М-12 .

8.1.4. Стратегией развития промышленности строительных материалов на период до 2020 года и дальнейшую перспективу до 2030 года¹⁵ предусмотрено увеличение доли ввода в эксплуатацию автомобильных дорог с цементобетонным покрытием в общем объеме строительства автомобильных дорог в России¹⁶.

Вместе с тем в соответствии с проектной документацией варианты дорожной одежды при строительстве М-12 в цементобетонном исполнении не планируются.

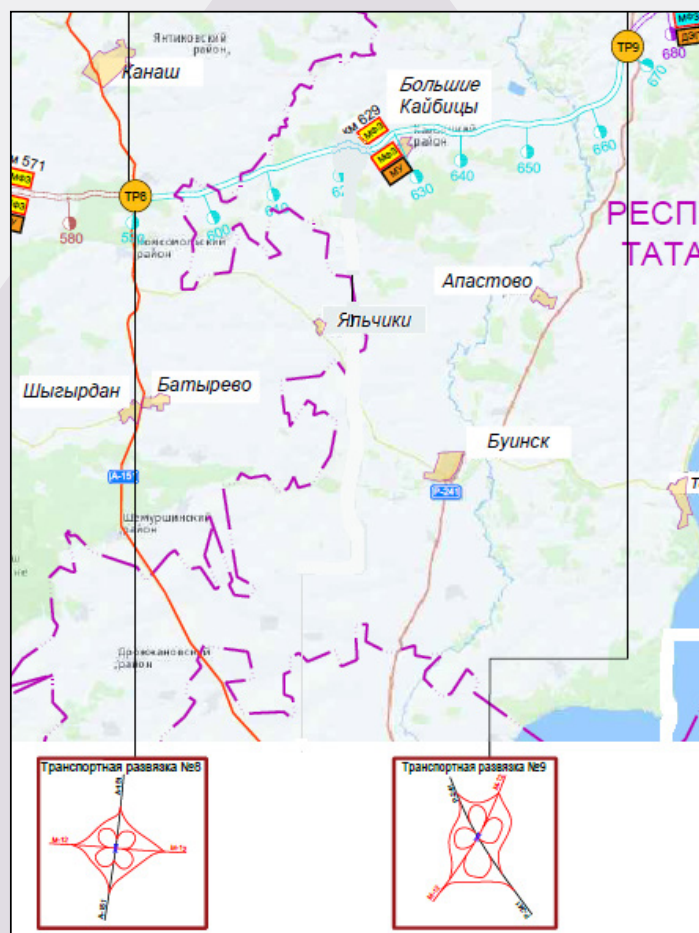
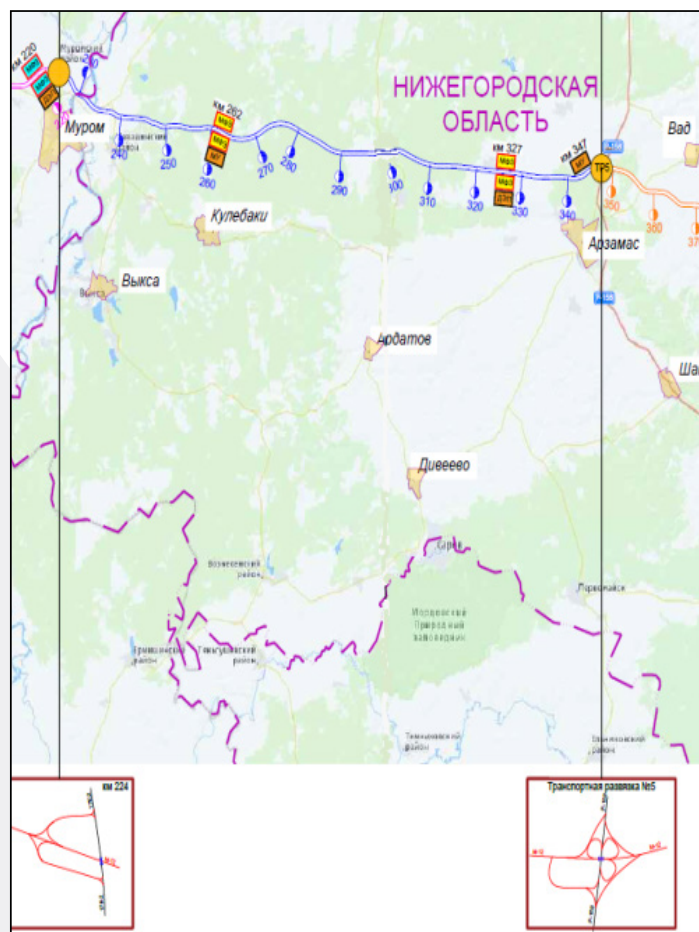
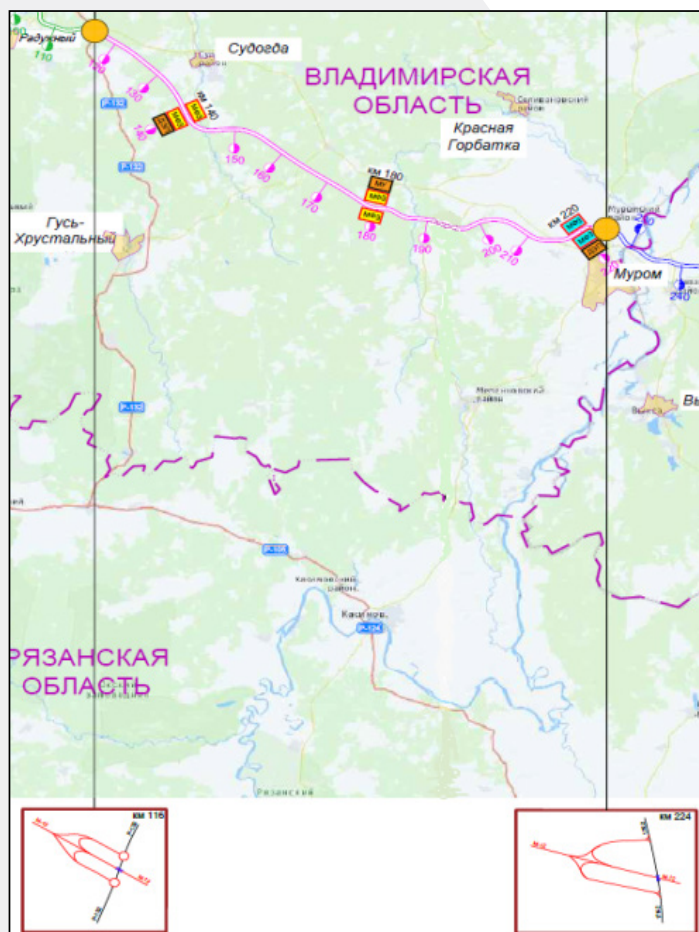
13. Протокол совещания под председательством Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации М.Ш. Хуснуллина от 19 августа 2021 г. № МХ-П49-120пр.

14. По данным ГК «Автодор», планируется внести изменения в проектную документацию в части включения дополнительных развязок на 3, 4 и 7 этапах строительства.

15. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 мая 2016 г. № 868-р.

16. Индикатор «доля ввода в эксплуатацию автомобильных дорог с цементобетонным покрытием в общем объеме строительства автомобильных дорог в России» к 2030 году запланирован в размере 50 %.

Рис. 2. Схема 3, 4, 5 и 7 этапов строительства М-12



Анализ применения вариантов конструкций жестких и нежестких дорожных одежд на строительство автомобильной дороги М-12 ГК «Автодор» не проводился.

В ходе контрольного мероприятия проведен расчет стоимости¹⁷ вариантов дорожных одежд для автомобильной дороги М-12, результаты которого представлены в таблице 1.

Таблица 1. Стоимость дорожной одежды, тыс. руб. / 1000 кв. м

Жесткая	Нежесткая
3 410,79	4 834,93
<p>Цементобетон Вtb 4,4 – 26 см; Геотекстиль (полимерная пленка); Щебеночно-песчаная смесь обработанная цементом – 15 см; Щебеночно-песчаная смесь С4 (0-80) по ГОСТ 25607-2009 – 15 см; Разделительная прослойка из геотекстильного материала (7,5 кN); Грунт песчаный мелкий с Кф не менее 1,0 м/сутки и содержанием пылеватых частиц не более 5 % по ГОСТ 25100-2020 – 30 см</p>	<p>Щебеночно-мастичный асфальтобетон SMA-16 по ГОСТ Р 58401.2-2019 на битумном вяжущем PG 70-28 по ГОСТ Р 58400.1-2019 – 5 см; Асфальтобетон из горячей смеси SP22 Э по ГОСТ Р 58401.1-2019 на битумном вяжущем PG 64-28 по ГОСТ Р 58400.1-2019 – 9 см; Асфальтобетон из горячей смеси SP32 Э по ГОСТ Р 58401.1-2019 на битумном вяжущем по ГОСТ Р 58400.1-2019 – 12 см; Щебеночно-песчаная смесь обработанная цементом – 15 см; Щебеночно-песчаная смесь С4 (0-80) по ГОСТ 25607-2009 – 20 см; Разделительная прослойка из геотекстильного материала (7,5 кN); Грунт песчаный мелкий с Кф не менее 1,0 м/сутки и содержанием пылеватых частиц не более 5 % по ГОСТ 25100-2020 – 30 см</p>

8.1.5. В соответствии с паспортом федерального проекта ЕЗК общий объем финансирования строительства обхода г. Тольятти составляет 115 465,9 млн рублей. Государственной программой Самарской области «Развитие транспортной системы Самарской области (2014–2025 годы)»¹⁸ объем финансирования строительства указанного объекта запланирован в размере 115 372,2 млн рублей.

Вместе с тем в соответствии с проектной документацией, получившей положительное заключение государственной экспертизы, стоимость строительства указанного объекта составляет 119 290,1 млн рублей (в ценах IV квартала 2019 года и I квартала 2020 года), в соответствии с условиями заключенного концессионного соглашения – 120 825,5 млн рублей.

Таким образом, программные документы по строительству автомобильных дорог в составе МТМ ЕЗК, а также документы стратегического планирования требуют корректировки в части планируемой протяженности М-12 и приведения в соответствие с фактической потребностью объемов финансирования строительства обхода г. Тольятти.

17. При следующих ограничениях: при идентичных условиях выполнения работ по укладке дорожной одежды, для одного периода выполнения работ, в базисных ценах, в расценках Республики Татарстан.
18. Утверждена постановлением Правительства Самарской области от 27 ноября 2013 г. № 677.

8.1.6. Реализация мероприятий по объектам капитального ремонта участков автомобильных дорог, находящихся в ведении Росавтодора, входящих в МТМ ЕЗК, планируется в рамках ведомственной целевой программы «Капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования федерального значения»¹⁹ подпрограммы «Дорожное хозяйство» государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы» (далее – ВЦП). Мероприятия ВЦП по объектам капитального ремонта не детализируются.

Росавтодором до 2024 года запланированы мероприятия по капитальному ремонту и реконструкции 42 участков федеральных автомобильных дорог (без учета мостовых переходов и путепроводов) протяженностью 408,2 км.

С 2024 года Росавтодором запланированы мероприятия по капитальному ремонту, реконструкции и строительству на 34 участках федеральных автомобильных дорог (без учета мостовых переходов и путепроводов) протяженностью 333,7 км.

Планируемый срок окончания работ по реконструкции пяти участков автомобильной дороги М-5 «Урал» на подъезде к г. Оренбургу (км 30 – км 410+500) протяженностью 22,6 км – до 2035 года.

Указанные мероприятия по строительству, реконструкции и капитальному ремонту участков автомобильных дорог, находящихся в ведении Росавтодора, в паспорт ФП ЕЗК не включены.

8.2. ГК «Автодор» положительные заключения по результатам государственных экспертиз проектной документации на строительство М-12 в установленный планом реализации федерального проекта ЕЗК срок (до 30 сентября 2021 года) не получены.

По состоянию на 1 октября 2021 года положительные заключения государственной экспертизы на проектную документацию по всем этапам строительства М-12 отсутствуют.

Запросом²⁰ на изменение паспорта федерального проекта ЕЗК предусмотрена корректировка плана мероприятий в части увеличения срока достижения указанной контрольной точки на 2,5 месяца (до 15 декабря 2021 года).

8.2.1. На заседании Правительственной комиссии по транспорту²¹ под председательством Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.Р. Белоусова принято решение в том числе о сроках разработки ДПТ автомобильной дороги М-12 до 1 ноября 2020 года и об оперативном резервировании земельных участков и определении перечня обременений с учетом трассировки для строительства автомобильной дороги М-12.

19. Утверждена распоряжением Росавтодора от 25 ноября 2019 г. № 3535-р.

20. От 5 августа 2021 г. № V1-2021/029.

21. Протокол от 7 июля 2020 г. № 1.

ДПТ на 1-8 этапы М-12 утверждена Росавтодором в декабре 2020 года и в 2021 году²², что свидетельствует о несоблюдении срока разработки ДПТ.

Также ГК «Автодор» не выполнено решение Правительственной комиссии по транспорту об оперативном резервировании земельных участков и определении перечня обременений с учетом трассировки для строительства автомобильной дороги М-12 (сроки резервирования земельных участков Правительственной комиссией не были определены).

8.2.2. В соответствии со статьями 49 и 70.1 Земельного кодекса в целях строительства объектов государственного значения, в том числе автомобильных дорог федерального значения, осуществляется резервирование земель, позволяющее ограничить права на использование земельных участков, порядок которого установлен Положением о резервировании земель для государственных или муниципальных нужд²³.

Согласно пункту 3 данного Положения решение о резервировании принимается на основании документации по планировке территории.

Принятие решения о резервировании земель для строительства автомобильных дорог федерального значения, а также решения о подготовке ДПТ в целях развития автомобильных дорог общего пользования федерального значения осуществляется Росавтодором в соответствии с Положением о Федеральном дорожном агентстве²⁴.

В целях строительства автомобильной дороги М-12 с 2013 по 2021 год распоряжениями Росавтодора утверждена ДПТ 0 и 2-8 этапов строительства, при этом резервирование земель по указанным этапам не осуществлялось.

В связи с тем, что резервирование земельных участков под строительство М-12 не было осуществлено, в 2020 году рядом организаций уже после утверждения ДПТ были получены лицензии на добычу полезных ископаемых на участках под размещение автомобильной дороги.

В результате правообладателями земельных участков в адрес ГК «Автодор» направлены претензии в связи с возникновением упущенной выгоды на сумму 446,5 млн рублей.

Так, по 5 этапу строительства М-12 правообладателем земельных участков²⁵ (ООО «Кельский карьер») в адрес Госкомпании предъявлены убытки, в том числе

-
22. По 7 этапу М-12 проект планировки территории утвержден распоряжением Росавтодора от 27 октября 2021 г. № 3233-р; проект межевания территории утвержден распоряжением Росавтодора от 7 декабря 2020 г. № 3697-р; по 8 этапу подэтапу 8.1 проект планировки территории утвержден распоряжением Росавтодора от 5 ноября 2020 г. № 3399-р, проект межевания территории утвержден распоряжением Росавтодора от 29 декабря 2020 г. № 4149-р, по подэтапу 8.2.1 проект планировки и межевания территории утверждены распоряжением Росавтодора от 1 марта 2021 г. № 747-р; по подэтапу 8.2.2 проект планировки территории утвержден распоряжением Росавтодора от 23 апреля 2021 г. № 1616-р, проект межевания территории утвержден распоряжением Росавтодора от 13 мая 2021 г. № 1834-р.
 23. Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июля 2008 г. № 561 (далее – Постановление № 561).
 24. Пункты 5.4.11 и 5.4.12 Положения о Федеральном дорожном агентстве, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июля 2004 г. № 374.
 25. С кадастровыми номерами 52:43:1000003:171 и 52:43:1000003:194 общей площадью 5,2 га.

упущенная выгода в сумме 210,8 млн рублей, на основании полученной им лицензии на пользование недрами²⁶.

Аналогичная ситуация сложилась по земельным участкам 0 этапа М-12, в отношении которых Госкомпанией также не осуществлялось резервирование земель: правообладателем (ООО «Геоцентр») оценены убытки в сумме 235,7 млн рублей на основании лицензии²⁷.

Это может привести к увеличению расходов федерального бюджета.

8.2.3. По состоянию на 1 октября 2021 года в рамках 0 этапа строительства М-12 изъято 315 земельных участков площадью 248,4 га (96,3 и 96,1 % плановых значений), заключено 203 соглашения. По 1-8 этапам строительства автомобильной дороги М-12 изъято 4155 земельных участка площадью 7800,7 га (76,1 и 78 % плановых значений), заключено 146 соглашений.

В ходе осуществления мероприятий по строительству М-12 ГК «Автодор» заключено соглашение²⁸ об изъятии недвижимости для государственных нужд земельного участка с кадастровым номером 33:12:011101:1134 общей площадью 8 655,0 кв. м на сумму 6,4 млн рублей в соответствии с отчетом²⁹ оценщика (ООО «Землестрой»).

Правообладателю за счет субсидии из федерального бюджета оплачены в том числе убытки, связанные с утратой незарегистрированных улучшений, в размере 4,9 млн рублей, включающие в себя компенсацию рыночной стоимости жилого дома (3,7 млн рублей).

При этом в соответствии с выпиской³⁰ из ЕГРН земельный участок, на котором располагалось жилое строение, отнесен к категории «Земли сельскохозяйственного назначения» с видом разрешенного использования «Для сельскохозяйственного производства».

В соответствии с пунктом 1 статьи 78 Земельного кодекса земли сельскохозяйственного назначения могут использоваться для ведения сельскохозяйственного производства, создания защитных лесных насаждений, научно-исследовательских, учебных и иных связанных с сельскохозяйственным производством целей, в том числе гражданами, ведущими крестьянские (фермерские) хозяйства, личные подсобные хозяйства, садоводство, животноводство, огородничество.

Аналогичное положение содержится также в классификаторе³¹ видов разрешенного использования земельных участков.

-
26. От 24 декабря 2020 г. № НЖГ 02029 ТЭ (сроком действия до 24 декабря 2040 года).
 27. Лицензия от 16 октября 2020 г. № 489/МСК 80431 ТЭ на разведку и добычу общераспространенных полезных ископаемых – формовочных песков на месторождении «Нестерово».
 28. От 16 июля 2021 г. № ДМ12-2021-1284.
 29. От 10 июня 2021 г. № 933Д/03-2021.
 30. От 20 мая 2021 г. № КУВИ-002/2021-59288336.
 31. Утвержден приказом Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 10 ноября 2020 г. № П/0412 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков».

Согласно статье 85 Земельного кодекса для застройки жилыми зданиями, в том числе для индивидуальной жилой застройки, предназначены земельные участки в составе жилых зон из земель населенных пунктов.

При таких обстоятельствах размещение на земельном участке с указанным видом разрешенного использования жилого дома является нарушением целевого использования земли.

Изложенное позволяет прийти к заключению, что компенсация ГК «Автодор» правообладателю земельного участка за счет субсидии из федерального бюджета убытков, связанных с утратой незарегистрированных улучшений в размере рыночной стоимости жилого дома (3,7 млн рублей), произведена вопреки Земельному кодексу³².

8.2.4. ДПТ по обходу г. Тольятти утверждена Правительством Самарской области в 2018–2020 годах³³.

По состоянию на 1 октября 2021 года по 1-5 этапам на основании распоряжений Правительства Самарской области министерством транспорта и автомобильных дорог Самарской области обеспечено изъятие 270 земельных участков общей площадью 1903,3 га (94,5 % от общей площади земель под размещение автомобильной дороги).

Положительные заключения государственной экспертизы на проектную документацию по строительству 1-5 этапов обхода г. Тольятти получены в 2020 году³⁴ с нарушением сроков, установленных паспортом регионального проекта ЕЗК (до 30 сентября 2020 года).

8.2.5. На реализацию мероприятий по капитальному ремонту и реконструкции участков автомобильных дорог федерального значения, входящих в МТМ ЕЗК и находящихся в оперативном управлении подведомственных Росавтодору федеральных казенных учреждений, проектная документация разработана по семи участкам автомобильных дорог, плановый срок получения проектной документации по остальным участкам – до 2022 года³⁵.

8.3 Заключение договоров осуществляется Госкомпанией в соответствии с требованиями Федерального закона № 223-ФЗ и Положения о закупке ГК «Автодор»³⁶.

-
32. Пункт 1 части 8 статьи 568 Земельного кодекса, в соответствии с которым при определении размера возмещения не подлежат учету объекты недвижимого имущества, расположенные на изымаемом земельном участке, и неотделимые улучшения данных объектов (в том числе в результате реконструкции), произведенные вопреки его разрешенному использованию, что свидетельствует о наличии признаков причинения ущерба федеральному бюджету на указанную сумму.
 33. Распоряжениями Правительства Самарской области от 10 мая 2018 г. № 318-р, от 3 июля 2020 г. № 354-р (1 этап); от 20 мая 2020 г. № 248-р (2 этап); от 1 апреля 2020 г. № 116-р (3 этап); от 6 ноября 2020 г. № 547-р (4 этап), от 15 октября 2020 г. № 514-р (5 этап).
 34. Положительное заключение ФАУ «Главгосэкспертиза России» от 11 сентября 2020 г. № 01246-20/ГГЭ-23256/15-01; положительное заключение ФАУ «Главгосэкспертиза России» от 4 декабря 2020 г. № 63-1-1-3-061969-2020; положительное заключение ФАУ «Главгосэкспертиза России» от 8 декабря 2020 г. № 63-1-1-3-062516-2020; положительное заключение ФАУ «Главгосэкспертиза России» от 5 декабря 2020 г. № 63-1-1-3-061970-2020; положительное заключение ФАУ «Главгосэкспертиза России» от 5 декабря 2020 г. № 63-1-1-3-061971-2020.
 35. По объектам капитального ремонта и реконструкции участков автомобильных дорог, реализация которых предусмотрена до 2024 года.
 36. Утверждено решением наблюдательного совета ГК «Автодор» (протокол от 26 декабря 2018 г. № 117).

В 2021 году в рамках реализации мероприятий по строительству М-12 заключено 624 договора, в том числе: 5 договоров – по результатам процедуры торгов; 3 договора – закупка у единственного поставщика по результатам конкурентной процедуры, признанной несостоявшейся; 379 договоров – закупка у единственного поставщика; 237 договоров – не являются закупками (изъятие земельных участков; купля-продажа древесины; соглашения о компенсации убытков).

Содержание и объем необходимых контрольных процедур на объекте определены на основании уровня существенности³⁷ согласно требованиям Методических указаний по оценке существенности и рисков в ходе контрольных мероприятий, осуществляемых в виде финансового аудита³⁸.

8.3.1. В соответствии с пунктом 16 Положения о закупке ГК «Автодор» начальная (максимальная) цена договора (далее – НМЦД) в целях осуществления закупки оформляется путем утверждения протокола согласования начальной (максимальной) цены договора.

Согласно обоснованию³⁹ НМЦД на выполнение комплекса работ и оказание услуг по объекту «Скоростная автомобильная дорога Москва – Нижний Новгород – Казань. «Строительство с последующей эксплуатацией на платной основе «Нового выхода на МКАД с федеральной автомобильной дороги М-7 «Волга» на участке МКАД – км 60 (обходы г. Балашиха, Ногинск), Московская область». I этап строительства. Подготовка территории строительства» на проведение работ по переустройству сетей газоснабжения (ПК 1+81 – ПК 232+91) НМЦД определена в размере 317,5 млн рублей.

В нарушение Федерального закона № 223-ФЗ⁴⁰, пункта 16 Положения о закупке Госкомпанией в извещении и конкурсной документации о проведении одноэтапного конкурса в электронной форме на право заключения договора (№ 31705577500) указана НМЦД в размере 371,5 млн рублей. Это не соответствует НМЦД, определенной в соответствии с Положением о закупке и утвержденной протоколом согласования НМЦД (317,5 млн рублей), превышение составило 54 млн рублей.

По результатам конкурентных процедур ГК «Автодор» заключен договор⁴¹ с ООО «Дельта-строй» с ценой договора 352,9 млн рублей, также превышающий обоснование НМЦД на 35,4 млн рублей.

Договор расторгнут в сентябре 2020 года в связи с несоблюдением сроков выполнения работ подрядчиком. Всего по договору принято и оплачено 36,1 млн рублей, дебиторская задолженность отсутствует.

37. 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 2021 года (65 899,2 млн рублей). С учетом среднего уровня риска и порогового значения (1%) уровень существенности составляет 658,9 млн рублей.

38. Утверждены Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 12 апреля 2021 г. № 23К (1466)).

39. Протокол согласования НМЦД от 22 сентября 2017 г. № 1519.

40. Пункт 5 части 9 и пункты 5 и 7 части 10 статьи 4.

41. От 18 декабря 2017 г. № ЦУП-2017-1643.

8.3.2. В целях строительства обхода г. Тольятти Правительством Самарской области (концедент) заключено концессионное соглашение с хозяйственным партнерством «Концессионная компания «Обход Тольятти» (концессионер) 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 г. б/н (далее – концессионное соглашение).

Условиями концессионного соглашения предусмотрена ежеквартальная компенсация концессионеру недополученной плановой выручки (за счет средств концедента), величина которой сформирована с учетом затрат на эксплуатацию, займов, доходности и иных расходов концессионера.

В соответствии с финансовой моделью на создание и эксплуатацию обхода г. Тольятти с мостовым переходом через р. Волгу, предусмотренной условиями концессионного соглашения, общий объем плановой выручки, рассчитанный на весь период эксплуатации автомобильной дороги в размере 121 051,9 млн рублей, сформирован с учетом затрат концессионера на эксплуатацию автомобильной дороги в размере 25 611,9 млн рублей, в том числе затрат на содержание – 13 678,7 млн рублей, на текущие ремонты – 6 989,6 млн рублей.

В ходе контрольного мероприятия произведен расчет⁴² затрат на ремонт и содержание автомобильной дороги в соответствии с Правилами расчета размера бюджетных ассигнований областного бюджета на капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог Самарской области⁴³ за весь период ее эксплуатации.

В соответствии с ним расчетный объем бюджетных ассигнований бюджета Самарской области на содержание автомобильной дороги составляет 13 535,1 млн рублей. Соответствующий показатель финансовой модели установлен в размере 13 678,7 млн рублей.

Объем планируемых затрат на ремонт автомобильной дороги в размере 6 989,6 млн рублей в соответствии с финансовой моделью не превышает расчетный объем бюджетных ассигнований на ремонт в соответствии с Правилами расчета (информация представлена в таблице 2).

42. При следующих ограничениях: в расчете применены показатели Долгосрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации до 2036 года (базовый вариант), Прогноза социально-экономического развития городского округа Тольятти на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов, срок эксплуатации автомобильной дороги – с 2023 года по 2039 год, протяженность автомобильной дороги – 99,3 км.

43. Правила расчета размера бюджетных ассигнований областного бюджета, в том числе формируемых за счет бюджетных ассигнований дорожного фонда Самарской области, на капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения в Самарской области, утвержденные постановлением Правительства Самарской области от 17 мая 2018 г. № 265 (далее – Правила расчета).

Таблица 2

Период эксплуатации	Протяженность а/д, км	Расходы на содержание а/д, млн руб.		Расходы на ремонт а/д, млн руб.	
		по расчету	по финансовой модели	по расчету	по финансовой модели
2023-2039 гг.	99,3	13 535,1	13 678,7	8 514,2	6 989,6

В соответствии с финансовой моделью тарифная выручка за весь период эксплуатации автомобильной дороги (с 2023 по 2039 год) составит 34 547,4 млн рублей с учетом ежегодной индексации тарифа за проезд и установленной величины интенсивности транспортного потока.

Так, финансовой моделью ежегодная интенсивность транспортного потока с 2024 по 2038 год запланирована в пределах от 7 142 141 автомобилей/год до 7 161 709 автомобилей/год.

В соответствии с проектной документацией на строительство автомобильной дороги (1-5 этапы), получившей положительное заключение государственной экспертизы, исследование транспортных потоков выполнено в составе инженерно-экономических изысканий на основании данных пунктов учета движения ФКУ «Поволжуправтодор» на трассе М-5, замеров фактической интенсивности движения транспортных средств, определения состава транспортных потоков по типам транспортных средств, транспортного моделирования.

Среднее значение интенсивности движения по основному ходу проектируемой трассы в 2023 и 2043 годах (с ежегодным приростом) характеризуется следующими показателями:

- по 1 этапу – 12 351 авт./сутки (4 508 115 авт./год) в 2023 году, 17 096 авт./сутки (6 240 040 авт./год) в 2043 году;
- по 2-5 этапам – 11 466,5 авт./сутки (4 185 272 авт./год) в 2023 году, 17 851,5 авт./сутки (6 515 797,5 авт./год) в 2043 году.

Таким образом, ежегодные показатели интенсивности транспортного потока финансовой модели сформированы без учета исследования транспортных потоков, выполненных в составе изысканий на реализацию инвестиционного проекта. Это может повлечь риск увеличения расходов бюджета Самарской области на компенсацию концессионеру недополученной плановой выручки (плата концедента) и неполучения концедентом сверхдохода⁴⁴.

44. Положительная разница между фактической и плановой величиной выручки, полученной от эксплуатации автомобильной дороги.

Следует отметить, что положениями концессионного соглашения значения плановой выручки могут быть скорректированы сторонами при условии, что такое изменение не повлечет корректировку максимального размера платы концедента.

8.3.3. В целях выполнения работ по приведению технических характеристик участков федеральных автомобильных дорог требованиям нормативной нагрузки на ось на уровне 11,5 тонны и увеличения количества полос заключено 22 государственных контракта на проектно-изыскательские работы и капитальный ремонт и 1 государственный контракт на реконструкцию М-5 «Урал» (подъезд к г. Оренбургу) на участке 215+000 – км 225+000.

Срок выполнения работ по реконструкции участка автомобильной дороги установлен до 2022 года. При этом в связи с отсутствием проектной документации не осуществляются работы по переустройству высоковольтных линий, находящихся в полосе отвода автомобильной дороги. Плановый срок получения заключения государственной экспертизы на проект – июнь 2022 года. Это может повлечь риски увеличения общих сроков выполнения работ по реконструкции участка автомобильной дороги.

8.4. Финансирование мероприятий федерального проекта «Строительство автомобильных дорог международного транспортного коридора Европа – Западный Китай» осуществлялось опережающими темпами.

Так, в 2020 году Госкомпания была предусмотрена субсидия из федерального бюджета в сумме 25 949,6 млн рублей, в 2021 году – 96 414,2 млн рублей⁴⁵ (первоначально сводной бюджетной росписью на 2020 год было предусмотрено 2 622,9 млн рублей, на 2021 год – 12 955,9 млн рублей).

По состоянию на 1 октября 2021 года на реализацию мероприятий по строительству скоростной автомобильной дороги М-12 в 2020–2021 годах направлено 91 503,5 млн рублей.

Кассовое исполнение субсидии на 1 октября 2021 года составило 65 899,2 млн рублей, или 68,4 % годового объема финансирования, предусмотренного соглашением о предоставлении субсидии из федерального бюджета⁴⁶ (96 414,2 млн рублей) (рисунок 3). В 2020 году за счет субсидии на строительство израсходовано 25 604,3 млн рублей⁴⁷.

45. По состоянию на 1 октября 2021 года.

46. От 22 марта 2019 г. № 103-20-2019-003 (в редакции дополнительного соглашения от 30 сентября 2021 г. № 103-20-2019-003/20).

47. При раскрытии информации применен метод анализа данных.

Кассовое исполнение субсидии на реализацию мероприятий федерального проекта ЕЗК на 1 октября 2021 года

млн руб.



В 2021 году (на 1 октября 2021 года) за счет субсидии на строительство произведены расходы: на СМР в размере 56 879,4 млн рублей, переустройство инженерных коммуникаций (в том числе компенсация убытков собственникам) – 4 161,4 млн рублей, проектно-изыскательские работы – 3 412,3 млн рублей, плата за технологическое присоединение энергопринимающих устройств к электрическим сетям – 634,6 млн рублей, выкуп земельных участков и компенсация убытков собственникам недвижимого имущества – 239,3 млн рублей, государственная экспертиза – 165,5 млн рублей, контроль качества инженерных изысканий – 33,2 млн рублей, земельно-кадастровые работы – 279,5 млн рублей и иные расходы, связанные с планированием и строительством (рисунок 4).

Расходы ГК «Автодор» на реализацию мероприятий по строительству М-12 за счет субсидии на строительство за 9 месяцев 2021 года

млн руб.



Дебиторская задолженность по выданным авансам по заключенным договорам и соглашениям на реализацию мероприятий федерального проекта на 1 октября 2021 года составила 81 834,5 млн рублей.

На 1 октября 2021 года Госкомпанией принято работ на сумму 25 118,5 млн рублей, в том числе: 12 034,4 млн рублей – на проектирование, 7 721,2 млн рублей – на подготовку территории строительства, 2 202,2 млн рублей – на изъятие земельных участков, а также на иные мероприятия.

В рамках договоров на проектирование и строительство М-12 по 1-8 этапам в 2021 году осуществлялась приемка работ только на проведение инженерных изысканий и подготовку проектной документации, приемка СМП не осуществлялась.

Вопрос привлечения внебюджетного финансирования на строительство автомобильной дороги М-12, предусмотренного паспортом федерального проекта

в размере 243 653,3 млн рублей (в том числе в 2021 году – 75 000,0 млн рублей), не решен. На 1 октября 2021 года расходы на реализацию объекта осуществлялись только за счет субсидии из федерального бюджета, средства из внебюджетных источников финансирования не привлекались.

8.4.1. Договоры на проектирование и строительство автомобильной дороги М-12 «под ключ» заключены ГК «Автодор» в соответствии с поручением Председателя Правительства Российской Федерации⁴⁸.

Всего ГК «Автодор» в 2020–2021 годах заключено десять договоров на выполнение комплекса работ по проектированию и строительству девяти этапов скоростной автомобильной дороги М-12 общей стоимостью 572 816,8 млн рублей, финансирование которых осуществляется за счет субсидий из федерального бюджета.

Начальная (максимальная) цена указанных договоров определялась при отсутствии проектной документации в соответствии с Положением о закупке⁴⁹ с использованием сметных расчетов и обоснований по действующим нормативно-методическим документам по ценообразованию.

Поскольку сметная стоимость строительства определяется на основании проектной документации, утвержденной в установленном законодательством о градостроительной деятельности порядке, положения⁵⁰ статьи 83 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – Градостроительный кодекс) в соответствии с законодательством Российской Федерации о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц не могут быть применены при заключении договора (контракта), предметом которого является одновременно выполнение работ по проектированию, строительству и вводу в эксплуатацию объектов капитального строительства.

Порядок и основания заключения контрактов в рамках законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг, предметом которых является одновременно выполнение работ по проектированию, строительству и вводу в эксплуатацию объектов капитального строительства, установлены Постановлением № 563⁵¹.

В соответствии с данным постановлением начальная (максимальная) цена контракта определяется только после получения заключения по результатам проведенного в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, технологического и ценового аудита соответствующего обоснования инвестиций, осуществляемых в инвестиционный проект по созданию объекта капитального строительства, в отношении которого планируется заключение контракта.

48. Протокол от 10 июля 2020 г. № ММ-П16-24пр.

49. Утверждено решением наблюдательного совета ГК «Автодор» (протокол от 26 декабря 2018 г. № 117).

50. Предполагающие, что сметная стоимость строительства используется при формировании начальной (максимальной) цены контрактов, предметом которых является выполнение работ по строительству, реконструкции.

51. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 мая 2017 г. № 563 «О порядке и об основаниях заключения контрактов, предметом которых является одновременно выполнение работ по проектированию, строительству и вводу в эксплуатацию объектов капитального строительства, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (далее – Постановление № 563).

Технологический и ценовой аудит обоснования инвестиций проводится федеральными органами исполнительной власти, к полномочиям которых отнесено проведение государственной экспертизы, включающей проверку достоверности определения сметной стоимости строительства объектов капитального строительства в случаях, установленных частью 2 статьи 83 Градостроительного кодекса.

При этом положения Постановления № 563 в части определения начальной (максимальной) цены и заключения договоров одновременно на проектирование и строительство при наличии заключения по результатам проведенного технологического и ценового аудита обоснования инвестиций к закупкам в соответствии с законодательством Российской Федерации о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц не применимы.

Таким образом, ГК «Автодор» начальная цена десяти договоров на проектирование и строительство автомобильной дороги М-12 в размере 572 816,8 млн рублей, финансирование которых предусмотрено за счет субсидии из федерального бюджета, определена расчетно и при отсутствии технологического и ценового аудита обоснования инвестиций.

8.4.2. В соответствии с договорами на проектирование и строительство М-12 перечисление авансовых платежей на СМР осуществляется только после получения положительного заключения ФАУ «Главгосэкспертиза».

С IV квартала 2020 года ГК «Автодор» вносились изменения в договоры на проектирование и строительство, исключая требование о выплате авансовых платежей на строительство объекта при наличии положительного заключения государственной экспертизы на проектную документацию.

Перечисление авансов осуществлялось подрядчикам на выполнение подготовительных работ, а также для закупки основных строительных материалов.

Всего по указанным договорам при отсутствии заключения ФАУ «Главгосэкспертиза» выплачено авансов на СМР на общую сумму 72 336,7 млн рублей.

8.4.3. По результатам проверки соблюдения условий заключенных договоров на проектирование и строительство М-12 по состоянию на 1 октября 2021 года установлено несоблюдение подрядчиками первоначально установленных сроков выполнения инженерных изысканий и проектных работ, сроков разработки сметной документации, получения положительных заключений государственной экспертизы (по всем этапам строительства).

Следует отметить, что в ходе проверки ГК «Автодор» заключены дополнительные соглашения о продлении сроков получения положительных заключений государственной экспертизы до 15 ноября 2021 года.

Не достигнуты контрольные точки по разработке рабочей документации на переустройство коммуникаций, строительству временных мостов и дорог, созданию геодезической разбивочной основы для подготовки территории строительства и строительства основного хода.

При выполнении работ по подготовке территории строительства по 0 этапу (обход Балашихи) ведение общего журнала работ на переустройство ВЛ-35 кВ на ПК 523+22 осуществлялось несвоевременно. Так, информация о проведении указанных работ внесена в журнал только через один год после приемки и оплаты работ заказчиком.

8.4.4. Госкомпанией заключен договор⁵² на оказание услуг по контролю качества выполнения инженерных изысканий на строительство всех этапов автомобильной дороги М-12 с ООО «Автодор-Инжиниринг» (далее – договор контроля качества) стоимостью 450,4 млн рублей.

Госкомпанией на основании акта сдачи-приемки проектно-изыскательских работ от 15 декабря 2020 г. № 1⁵³ приняты и оплачены работы на проведение: инженерно-геологических изысканий – на сумму 357,6 млн рублей, инженерно-экологических изысканий – 99,0 млн рублей, инженерно-гидрометеорологических изысканий – 18,6 млн рублей.

При этом уже после приемки и оплаты работ 17, 21 и 25 декабря 2020 года исполнителем ООО «Автодор-Инжиниринг» в рамках оказания услуг по договору контроля качества представлены замечания к выполненным работам на проведение изысканий по 8 этапу строительства М-12, которые направлены ООО «Трансстроймеханизация».

На 1 октября 2021 года замечания устранены подрядчиком только в части инженерно-гидрометеорологических изысканий.

Таким образом, Госкомпанией приняты и оплачены изыскательские работы по 8 этапу М-12 до проведения контроля их качества.

8.4.5. В нарушение статьи 306 Гражданского кодекса, пункта 4.1 договора⁵⁴, согласно которому сумма платежа, причитающегося подрядчику, определяется как сумма выполненных подрядчиком и принятых заказчиком работ (в соответствии с актом сдачи-приемки) с учетом ранее выплаченного аванса и за вычетом суммы для обеспечения надлежащего исполнения условий о качестве проектной документации (30 % стоимости выполненных и принятых работ) Госкомпанией платежными поручениями от 28 июля 2021 года оплачены выполненные подрядчиком работы в завышенном размере на сумму 194,4 млн рублей.

Так, в соответствии с актом сдачи-приемки проектно-изыскательских работ от 9 июля 2021 г. № 2 Госкомпанией приняты выполненные работы на сумму 700,4 млн рублей, удержание аванса составило 293,5 млн рублей, сумма обеспечения – 15,7 млн рублей. При этом сумма обеспечения должна составить 210,1 млн рублей (30 % стоимости выполненных и принятых работ).

52. От 23 октября 2020 г. № ДПТПИИТ-2020-1285.

53. По договору от 22 сентября 2020 г. № ДСиР-2020-1163, заключенному с ООО «Трансстроймеханизация» на выполнение комплекса работ по проектированию и строительству 8 этапа М-12.

54. Договор от 29 октября 2020 г. № ДСиР-2020-1302 на проектирование и строительство автомобильной дороги М-12 «Москва – Нижний Новгород – Казань» по 7 этапу, заключенного Госкомпанией с ООО «СК «АВТОДОР».

В ходе контрольного мероприятия в целях устранения данного нарушения Госкомпанией в соответствии с актом сдачи-приемки проектно-изыскательских работ от 30 сентября 2021 г. № 3 дополнительно приняты работы и удержаны суммы обеспечения. Общий объем принятых работ составил 978,2 млн рублей, сумма обеспечения – 293,5 млн рублей, что составляет 30 % принятых работ.

Следует отметить, что условиями договора на проектирование и строительство М-12 по 7 этапу обеспечение надлежащего исполнения условий договора на ПИР и СМР в виде банковских гарантий не предусмотрено.

8.4.6. В рамках строительства обхода г. Твери⁵⁵ по состоянию на 1 октября 2021 года ГК «Автодор» разработана ДПТ (проходит процедуру согласования), а также заключен договор на корректировку проектной и отчетной документации по результатам изыскательских работ. Всего по договору на ПИР на 1 октября 2021 года принято работ на сумму 187,7 млн рублей.

При этом ГК «Автодор» по указанному объекту уже приняты проектно-изыскательские работы, выполненные в 2013 году, на сумму 711,7 млн рублей, а также в 2011 году приняты затраты на ПИР по указанному объекту от Росавтодора на сумму 499,2 млн рублей.

В связи с истечением срока давности, а также изменением требований к объему и качеству выполнения экологических изысканий, потребовалась актуализация всех ранее выполненных инженерных изысканий.

Кроме того, потребовалось полное перепроектирование пересекаемых инженерных коммуникаций с получением новых технических условий от их владельцев.

8.4.7. По данным Правительства Самарской области, всего на строительство обхода г. Тольятти за 2021 год (на 1 октября 2021 года) израсходовано 22 120,4 млн рублей, в том числе 18 216,2 млн рублей за счет консолидированного бюджета Самарской области (18 176,4 млн рублей – межбюджетный трансферт из федерального бюджета, 39,8 млн рублей – региональный бюджет), 3 904,1 млн рублей – внебюджетные источники (собственные и заемные средства концессионера). Это не соответствует данным отчетов о реализации федерального и регионального проектов ЕЗК за III квартал 2021 года⁵⁶.

Всего с начала реализации проекта на 1 октября 2021 года профинансировано 38 963,0 млн рублей, принято работ на сумму 26 652,9 млн рублей, дебиторская задолженность составляет 10 711,8 млн рублей.

55. Строительство скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке км 58 – км 684 в составе МТМ ЕЗК.

56. В соответствии с отчетом о реализации федерального проекта по состоянию (на 30 сентября 2021 года) в 2021 году профинансировано 23 118 482,11 тыс. рублей (82,1 % от предусмотренного паспортом проекта годового объема финансирования), в том числе 18 176 430,0 тыс. рублей за счет консолидированного бюджета (100 % годового финансирования), 4 942 052,1 тыс. рублей – за счет внебюджетных источников (49,5 % годового финансирования). Данные отчета о реализации федерального проекта в части финансирования строительства обхода г. Тольятти не соответствуют данным отчета о реализации регионального проекта (на 30 сентября 2021 года), в соответствии с которым в 2021 году профинансировано 23 158 292,69 тыс. рублей, в том числе 18 216 240,58 тыс. рублей – за счет консолидированного бюджета.

Текущий уровень технической готовности объекта капитального строительства составляет 29 %.

По первому этапу строительства (протяженностью 8,8 км, в том числе мост через р. Волгу – 3,7 км) выполнено устройство временных подъездных путей, площадки складирования металлоконструкций пролетных строений, производственных площадок, переустройство электросетей, магистрального газопровода, электрических сетей, водоводов, выполнено устройство песчаного слоя основания подходов (без учета стапельной зоны).

В настоящее время ведутся работы на 23 опорах моста из 26, ведется сборка пролетных строений.

По 2-5 этапам строительства (протяженностью 90,5 км, в том числе автомобильная дорога – 87,3 км, 37 искусственных сооружений – 3,2 км) выполнены работы: по снятию почвенно-растительного слоя – на 85,0 км, по устройству земляного полотна – на 69,0 км, подстилающего слоя из песка – на 58,0 км, нижнего слоя основания – на 44,2 км, верхнего слоя основания – на 31,2 км, нижнего слоя покрытия – на 18,4 км.

По результатам проверок строительства объекта в рамках федерального государственного строительного надзора в 2021 году установлены нарушения Градостроительного кодекса в части несоответствия параметрам проектной документации.

8.4.8. Выборочной проверкой выполнения условий государственных контрактов, заключенных на проектирование и капитальный ремонт участков МТМ ЕЗК, установлены нарушения или продление сроков выполнения работ по пяти государственным контрактам, заключенным подведомственными Росавтодору федеральными казенными учреждениями.

По состоянию на 1 октября 2021 года расходы за счет федерального бюджета на оплату 22 государственных контрактов на проектирование, реконструкцию, капитальный ремонт участков МТМ ЕЗК общей протяженностью 365,5 км составили 2 363,5 млн рублей, принято работ по государственным контрактам на сумму 1 945,0 млн рублей, в том числе в 2021 году – 1 726,0 млн рублей, дебиторская задолженность составила 1 037,1 млн рублей.

9. Замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия

Замечания к акту представлены председателем Правления ГК «Автодор» В.П. Петушенко (вх. от 25 октября 2021 г. № А-9460), на которые подготовлено заключение.

10. Выводы

10.1. ГК «Автодор» положительные заключения по результатам государственных экспертиз проектной документации на строительство М-12 в установленный планом реализации федерального проекта ЕЗК срок (до 30 сентября 2021 года) не получены.

В целях строительства автомобильной дороги изъято 3 773 земельных участка площадью 6 797,1 га, что составляет 79,7 % общей площади изъятия.

10.2. По состоянию на 1 октября 2021 года всего на реализацию мероприятий по строительству М-12 в 2021 году за счет субсидии на осуществление деятельности по организации строительства и реконструкции автомобильных дорог ГК «Автодор» израсходовано 65 899,2 млн рублей, что составляет 68,4 % годового объема финансирования, предусмотренного соглашением о предоставлении субсидии из федерального бюджета (96 414,2 млн рублей), всего за 2020–2021 годы израсходовано 91 503,5 млн рублей.

На выполнение подготовительных работ, а также для закупки основных материалов на строительство М-12 по договорам на ПИР и СМР при отсутствии проектной документации выплачено авансов на общую сумму 72 336,7 млн рублей.

В 2021 году приемка работ по 1-8 этапам строительства М-12 осуществлялась только на проведение инженерных изысканий и на разработку проектной документации. В связи с отсутствием проекта СМР не принимались.

10.3 Начальная цена десяти договоров на выполнение работ по проектированию и строительству автомобильной дороги М-12 «под ключ» в размере 572 816,8 млн рублей определена ГК «Автодор» расчетно, в соответствии с Положением о закупке Госкомпании.

При этом определение начальной (максимальной) цены договоров, предметом которых является одновременно выполнение работ по проектированию, строительству и вводу в эксплуатацию объектов капитального строительства, отдельными юридическими лицами, осуществляющими за счет средств федерального бюджета закупки товаров, работ, услуг в соответствии с Федеральным законом № 223-ФЗ, нормативно не урегулировано.

Так, положения Постановления № 563 в части определения начальной (максимальной) цены и заключения договоров одновременно на проектирование и строительство к закупкам в соответствии с законодательством Российской Федерации о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц не применимы.

10.4. Сроки принятия решения о резервировании земельных участков с момента утверждения документации по планировке территории в зонах размещения автомобильных дорог федерального значения Положением о резервировании земель для государственных или муниципальных нужд не установлены.

Компенсация правообладателям земельных участков упущенной выгоды на основании полученных лицензий на пользование недрами может привести к увеличению расходов федерального бюджета на 446,5 млн рублей.

10.5. Проектной документацией на строительство автомобильной дороги М-12 по 3, 4, 5, 7 этапам (протяженностью от 82 км до 124 км) транспортные развязки предусмотрены только по границам этапов. На пересечении с автомобильными дорогами регионального (межмуниципального) значения, а также на разворот транспортные развязки проектной документацией не предусмотрены.

Мероприятия по созданию придорожных зон сервиса, в том числе по строительству заправочных станций, включая заправки электромобилей, Госкомпанией не реализовывались.

10.6. Срок получения положительных заключений государственной экспертизы на проектную документацию по строительству обхода г. Тольятти не соблюден.

Проектная документация на мероприятия по капитальному ремонту и реконструкции участков автомобильных дорог федерального значения, входящих в МТМ ЕЗК и находящихся в оперативном управлении подведомственных Росавтодору федеральных казенных учреждений, в полном объеме не разработана.

10.7. В ходе проверки выявлены нарушения Земельного кодекса, законодательства о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, установлены нарушения условий договоров в части несоблюдения сроков выполнения работ, оплаты работ без удержаний.

10.8. Внебюджетное финансирование на строительство автомобильной дороги М-12 в размере 75 000,0 млн рублей (предусмотренное паспортом федерального проекта) в 2021 году не привлекалось.

10.9. Мероприятия и показатели документов стратегического планирования федерального и регионального уровней в основном взаимосвязаны.

Вместе с тем программные документы по строительству автомобильных дорог в составе международного маршрута, а также документы стратегического планирования⁵⁷ требуют корректировки в части планируемой протяженности М-12 и приведения в соответствие с фактической потребностью объемов финансирования строительства обхода г. Тольятти.

Сроки выполнения работ по строительству, реконструкции, ремонту участков федеральных автомобильных дорог, входящих в МТМ ЕЗК на маршруте Канаш – Сагарчин не синхронизированы со строительством автомобильных дорог в рамках федерального проекта ЕЗК.

57. Государственная программа Российской Федерации «Развитие транспортной системы», государственная программа Самарской области «Развитие транспортной системы Самарской области (2014-2025 годы)».

11. Предложения (рекомендации)

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

Госкомпаниям надлежит в срок до 6 июня 2022 года принять меры по устранению выявленного нарушения и недостатков, а также рассмотреть вопрос о внесении изменений в проектную документацию на строительство М-12 в части включения дополнительных транспортных развязок и зон придорожного сервиса; о синхронизации сроков приемки и оплаты инженерных изысканий и услуг по контролю их качества в целях недопущения оплаты некачественно выполненных работ.

11.2. Направить информационное письмо Президенту Российской Федерации.

11.3. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации с предложением поручить Минтрансу России в срок до 6 июня 2022 года проработать вопросы о внесении изменений в:

- паспорт федерального проекта ЕЗК в части уточнения протяженности автомобильной дороги М-12 и стоимости строительства обхода г. Тольятти с мостовым переходом через р. Волгу;
- Положение о резервировании земель для государственных или муниципальных нужд в части установления нормативных сроков на принятие решения о резервировании земельных участков с момента утверждения документации по планировке территории в установленных зонах планируемого размещения автомобильных дорог федерального значения;
- Постановление № 563 в части распространения его требований на отдельных юридических лиц, осуществляющих за счет средств федерального бюджета закупки товаров, работ, услуг в соответствии с Федеральным законом № 223-ФЗ, при определении начальной (максимальной) цены договоров, предметом которых является одновременно выполнение работ по проектированию, строительству и вводу в эксплуатацию объектов капитального строительства.

11.4. Направить обращение в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

11.5. Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, в Федеральную службу безопасности Российской Федерации.

