

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 4 сентября 2009 года № 38К (675) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, направленных в 2007-2008 годах на реализацию мероприятий подпрограммы «Автомобильные дороги» федеральной целевой программы «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)», а также достижения целевых показателей указанной программы»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить представление Счетной палаты Федеральному дорожному агентству.

Направить информационное письмо Министерству транспорта Российской Федерации.

Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах проведения контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, направленных в 2007-2008 годах на реализацию мероприятий подпрограммы «Автомобильные дороги» федеральной целевой программы «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)», а также достижения целевых показателей указанной программы»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 2.10.3.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2009 год.

Цель контрольного мероприятия

Проверить целевое и эффективное использование средств федерального бюджета, направленных федеральным государственным учреждениям дорожного хозяйства, подведомственным Федеральному дорожному агентству, на реализацию мероприятий подпрограммы «Автомобильные дороги» федеральной целевой программы «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)», а также достижение утвержденных целевых показателей программы.

Предмет контроля

Распорядительные документы Федерального дорожного агентства (далее - Росавтодор) и федеральных государственных учреждений дорожного хозяйства, подведомственных Росавтодору (далее - Упрдоры), подтверждающие исполнение федеральных законов «О федеральном бюджете на 2007 год» и «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов». Нормативные правовые акты и иные распорядительные документы, обосновывающие операции с бюджетными средствами, иные первичные документы, бухгалтерская отчетность, подтверждающая совершение операций с бюджетными средствами. Отчетные показатели результатов деятельности Упрдоров по реализации подпрограммы «Автомобильные дороги» федеральной целевой программы «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)».

Объекты контроля

Федеральное дорожное агентство; федеральное государственное учреждение «Управление магистрали Москва - Нижний Новгород Федерального дорожного агент-

ства» (г. Ногинск, Московская область); федеральное государственное учреждение «Управление ордена Знак Почета Северо-Кавказских автомобильных дорог Федерального дорожного агентства» (г. Пятигорск, Ставропольский край).

Проверяемый период деятельности: 2007 и 2008 годы.

Сроки проведения контрольного мероприятия: с января по июль 2009 года.

Перечень нормативных правовых документов, использованных в ходе проверки, приведен в приложении 1 (приложения в Бюллетене не публикуются).

По результатам контрольных мероприятий, проведенных Счетной палатой Российской Федерации в Федеральном дорожном агентстве, ФГУ «Управление магистрали Москва - Нижний Новгород Федерального дорожного агентства» и «Управление ордена Знак Почета Северо-Кавказских автомобильных дорог Федерального дорожного агентства», составлено 3 акта (приложение 2, приложения в Бюллетене не публикуются), из которых 1 акт подписан с пояснениями. На пояснения Федерального дорожного агентства составлено заключение, прилагаемое к настоящему отчету.

Результаты контрольного мероприятия

Общие положения

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2004 года № 1731-р утвержден перечень федеральных государственных учреждений, находящихся в ведении Росавтодора. В указанном перечне под номерами числятся: 2 - ФГУ «Управление автомобильной магистрали Москва - Нижний Новгород Федерального дорожного агентства», Московская область, г. Ногинск (далее - Упрдор «Москва - Нижний Новгород»); 15 - «Управление ордена Знак Почета Северо-Кавказских автомобильных дорог Федерального дорожного агентства», Ставропольский край, г. Пятигорск, (далее - Упрдор «Северный Кавказ»).

Упрдоры «Москва - Нижний Новгород» и «Северный Кавказ» осуществляют свою деятельность на основании уставов, утвержденных приказами Росавтодора от 14 сентября 2006 года № 112 и № 117, соответственно. В соответствии с уставами в части управления федеральными автомобильными дорогами Упрдоры обеспечивали решение следующих задач: выполняли функции заказчика дорожных работ (услуг), балансодержателя федеральных автомобильных дорог и федерального имущества; организовывали проведение работ по содержанию, ремонту, реконструкции и строительству федеральных дорог и сооружений на них.

Для операций по учету средств федерального бюджета Упрдоры имели лицевые счета, открытые в территориальных отделениях управлений Федерального казначейства.

1. Мониторинг реализации нормативных правовых актов и распорядительных документов, принятых по вопросу развития федеральных автомобильных дорог

Основными нормативными документами в области дорожного хозяйства являются Федеральный закон «Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и подпрограмма «Автомобильные дороги» федеральной целевой программы «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2001 года № 848 (с изменениями и дополнениями). Реализация указанных документов должна была обеспечить приоритетное развитие дорожного хозяйства.

1.1. Подпрограмма «Автомобильные дороги» включает в себя комплекс взаимосвязанных и скоординированных мероприятий, охватывающих основные аспекты деятель-

ности дорожного хозяйства: строительство и реконструкция автомобильных дорог федерального значения, а также их ремонт и содержание, модернизация производственной базы, совершенствование системы управления, информационного, научно-технического и инновационного обеспечения дорожного хозяйства.

В 2007-2008 годах основная доля средств федерального бюджета, выделенных на развитие автомобильных дорог общего пользования федерального значения, была направлена на объекты, определенные поручениями Президента Российской Федерации и решениями Правительства Российской Федерации (кольцевая автодорога вокруг Санкт-Петербурга, автодорога Чита - Хабаровск, автомагистраль М-4 «Дон», участки основных российских автомагистралей и автодорог, входящих в международные транспортные коридоры (МТК) «Север-Юг» и «Транссиб» и т. д.). Участки автомобильных дорог федерального значения, закрепленные за Упрдорами «Москва - Нижний Новгород» и «Северный Кавказ», не относились к приоритетным объектам, определенным подпрограммой «Автомобильные дороги», и по этой причине Росавтодор в основном выделял указанным Упрдорам финансовые средства на ремонтно-восстановительные работы.

Однако концентрация финансовых ресурсов на выполнении ремонтных работ, которые позволяют улучшить параметры ровности и шероховатости проезжей части участков дорог взамен реконструкции автомобильных дорог, не позволяет существенно улучшить протяженности участков автомобильных дорог федерального значения, соответствующих нормативным требованиям к транспортно-эксплуатационным показателям. Так, основные объемы работ по строительству и реконструкции участков магистрали М-7 «Волга» - от Москвы через Владимир, Нижний Новгород, Казань до Уфы, М-29 «Кавказ» - из Краснодара (от Павловской) через Грозный, Махачкалу до границы с Республикой Азербайджан (на Баку) были выполнены в 70-90-х годах прошлого века. Резкое увеличение интенсивности дорожного движения приводит к деградации дорожной одежды и мостовых сооружений.

Выполненные Упрдором «Москва - Нижний Новгород» расчеты показывают, что в ближайшие годы будет полностью исчерпана пропускная способность участка автомобильной дороги федерального значения М-7 «Волга» на участке МКАД - Ногинск. Указанный участок магистрали является самым напряженным по интенсивности дорожного движения. Среднегодовая среднесуточная интенсивность в приведенных единицах к легковому автомобилю в Балашихинском и Ногинском районах превышает в 1,5 раза максимальный показатель.

Результатом перегруженности участка дороги МКАД - Ногинск является то, что на всем протяжении участка наблюдаются разрушение покрытия в виде углублений разной формы с резко выраженными краями, трещины на покрытии дорожной одежды произвольного очертания, отдельные повреждения и просадки дорожного полотна, колеи на дорожном покрытии.

Финансовые ресурсы, выделенные Росавтодором в проверяемый период, были значительно ниже потребности, заявленной Упрдорами «Москва - Нижний Новгород» и «Северный Кавказ», что не позволило реализовать такие программные мероприятия, как:

- переход от практики ремонта отдельных небольших участков и отдельных сооружений к технологии маршрутного ремонта значительных по протяженности участков автомобильных дорог федерального значения;
- увеличение доли профилактики и планово-предупредительных работ, направленных на улучшение состояния гидроизоляции, водоотвода и конструкций сопряжения мостов с земляным полотном дороги на прилегающих участках, а также укрепление откосов и конусов;

- широкое применение передовых технологий и материалов по восстановлению и защите поверхностей железобетонных и металлических конструкций, ремонту и замене деформационных швов и опорных частей.

Изменения целевых показателей, определенных подпрограммой «Автомобильные дороги», характеризуются следующими данными:

	Ед. измерения	2007 г.			2008 г.		
		утверждено	фактически	в % от утвержденного показателя	утверждено	фактически	в % от утвержденного показателя
Доля протяженности автомобильных дорог, соответствующих нормативным требованиям к транспортно-эксплуатационным показателям по сети автомобильных дорог общего пользования федерального значения	км	17816	17816	100,0	19033	19016	99,9
	%	37,87	37,87	100,0	38,54	38,1	98,9
Доля автомобильных дорог общего пользования федерального значения, обслуживающих движение в режиме перегрузки	км	12860	12860	100,0	13586	14379	105,8
	%	27,34	27,34	100,0	27,51	28,7	104,4
Прирост средней скорости движения транспортных потоков (по сравнению с 2002 г.) нарастающим итогом: по сети автомобильных дорог общего пользования федерального значения	км/ч	67,2	67,2	100,0	67,4	67,3	99,9
	%	2,3	2,3	100,0	2,6	2,4	92,3
Прирост численности сельских населенных пунктов, обеспеченных постоянной круглогодичной связью с сетью автомобильных дорог общего пользования федерального и регионального значения по дорогам с твердым покрытием (по сравнению с 2002 г.)	ед.	857	857	100,0	1153	1153	100,0

Выполнение целевых показателей объективно связано с протяженностью сети автомобильных дорог общего пользования федерального значения, составляющей на 1 января 2008 года (2007 год) - 48817,4 км, на 1 января 2009 года (2008 год) - 49935,1 км. За 2008 год сеть указанных дорог увеличилась на 2,3 % по сравнению с ее протяженностью в 2007 году.

В 2007 и 2008 годах специализированные дорожные организации проводили диагностические обследования автомобильных дорог федерального значения. Расходы на проведение диагностики и оценки транспортно-эксплуатационного состояния автомобильных дорог общего пользования федерального значения и искусственных сооружений на них составили: в 2007 году - 157,4 млн. рублей, в 2008 году - 158,6 млн. рублей, или 100,8 % к сумме финансирования, произведенного в 2007 году.

По результатам диагностики дорог ФГУ «РОСДОРНИИ» формировал банк дорожных данных АБДД «Дорога», который представлялся Росавтодору в форме отчета по теме «Подготовка справочно-информационных материалов по оценке и повышению транспортно-эксплуатационных качеств автомобильных дорог общего пользования федерального значения и мостовых сооружений на основе отраслевых информационных ресурсов».

В отчете ФГУ «РОСДОРНИИ» отмечено, что специализированными организациями обследовано 48207,3 км автомобильных дорог федерального значения, что на 1727,8 км меньше протяженности сети федеральных дорог, числящейся по состоянию на 1 января 2009 года. В нормативном состоянии, по данным указанного отчета, находятся 19016 км автомобильных дорог общего пользования федерального значения, что составляет 99,9 % от показателя, определенного подпрограммой «Автомобильные дороги».

Принимая во внимание то, что в 2008 году протяженность сети автомобильных дорог общего пользования федерального значения была 49935,1 км, фактическая величина целевого показателя «Доля протяженности автомобильных дорог, соответствующих норма-

тивным требованиям к транспортно-эксплуатационным показателям по сети автомобильных дорог общего пользования федерального значения» составила 38,1 %, или 98,9 % к показателю, определенному подпрограммой «Автомобильные дороги».

Невыполнение целевого показателя в основном связано с принятием в сеть федеральных дорог в 2008 году участков автомобильной дороги «Виллой» от автомобильной дороги М-53 «Байкал» через Братск, Усть-Кут, Мирный до Якутска, принятых на основании постановления Правительства Российской Федерации от 7 сентября 2007 года № 566. По отчету ФГУ «РОСДОРНИИ» за ФГУ «Управление автомобильной дороги общего пользования федерального значения «Виллой» Федерального дорожного агентства» закреплено 1291,11 км, протяженность дорог, соответствующих нормативным требованиям, составила 137,95 км, или 10,7 % от закрепленной сети.

На невыполнение целевых показателей «Доля автомобильных дорог общего пользования федерального значения, обслуживающих движение в режиме перегрузки» и «Прирост средней скорости движения транспортных потоков (по сравнению с 2002 годом) нарастающим итогом: по сети автомобильных дорог общего пользования федерального значения» повлияло то, что основной прирост сети федеральных дорог в 2008 году произошел не за счет увеличения протяженности автомобильных дорог, законченных строительством, реконструкцией, ремонтом (470,9 км, или 29 % к общему приросту дорог), а за счет приемки дорог с неудовлетворительными технико-эксплуатационными показателями, относящихся ранее к региональной собственности (1154,9 км).

В соответствии с методикой определения ежегодных целевых показателей, принятой Росавтодором, из протяженности обследуемой сети автомобильных дорог исключались участки дорог, на которых в соответствующем году выполнялись дорожные работы, и участки дорог по другим причинам. Так, по другим причинам в Упрдорах не обследовались участки дорог «Москва - Нижний Новгород» - «Южный обход г. Владимира», переданный в оперативное управление. По Упрдору «Северный Кавказ» не обследовались участки автомобильной дороги М-29 «Кавказ», проходящие по территории Чеченской Республики.

Доля протяженности автомобильных дорог, соответствующих нормативным требованиям к транспортно-эксплуатационным показателям по сети автомобильных дорог общего пользования федерального значения, к обследованной и фактической сети дорог составляла по Упрдорам: «Москва - Нижний Новгород», соответственно, - 58,2 %, 54,7 % (снижение на 3,5 %); «Северный Кавказ» - 25,6 %, 25,3 % (на 0,3 процента).

Из вышеизложенного следует, что на указанный целевой показатель в значительной степени влияет протяженность участков дорог, подвергнутых диагностике.

По информации Росавтодора, из-за недостаточного финансирования, выделяемого на диагностику автомобильных дорог федерального значения, не соблюдалась периодичность ее проведения по отдельным показателям, определенная ОДН 218.0.006-2002 «Правила диагностики и оценки состояния автомобильных дорог». Расчет показателей производится по прикладной программе АБДД «ДОРОГА». Параметры, не определенные диагностикой в установленные сроки, брались из баз данных прошлых лет, когда эти параметры были измерены в последний раз.

Принятая Росавтодором условность в определении годовых целевых показателей «Доля протяженности автомобильных дорог, соответствующих нормативным требованиям к транспортно-эксплуатационным показателям по сети автомобильных дорог общего пользования федерального значения», «Доля автомобильных дорог общего пользования федерального значения, обслуживающих движение в режиме перегрузки» и «Прирост средней скорости движения транспортных потоков (по сравнению с 2002 годом) нарастающим итогом: по сети автомобильных дорог общего пользования федерального значения» (сеть дорог федерального значения обследовалась не полностью,

параметры, не определенные диагностикой в установленные сроки, брались из баз данных прошлых лет) привела к тому, что отсутствует возможность достоверно оценить результаты реализации подпрограммы «Автомобильные дороги».

1.2. Дорожное хозяйство являлось одной из немногих отраслей в Российской Федерации, которая в течение длительного времени не имела федерального законодательного акта прямого действия. Эта ситуация изменилась с принятием Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее - Закон). Закон объединил массив подзаконных правовых актов и регламентировал особенности правового регулирования проектирования, строительства, реконструкции, ремонта, содержания, использования автомобильных дорог федерального значения, а также управления ими.

Закон предусматривает 2 федеральных органа исполнительной власти, выполняющих свои функции в сфере использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности:

- федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере дорожного хозяйства. Указанным органом согласно пункту 1 Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 года № 395, является Минтранс России;

- федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере дорожного хозяйства. Указанным органом согласно пункту 1 Положения о Федеральном дорожном агентстве, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июля 2004 года № 374, является Росавтодор.

В целях совершенствования деятельности по нормативно-правовому регулированию и обеспечению качества оказания государственных услуг в сфере дорожного хозяйства Правительство Российской Федерации постановлением от 16 февраля 2008 года № 83 внесло изменения в Положение о Министерстве транспорта Российской Федерации и в Положение о Федеральном дорожном агентстве в части исполнения ими дополнительных функций, возлагаемых на них Законом. В частности, Минтранс России и Росавтодор наделены полномочиями, связанными с изъятием и резервированием земельных участков для строительства автомобильных дорог. Эти полномочия должны включать введение на согласованных земельных участках на период до начала строительных работ особого режима использования, запрещающего оборот этих земель и какое-либо строительство на них.

В качестве формы учета автомобильных дорог Законом определен Единый государственный реестр автомобильных дорог (далее - ЕГРАД), представляющий собой федеральный информационный ресурс, содержащий сведения об автомобильных дорогах независимо от их форм собственности и значения. Функции по формированию и ведению ЕГРАД возложены на Росавтодор.

В нарушение статьи 10 Закона Росавтодором ЕГРАД не формируется и не ведется, так как отсутствуют правила формирования и ведения реестра. Указанные правила утверждены приказом Минтранса России от 20 мая 2009 года № 80 и в настоящее время находятся на регистрации в Минюсте России.

2. Анализ сети федеральных автомобильных дорог и сооружений на них, закрепленных за Упрдорами по состоянию на 1 января 2008 и 2009 годов

В Росавтодоре на момент проверки отсутствовала информация о протяженности конкретных участков дорог, закрепленных Росимуществом за подведомственными

федеральными органами управления автомобильными дорогами. При выборочной проверке установлено, что территориальные управления Росимущества закрепляли на праве оперативного управления за организациями, подведомственными Росавтодору, объекты, находящиеся в собственности субъектов Российской Федерации. После указанного закрепления расходы по ремонту и содержанию дорог и дорожных сооружений на них оплачивались средствами федерального бюджета, направленными на реализацию подпрограммы «Автомобильные дороги».

2.1. За 2008 год протяженность автомобильных дорог, закрепленных в оперативном управлении по Упрдору «Северный Кавказ», увеличилась на 11,2 км и по состоянию на 1 января 2009 года составила 2322,1 километра. В 2008 году приняты в эксплуатацию участки обхода г. Владикавказа (7,4 км) и обхода г. Нальчика автомобильной дороги М-29 «Кавказ».

По Упрдору «Москва - Нижний Новгород» протяженность автомобильных дорог, закрепленных в оперативном управлении, с 2002 по 2008 год увеличилась на 359,4 км, или на 61 % к первоначальной протяженности, и составила 949,5 километра. За 2008 год протяженность автомобильных дорог не изменялась. По субъектам Российской Федерации прирост сети дорог составил: Владимирская область - 54,4 км; Нижегородская область - 305,0 километра.

По состоянию на 1 января 2009 года участок автодороги в обход г. Нижний Новгород (I очередь) протяженностью 16,2 км, расположенный между федеральной дорогой М-7 и региональной дорогой Новгород - Рязань, являлся федеральным имуществом, но не соответствовал показателям автомобильных дорог общего пользования федерального значения, определенным постановлением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 1991 № 61 «О классификации автомобильных дорог в Российской Федерации». Участок дороги не соединял между собой административные центры субъектов Российской Федерации, не является подъездом от автомобильных дорог общего пользования федерального значения к крупнейшим транспортным узлам, имеющим международное значение.

В 2007-2008 годах из средств федерального бюджета профинансированы следующие дорожные работы на обходе г. Нижнего Новгорода:

- I очередь - ремонтные работы в сумме 207,628 млн. рублей, в том числе: в 2007 году - 170,648 млн. рублей, в 2008 году - 36,98 млн. рублей. Расходы оплачены средствами, направленными на реализацию подпрограммы «Автомобильные дороги»;

- II и III очереди - строительные работы в сумме 2086,37 млн. рублей, в том числе: в 2007 году - 757,81 млн. рублей, в 2008 году - 1328,56 млн. рублей. Расходы оплачены средствами, направленными в бюджет Нижегородской области, по виду расходов «Субсидии бюджетам на строительство и модернизацию автомобильных дорог общего пользования, в том числе дорог в поселениях (за исключением автомобильных дорог федерального значения)».

Средства бюджета Нижегородской области на развитие обхода составляли 244,02 млн. рублей, в том числе: в 2007 году - 96,4 млн. рублей (11,3 % от суммы инвестиций); в 2008 году - 147,62 млн. рублей (10 процентов).

В 2009 году после ввода в эксплуатацию II и III очередей обхода, законченных строительством, Росавтодором готовятся документы по приему построенного участка в федеральную собственность.

Принимая во внимание то, что в настоящее время все расходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации формируются на основании расходных обязательств, то каждое расходное обязательство должно быть закреплено за соответствующим бюджетом бюджетной системы Российской Федерации. При этом не предусматриваются совмест-

ные расходные обязательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, что обусловлено требованием принципа самостоятельности бюджетов, установленным статьей 31 Бюджетного кодекса Российской Федерации, которым определено, что недопустимо финансирование расходных обязательств за счет средств двух и более бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Во исполнение пункта 2 постановления Правительства Российской Федерации от 11 апреля 2006 года № 209 «О некоторых вопросах, связанных с классификацией автомобильных дорог в Российской Федерации» Минтранс России приказом от 25 сентября 2006 года № 117 утвердил порядок подготовки предложений по внесению изменений в перечень автомобильных дорог общего пользования федерального значения.

Росавтодор приказом от 13 сентября 2006 года № 100 создал комиссию для организации работ по рассмотрению предложений о передаче автомобильных дорог общего пользования, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации или муниципальных образований, в федеральную собственность, а также о передаче автомобильных дорог общего пользования или их участков, утративших федеральное значение либо не имеющих такового, в собственность субъектов Российской Федерации или муниципальных образований.

В 2007 году Росавтодор в соответствии с утвержденным порядком внес в Минтранс России предложение по включению в перечень прочих федеральных дорог «Южный обход г. Владимира», находящийся на балансе ГУ «Управление автомобильных дорог администрации Владимирской области».

Минтранс России и Правительство Российской Федерации не приняли решение по включению в перечень прочих федеральных дорог указанного участка.

В нарушение порядка подготовки предложений по внесению изменений в перечень автомобильных дорог общего пользования федерального значения, установленного Минтрансом России, распоряжением территориального управления Росимущества по Владимирской области от 18 мая 2007 года № 417 на основании поручения Росимущества от 14 мая 2007 года № СС-07/12266 с учетом согласия Росавтодора от 27 марта 2006 года и согласия администрации Владимирской области за Упрдором «Москва - Нижний Новгород» на праве оперативного управления закреплен объект «Южный обход г. Владимира» протяженностью 54,4 км, а также проектная работа «Обоснование инвестиций в реконструкции дороги «Южный обход г. Владимира».

Указанное решение принято в нарушение статьи 16 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», так как построенная в 2005 году дорога не была поставлена на кадастровый учет в границах всех административных районов за исключением Суздальского района Владимирской области.

По акту приема-передачи автомобильной дороги «Южный обход г. Владимира» от ГУ «Управление автомобильных дорог администрации Владимирской области» Упрдору «Москва - Нижний Новгород» балансовая стоимость объекта составляла 3499,45 млн. рублей, износ - 525,15 млн. рублей, остаточная стоимость - 2974,3 млн. рублей. Диагностические обследования обхода на момент передачи, а также по состоянию на 1 января 2009 года не проводились.

Упрдор «Москва - Нижний Новгород», не являясь правообладателем объекта «Южный обход г. Владимира» (отсутствует зарегистрированное право на объект, определенное статьей 2 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122 «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»), профинансировал дорожные работы по состоянию на 1 января 2009 года на сумму 76,125 млн. рублей, в том числе: содержание - 68,935 млн. рублей; ремонт - 3,054 млн. рублей; расходы на резервирование земель и выполнение работ в целях государственной регистрации прав - 4,136 млн. рублей.

Закрепление на праве оперативного управления за Упрдором «Москва - Нижний Новгород» (распоряжение территориального управления Росимущества по Владимирской области от 9 июня 2007 года № 515) объекта недвижимого имущества (автомобильная дорога «Южный обход г. Владимира»), финансируемого средствами федерального бюджета, произошло в дополнение к участку «Подъезд к городу Владимир» протяженностью 28,5 км, определенному Перечнем федеральных дорог, утвержденным постановлением Правительства РСФСР от 24 декабря 1991 года № 62.

В целях снижения финансовых расходов федерального бюджета Росавтодор и Упрдор «Москва - Нижний Новгород» в 2008 году начали работы по оформлению передачи из федеральной собственности Российской Федерации в государственную собственность Владимирской области участка автодороги М-7 «Волга» км 193+469 - км 222+000 (письмо от 7 августа 2008 года № 13/1159), потерявшей, по их мнению, федеральное значение.

Однако, как и с закреплением автомобильной дороги «Южный обход г. Владимира», нарушались процедуры, определенные Федеральным законом «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Так, пунктом 7 статьи 5 Федерального закона определено, что перечень автомобильных дорог общего пользования федерального значения утверждается Правительством Российской Федерации. Автомобильные дороги, которые включаются в утверждаемый Правительством Российской Федерации перечень автомобильных дорог общего пользования федерального значения согласно части 3 статьи 6, являются федеральной собственностью (передаются в федеральную собственность в порядке, установленном федеральными законами). В части 4 указанной статьи предусмотрено, что автомобильные дороги, которые исключаются из данного перечня, передаются в собственность субъектов Российской Федерации или муниципальную собственность в порядке, установленном федеральными законами.

В соответствии с частью 11 этой же статьи включение автомобильной дороги в данный перечень является основанием для закрепления такой автомобильной дороги за владельцем автомобильной дороги на соответствующем вещном праве.

Указанные положения в 2008 году реализовывались на следующих автомобильных дорогах, утвержденных постановлениями Правительства РСФСР и предусматривающих внесение изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 24 декабря 1991 года № 62 «Об утверждении перечней федеральных дорог в РСФСР»:

Номер и дата постановления Правительства Российской Федерации	Участки автодорог, включенные в утвержденный Правительством Российской Федерации перечень автомобильных дорог общего пользования федерального значения
от 7 сентября 2007 г. № 566	Автомобильная дорога «Виллой», строящаяся от автомобильной дороги М-53 «Байкал» через Братск, Усть-Кут, Мирный до Якутска
от 6 марта 2008 г. № 151	Автомобильная дорога от Санкт-Петербурга через Приозерск, Сортавалу до Петрозаводска, включающая строящийся участок от Кольцевой автомобильной дороги вокруг Санкт-Петербурга через Скотное до автомобильной дороги Магистральная
от 26 мая 2008 г. № 389	Центральная автомагистраль г. Сочи «Дублер Курортного проспекта», строящаяся от 172 км федеральной автомобильной дороги М-27 Джубга - Сочи (р. Псахе) до начала обхода г. Сочи (р. Агура)
от 8 декабря 2008 г. № 920	Автомобильная дорога Уфа - Оренбург и западный обход г. Уфы (с 1 января 2010 г.)

В письме Росавтодора от 16 апреля 2009 года № 01-7/3185, направленном в Минтранс России, отмечено, что в связи с изданием территориальным управлением Росимущества по Владимирской области распоряжения от 18 мая 2007 года № 417 о принятии в федеральную собственность автомобильной дороги «Южный обход г. Владимира» и распоряжения от 9 июня 2007 года № 515 о закреплении указанной автомобильной дороги за ФГУ «Упрдор «Москва - Нижний Новгород» Росавтодор направляет дора-

ботанный проект постановления Правительства Российской Федерации о включении автомобильной дороги «Южный обход г. Владимира» в перечень автомобильных дорог федерального значения.

В финансово-экономическом обосновании, выполненным Росавтодором, (приложение к письму) имеется информация о том, что включение в перечень автомобильных дорог общего пользования федерального значения указанной автомобильной дороги и передача ее в федеральную собственность с учетом передачи в собственность Владимирской области участка автомобильной дороги М-7 «Волга» от км 193+470 до км 222+384, а в муниципальную собственность г. Владимира участка от км 190+145 до км 193+470, как утративших федеральное значение, повлечет за собой необходимость дополнительного выделения ассигнований из федерального бюджета на капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильной дороги на период 2009-2015 годов в объеме 2095,7 млн. рублей, т. е. до 300 млн. рублей ежегодно. Кроме того, потребуются ассигнования на реконструкцию автомобильной дороги по мере роста интенсивности движения.

2.2. Распоряжениями Росавтодора от 22 февраля 2002 года № ИС-101-р и Минимущества России от 10 сентября 2002 года № 3161-р за Упрдором «Северный Кавказ» закреплены автомобильные дороги Астрахань - Кочубей - Кизляр - Махачкала и Кочубей - Нефтекумск - Зеленокумск - Минеральные Воды.

Устраняя недостатки, выявленные в ходе проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете за 2005 год», проведенной Счетной палатой Российской Федерации, Росавтодором были подготовлены предложения по внесению указанных дорог в перечень федеральных дорог, которые приняты постановлением Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2005 года № 689.

2.3. Во исполнение пункта 5 раздела IV Национального плана противодействия коррупции, утвержденного Президентом Российской Федерации Д. А. Медведевым 31 июля 2008 года № Пр-1568, и пункта 12 Плана организации контроля за ходом выполнения первоочередных мер по реализации Национального плана противодействия коррупции, утвержденного Председателем президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции С. Е. Нарышкиным 12 августа 2008 года № А4-11995, распоряжением Росавтодора от 29 сентября 2008 года № 397 утвержден План мероприятий противодействия коррупции в Федеральном дорожном агентстве.

Не реализованы мероприятия, определенные указанным Планом, в части: повышения эффективности работы контрольной комиссии, рассматривающей материалы финансово-хозяйственной деятельности подведомственных организаций; разработки регламента работы комиссии по рассмотрению предложений о передаче автомобильных дорог общего пользования, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации или муниципальных образований, в федеральную собственность, а также о передаче автомобильных дорог общего пользования федерального значения или их участков, утративших федеральное значение либо не имеющих такового, в собственность субъектов Российской Федерации или муниципальную собственность.

3. Проверка законности, целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, направленных на реализацию мероприятий подпрограммы «Автомобильные дороги» федеральной целевой программы «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)»

3.1. В соответствии с федеральными законами от 19 декабря 2006 года № 238-ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год» и от 24 июля 2007 года № 198-ФЗ «О федераль-

ном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» в целях своевременного и полного использования средств, выделяемых из федерального бюджета на финансирование расходов дорожного хозяйства, Росавтодор распоряжениями от 13 июня 2007 года № 175-р и от 21 марта 2008 года № 115-р утвердил порядки доведения объемов бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств, предельных объемов финансирования расходов федерального бюджета и финансирования работ и услуг, выполняемых для нужд дорожного хозяйства, на 2007 год и 2008 год.

Основанием для исполнения расходов на дорожное хозяйство являлись утвержденные руководителем Росавтодора роспись расходов и лимиты бюджетных обязательств на указанные годы. После получения Росавтодором казначейских уведомлений из Федерального казначейства до бюджетополучателей доводились расходные расписания с лимитами бюджетных обязательств и предельными объемами финансирования.

В годовые лимиты бюджетных обязательств и предельные объемы финансирования по бюджетополучателям Росавтодор вносил изменения до 25 декабря 2007 года и 31 декабря 2008 года. Выписки из объемов работ по оказанию государственных услуг за счет средств федерального бюджета по разделу «Национальная экономика» на 2008 год направлены Росавтодором Упрдорам «Москва - Нижний Новгород» и «Северный Кавказ» 31 декабря 2008 года (№ № 03-28/12615, 03-28/12616).

3.2. На реализацию подпрограммы «Автомобильные дороги» направлены средства федерального бюджета:

- в 2007 году - 105902,9 млн. рублей (96,8 % к доведенным объемам финансирования), из них по Упрдорам: «Москва - Нижний Новгород» - 1870,6 млн. рублей (99,9 %) и «Северный Кавказ» - 3132,5 млн. рублей (97,7 %);

- в 2008 году - 168004,1 млн. рублей (99,4 % к доведенным объемам финансирования и 158,6 % к фактическому исполнению за 2007 год), из них по Упрдорам: «Москва - Нижний Новгород» - 2239,6 млн. рублей (99,7 % и 119,7 %), «Северный Кавказ» - 5412,0 млн. рублей (99,9 % и 172,8 процента).

3.2.1. Мероприятия программной задачи «Строительство и реконструкция автомобильных дорог общего пользования федерального значения» осуществлялись в рамках федеральных адресных инвестиционных программ на 2007 и 2008 годы (далее - ФАИП), утвержденной, соответственно, распоряжениями Правительства Российской Федерации от 8 февраля 2007 года № 146-р, от 29 декабря 2007 года № 1965-р с изменениями и дополнениями), на основе ежегодно разрабатываемых и обновляемых программ дорожных работ, а также титульных списков объектов.

В 2008 году бюджетные инвестиции в развитие автомобильных дорог федерального значения составили 100811,841 млн. рублей, что больше финансирования на сумму 41006,212 млн. рублей, произведенного в 2007 году, (168,6 %), из них по Упрдорам: «Москва - Нижний Новгород» - 139,646 млн. рублей (63,9 %), «Северный Кавказ» - 2520,188 млн. рублей (210,4 процента).

В общем объеме финансирования подпрограммы «Автомобильные дороги» инвестиции составляли по годам:

- 2007 год - Российская Федерация - 56,5 %, Упрдор «Москва - Нижний Новгород» - 11,7 %, Упрдор «Северный Кавказ» - 39,6 %;

- 2008 год - Российская Федерация - 60 %, Упрдор «Москва - Нижний Новгород» - 6,2 %, Упрдор «Северный Кавказ» - 46,6 процента.

Упрдором «Северный Кавказ» в 2007 году произведена оплата строительных работ на сумму 1197,674 млн. рублей. Неиспользованный остаток бюджетных средств по состоянию на 1 января 2008 года составил 72,931 млн. рублей, из указанной суммы 72,376 млн. рублей не использовано при реконструкции участка автодороги «Подъезд к г. Ставрополю

от автомагистрали «Кавказ» км 0 - км 13, в Ставропольском крае» (утвержденные капитальные вложения - 191,376 млн. рублей, освоено - 119,0 млн. рублей). Ввод объекта перенесен на 2008 год (строительство объекта начато в 2000 году).

Вследствие несоблюдения Упрдором «Северный Кавказ» требований пункта 4.7 государственного контракта от 31 октября 2007 года № 182-РА/СК, заключенного с ОАО «Севкавдорстрой» в части пропорционального погашения сумм аванса от принятых объемов работ по указанному объекту, на 1 января 2008 года была допущена дебиторская задолженность в сумме 19,0 млн. рублей.

Работы по разработке обоснования инвестиций по объекту «Реконструкция автомобильной дороги Астрахань - Кочубей - Кизляр - Махачкала на участке км 212+776 - км 482+200 в Республике Дагестан» оплачены в сумме 3,215 млн. рублей, что меньше суммы, профинансированной Росавтодором, на 0,286 млн. рублей.

В 2008 году финансирование Упрдора «Северный Кавказ» составило 2458,687 млн. рублей, или 100 % к бюджетным назначениям.

В положительных заключениях Главгосэкспертизы России, полученных Упрдором «Северный Кавказ» на разработанную проектную документацию строительства и реконструкции участков автомобильных дорог, отмечены следующие недостатки:

- в проектах не предусмотрены, как вариант, гофрированные конструкции (трубы) (указание Росавтодора от 11 ноября 2005 года № СП-28/2644-ис и задание на разработку ПИР);

- без расчетов и без учета требований документа ОДН 218.3.039-2003 принималась конструкция дорожной одежды на остановочных полосах;

- усиление существующей дорожной одежды принято конструктивно без обосновывающих расчетов и требований (пункты 2.40 ОДН 218.046-01 и 5 ОДН 218.1.052-2002).

По проектам «Реконструкция автомобильной дороги М-29 «Кавказ» - из Краснодара (от Павловской) через Грозный, Махачкалу до границы с Азербайджанской Республикой» отмечено:

- участок от км 229 до км 233 - отсутствует раздел «Внедрение новых технологий, техники, конструкций и материалов» (распоряжение Росавтодора от 26 мая 2006 года № 01-28/3486);

- участок от км 754 до км 764 - принят вариант конструкции дорожной одежды с расчетом на осевую нагрузку автомобиля 10 тонн, что противоречит пункту 4.2 изменения № 5 к СНиПу 2.05.02-85 и пункту 5.9 задания на разработку ПИР. Принятые в проекте объемы работ не подтверждены ведомостями по рекультивации притрассовой полосы, устройству кюветов, установке направляющих и ограждающих конструкций и т. д.;

- участок км 602+000 - км 612+000 - не представлены результаты диагностики реконструируемого участка и материалы, использованные при строительстве (пункт 1 ОДМ «Рекомендации по обеспечению безопасности движения на автомобильных дорогах»), отсутствует вариантная проработка перехода с технико-экономическим обоснованием, не представлены результаты расчета принятой конструкции пешеходного перехода с учетом сейсмического воздействия; выбор типа конструкций фундамента из буронабивных свай под установку шумозащитного экрана на ПК 31+12.71 принят без технико-экономического сравнения вариантов (пункт 6.6 задания на разработку проектно-изыскательских работ).

В проекте «Реконструкция участка автодороги «Подъезд к г. Ставрополю от автомагистрали «Кавказ» от км 0 до км 13 в Ставропольском крае (корректировка)» объемы работ по устройству присыпных обочин из грунта и укрепление их песчано-гравийной смесью толщиной 15 см не подтверждены «ведомостью укрепления обочин» на реконструируемом участке ПК 50 - ПК 90.

Проектной организацией и Упрдором «Северный Кавказ» не рассматривался вопрос о частичной ликвидации отдельных примыканий и пересечений на федеральной дороге (пункт 5.4 СНИПа 2.05.02-85). Не проработан вариант устройства специальных искусственных сооружений на пересечениях федеральной дороги с полевыми дорогами (пункт 5.6 СНИПа 2.05.02-85).

Упрдором «Москва - Нижний Новгород» в 2007 году выполнены строительные работы на сумму 218,679 млн. рублей, что соответствует доведенным объемам финансирования.

В 2008 году при проведении подрядных торгов получена экономия в сумме 5,285 млн. рублей. Упрдор «Москва - Нижний Новгород» с апреля до конца 2008 года обращался в Росавтодор с просьбами перераспределить выделенные ему финансовые средства на другой объект. Росавтодором обращения не были удовлетворены и финансовые средства в указанной сумме остались на счете УФК по Московской области.

Реконструкция путепровода с подходами км 53+800 автомобильной дороги М-7 «Волга» (Московская область) профинансирована в 2007 и 2008 годах, соответственно, в суммах 150,0 млн. рублей и 112,1 млн. рублей.

3.2.2. Программная задача «Ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования федерального значения» предполагает обеспечение сохранности автомобильных дорог, долговечности и надежности конструкций и сооружений на них, повышение безопасности движения и экологической безопасности объектов, эффективное обслуживание участников движения, оптимизацию расходования средств, выделяемых на нужды дорожного хозяйства. Кассовые расходы на реализацию мероприятий подпрограммы «Автомобильные дороги» по указанному направлению произведены в следующих суммах: в 2007 году - 46097,29 млн. рублей (99,5 % к лимитам бюджетных обязательств); в 2008 году - 63970,219 млн. рублей (100 %), или 138,8 % к сумме финансирования, произведенного в 2007 году.

Финансирование в 2008 году работ по ремонту и содержанию автомобильных дорог и сооружений на них в Упрдорах составило: «Москва - Нижний Новгород» - 2014,238 млн. рублей (124,8 % к сумме финансирования, произведенного в 2007 году); «Северный Кавказ» - 2743,531 млн. рублей (151,4 процента).

3.3. Бюджетные сметы на 2007 и 2008 годы по расходам на содержание учреждений, осуществляющих управление федеральными автомобильными дорогами, по подведомственным 45 учреждениям утверждал Росавтодор.

По отчетным данным Росавтодора (форма № 0503127), исполнение бюджетных назначений по расходам на управление дорожным хозяйством составило: в 2007 году - 2020,016 млн. рублей (99,8 % к бюджетным назначениям по данной целевой статье расходов); в 2008 году - 2350,99 млн. рублей (99,8 %), или 117 % к сумме финансирования 2007 года. Основными причинами образования неисполненных назначений являлось: применение регрессивной шкалы ставок по уплате единого социального налога, несвоевременное представление рядом организаций актов выполненных работ по предоставленным коммунальным услугам, а также экономия средств по отдельным статьям смет расходов.

Среднесписочная численность работающих в учреждениях, подведомственных Росавтодору, составляла: в 2007 году - 3,5 тыс. человек; в 2008 году - 3,7 тыс. человек. Средняя заработная плата в 2008 году составила 29,2 тыс. рублей и увеличилась на 28,6 % по отношению к 2007 году.

В 2008 году финансирование деятельности Упрдоров составляло: «Северный Кавказ» - 75,704 млн. рублей; «Москва - Нижний Новгород» - 45,354 млн. рублей, или 118,5 % к финансированию названных федеральных государственных учреждений, произведенному в 2007 году.

Годовые изменения объемов финансирования аппарата Упрдором не связаны с протяженностью сети автомобильных дорог, закрепленной за ними, и объемами выделенного бюджетного финансирования.

4. Проверка выполнения годовых программ дорожных работ, утвержденных Росавтодором

4.1. В целях организации выполнения работ по строительству и реконструкции, капитальному ремонту и ремонту автомобильных дорог общего пользования федерального значения и искусственных сооружений на них за счет средств федерального бюджета Росавтодор в 2007 и 2008 годах направлял Упрдорам выписки из объемов работ, утвержденных Росавтодором. Задания по выполнению работ доводились в начале года и корректировались до конца финансового года.

По данным ведомственной отчетности, объемы выполненных работ на строительстве и реконструкции объектов сети автомобильных дорог федерального значения составляли в стоимостном выражении: 2007 год - 58161,9 млн. рублей, или 59,5 % от бюджетных назначений; 2008 год - 93584,055 млн. рублей (99,3 %). Введено в эксплуатацию автомобильных дорог федерального значения, законченных строительством и реконструкцией: 2007 год - 401,5 км, или 78,4 % годового плана по вводу в эксплуатацию мощностей и 83,3 % задания, предусмотренного подпрограммой «Автомобильные дороги», и 3700,4 пог. метров мостовых сооружений на них, что составляет 74 % от утвержденного задания; 2008 год - 369,2 км (107 % годового плана по вводу, 102,3 % от задания, предусмотренного подпрограммой), и 9368,4 пог. метров мостовых сооружений (105,3 %). Кроме того, введены в действие 191,2 км федеральных дорог, завершаемых по II стадии строительства, при задании подпрограммы «Автомобильные дороги» на 2008 год по вводу - 193 километра.

В декабре 2008 года по результатам выполненных работ в отдельных случаях принимались распоряжения Росавтодора по выделению на объектах пусковых комплексов и увеличению стоимости строительства.

Так, распоряжением от 4 декабря 2008 года № 502-р по проекту «Реконструкция автомобильной дороги М-10 «Скандинавия» от Санкт-Петербурга через Выборг до границы с Финляндией на участках км 196+000 - таможенный пункт Торфяновка, км 198+000 - км 199+772, Ленинградская область» стоимостью 362,615 млн. рублей, утвержденному распоряжением от 29 октября 2008 года № 446-р, выделена I очередь стоимостью 3,55 млн. рублей, что составляет менее 1 % к лимиту финансирования по объекту, определенному Федеральной адресной инвестиционной программой на 2008 год с вводом участка дороги протяженностью 1,772 километра.

За 7 дней до конца 2008 года подрядная организация ООО «Дорожник-92» (контракт от 23 декабря 2008 года № 356/08) освоила откорректированный лимит финансирования на 2008 год в указанной сумме.

В распоряжениях Росавтодора, предусматривающих выделение пусковых комплексов, отсутствуют ссылки на согласование с проектной организацией, что могло привести к тому, что введенные участки дорог и сооружений на них не могут использоваться для проезда транспорта.

В распоряжениях Росавтодора, предусматривающих увеличение стоимости строительства в соответствии с пунктом 6 статьи 9 Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», указано, что внесенные изменения связаны с необходимостью выполнения дополнительных объемов работ, вызванных уточнением проектных решений и объемов работ по результатам рабочего проектирования.

Так, в соответствии с распоряжениями Росавтодора ФГУ «Межрегиональная дирекция по дорожному строительству в Дальневосточном регионе России Федерального дорожного агентства» дополнительными соглашениями, заключенными с подрядными организациями, увеличила стоимостные показатели проектов:

(тыс. руб.)		
Дополнительное соглашение к государственному контракту	Увеличение стоимости работ	Общая стоимость работ по контракту
Дополнительное соглашение от 10 декабря 2008 г. № 5 к государственному контракту № 17/07-СМР от 18 декабря 2007 г. на выполнение дорожных работ по строительству автомобильной дороги «Амур» Чита - Хабаровск км 1630 - км 1640, Амурская область	13034,445	222166,190
Дополнительное соглашение от 10 декабря 2008 г. № 4 к государственному контракту № 18/07-СМР от 18 декабря 2007 г. на выполнение дорожных работ по строительству автомобильной дороги «Амур» Чита - Хабаровск км 1262 - км 1308, Амурская область	34098,530	1132974,422
Дополнительное соглашение от 18 декабря 2008 г. № 5 к государственному контракту № 30/07-СМР от 22 декабря 2007 г. на строительство автомобильной дороги «Амур» Чита - Хабаровск км 1059 - км 1069, Амурская область	20694,957	277139,557
Дополнительное соглашение от 10 декабря 2008 г. № 4 к государственному контракту № 13/07-СМР от 18 декабря 2007 г. на выполнение дорожных работ по строительству автомобильной дороги «Амур» Чита - Хабаровск км 1246 - км 1262, Амурская область	18825,069	247469,521

В ведомостях объемов дополнительных работ, выполненных в декабре 2008 года в Амурской области, указаны следующие работы: замена слабого грунта, досыпка откосов насыпи щебеночной смесью, укрепление берм щебеночной смесью и т. д. Выполнение указанных дополнительных работ запрещено при отрицательных температурах, так как это отражается на качестве работ.

По Упрдору «Северный Кавказ» в 2007 году при финансировании расходов по строительству и реконструкции автомобильных дорог федерального значения в сумме 1268,84 млн. рублей задания по вводу в эксплуатацию участков дорог и сооружений на них не определялись.

В 2008 году Упрдор «Северный Кавказ» выступал заказчиком по объектам, начатым до 2000 года - долгостроям. В 2008 году Росавтодор направил Упрдору «Северный Кавказ» бюджетные средства в сумме 763,38 млн. рублей на вновь начинаемые объекты при наличии незавершенного строительства, что не отвечает приоритетам, определенным подпрограммой «Автомобильные дороги», и способствовало увеличению расходов по строительству и реконструкции участков дорог.

4.2. Ремонт и капитальный ремонт действующей сети автомобильных дорог федерального значения в 2008 году выполнен на участках дорог протяженностью 5055 км, что на 1588 км больше, чем в 2007 году, при задании подпрограммы «Автомобильные дороги» - 5004 километра. В стоимостном выражении объем выполненных дорожно-ремонтных работ на федеральной сети, включая проектно-изыскательские работы, составлял 48038,2 млн. рублей (100 % от годового объема финансирования).

В 2008 году средняя стоимость ремонтных работ на 1 линейном км дороги (далее - 1 км дорог) по Упрдорам составляла:

- капитальный ремонт - «Москва - Нижний Новгород» - 27,55 млн. рублей, или возросла на 11,3 % по сравнению с аналогичным показателем 2007 года, «Северный Кавказ» - 14,52 млн. рублей (уменьшилась на 2,8 %);

- ремонт - «Москва - Нижний Новгород» - 6,29 млн. рублей (возросла на 12,3 %); «Северный Кавказ» - 4,07 млн. рублей (возросла на 11,8 процента).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 августа 2007 года № 539 «О нормативах денежных затрат на содержание и ремонт автомобильных дорог

федерального значения и правилах их расчета», вступающим в силу в 2011 году и последующие годы, установлены нормативы денежных затрат на содержание и ремонт автомобильных дорог федерального значения I, II, III категории. Проведенные Упрдором «Москва - Нижний Новгород» расчеты по методике, определенной указанным постановлением Правительства Российской Федерации, показывают, что фактические денежные затраты на 1 км дорог ниже суммы нормативных затрат. Процент фактических расходов к нормативу по видам дорожных работ составил:

- в 2007 году - содержание дорог - 60 %, ремонт - 78,4 %, капитальный ремонт - 98,3 %;
- в 2008 году - содержание дорог - 81,9 %, ремонт - 89,4 %, капитальный ремонт - 98,8 процента.

По данным Росавтодора, бюджетные ассигнования на ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования федерального значения и сооружений на них в 2008 году составляли 45 % от суммы средств, определенной на основании постановления Правительства Российской Федерации от 23 августа 2007 года № 539.

4.3. В целях своевременной организации и повышения качества выполнения программы капитального ремонта и ремонта автомобильных дорог общего пользования федерального значения и искусственных сооружений на них в 2008 году Росавтодор распоряжением от 28 января 2008 года № 34 утвердил перечни важнейших объектов мониторинга выполнения работ по капитальному ремонту и ремонту автомобильных дорог общего пользования федерального значения и искусственных сооружений на них.

Во исполнение указанного распоряжения Росавтодора на дорожных объектах ежемесячно проводились совещания представителей Упрдором («Москва - Нижний Новгород», «Северный Кавказ») с участием представителей генеральных подрядчиков, проектных организаций, технического надзора, а также других заинтересованных организаций и предприятий. Представители Росавтодора в указанных совещаниях участия не принимали.

4.4. Содержание автомобильных дорог общего пользования федерального значения предполагает обеспечение сохранности автомобильных дорог, долговечности и надежности конструкций и сооружений на них, повышение безопасности движения и экологической безопасности объектов, эффективное обслуживание участников движения, оптимизацию расходования средств, выделяемых на нужды дорожного хозяйства. Изменение средней стоимости работ по содержанию 1 км дорог характеризуется следующими данными:

	Финансирование, тыс. руб.		Протяженность, км		Средняя стоимость 1 км дорог и сооружений на них, тыс. руб./км		2008 г. в % к 2007 г.
	2007 г.	2008 г.	2007 г.	2008 г.	2007 г.	2008 г.	
Российская Федерация	16784287,720	21488687,448	48817,4	49935,1	343,8	430,3	125,2
из них:							
Упрдор «Москва - Нижний Новгород»	547380,500	765747,140	949,5	949,5	576,5	806,5	139,9
Упрдор «Северный Кавказ»	583241,000	714505,674	2310,9	2322,1	252,4	307,7	121,9

Приведенные данные показывают, что средняя стоимость 1 линейного км автомобильных дорог федерального значения и сооружений на них имеет значительные отклонения. По Упрдору «Москва - Нижний Новгород» указанный показатель составлял 806,5 тыс. рублей, или 187,4 % к среднему показателю по России и 262,1 % к показателю по Упрдору «Северный Кавказ». До перехода на нормативы денежных затрат на содержание автомобильных дорог на указанный показатель в значительной степени будет влиять доказательная база Упрдором при защите финансирования на очередной финансовый год.

4.5. Статьей 17 Федерального закона «Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» определено, что содержание автомобильных дорог осуществляется в соответствии с требованиями технических регламентов в целях поддержания бесперебойного движения транспортных средств по автомобильным дорогам и безопасных условий такого движения, а также обеспечения сохранности автомобильных дорог. Порядок содержания автомобильных дорог устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами.

На момент проверки определенные указанным Федеральным законом технические регламенты состояния дорог и уровня безопасности движения отсутствовали, что не позволяло определить реальное состояние дорог и уровень безопасности движения на них.

Отсутствие утвержденных технических регламентов оказывает значительное негативное влияние на результаты претензионной работы, на доказательность позиции Росавтодора и в судебных делах в случаях низкого качества работ недобросовестных подрядчиков.

По данным ведомственной отчетности, на автомобильных дорогах общего пользования федерального значения с 2006 по 2008 год обеспечивается динамика снижения ДТП по неудовлетворительным дорожным условиям (сопутствующие). В 2008 году количество ДТП по неудовлетворительным дорожным условиям составило 3280 случаев, в которых ранено 4444 человека, погибло 1187 человек. По сравнению с 2007 годом указанные показатели снижены, соответственно, на 820 случаев, 1366 раненных человек, 260 погибших.

По Упрдорам «Москва - Нижний Новгород» и «Северный Кавказ» также отмечена положительная динамика снижения количества ДТП.

5. Проверка исполнения подрядными организациями договорных обязательств по строительству, реконструкции, ремонту и содержанию федеральных автомобильных дорог, закрепленных в оперативном управлении за Упрдорами

5.1. Проектно-сметная документация на объект «Реконструкция путепровода с подходами км 53+800 автомобильной дороги М-7 «Волга», Московская область» (далее - путепровод) утверждена распоряжением Росавтодора от 20 сентября 2002 года № ОС-813-р. Сметная стоимость проекта переутверждена распоряжением Росавтодора от 1 апреля 2004 года № ОС-162-р. Пусковые комплексы в составе инженерного проекта выделены распоряжением Росавтодора от 17 апреля 2008 года № 153-р.

5.1.1. Государственный контракт от 19 ноября 2002 года № 258 на выполнение дорожных работ на путепроводе заключен между Упрдором «Москва - Нижний Новгород» - заказчиком и ОАО «Мосавтодор и партнеры» - подрядчиком. Стоимость контракта в ценах 2002 года являлась фиксированной (твердой) и составляла 744,277 млн. рублей, в том числе работы по I пусковому комплексу - 342,762 млн. рублей. Сроки окончания работ определены по контракту 30 ноября 2004 года, по I пусковому комплексу - сентябрь 2003 года.

Реконструкция путепровода для Росавтодора не являлась приоритетным объектом, что приводило к финансированию его по остаточному принципу. Так, за период 2002-2007 годов между Упрдором «Москва - Нижний Новгород» и ОАО «Мосавтодор и партнеры» было заключено 14 дополнительных соглашений к государственному контракту, определяющих годовое финансирование, изменение графика выполнения работ и увеличение стоимости работ с учетом индексации.

В 2006 году финансирование путепровода не осуществлялось, работы на объекте не велись, консервация объекта не производилась, что не могло не сказаться на ка-

честве дорожных работ, увеличении сроков и стоимости строительства. Срок окончания строительства перенесен на 2010 год.

Нерегулярность финансирования выполняемых работ не удовлетворяла ОАО «Мосавтодор и партнеры», которое предложило расторгнуть государственный контракт от 19 ноября 2002 года № 258. Соглашением о расторжении государственного контракта от 5 мая 2008 года стороны расторгли указанный государственный контракт.

За весь период действия указанного государственного контракта ОАО «Мосавтодор и партнеры» выполнило работ, которые принял и профинансировал Упрдор «Москва - Нижний Новгород», на сумму 536,6 млн. рублей.

В отчетах инженерно-технического сопровождения, выполненных ЗАО «Институт «Стройпроект» (г. Санкт-Петербург) по государственному контракту от 12 мая 2003 года № 7-46/82, отмечено, что поставка на объект материалов, конструкций и механизмов велась в недостаточном количестве, что приводило к нарушению сроков производства работ. За неисполнение договорных обязательств Упрдор «Москва - Нижний Новгород» не предъявлял к подрядчику штрафные санкции.

5.1.2. В целях реализации программы дорожных работ и выполнения остатков работ по I и II очереди пускового комплекса по результатам проведенного конкурса (протокол от 16 июня 2008 года № 50-р) Упрдор «Москва - Нижний Новгород» заключил государственный контракт от 27 июня 2008 года № 139 с единственным участником конкурса - ООО «СДС АРАН». Стоимость работ по контракту составляла 95,671 млн. рублей, начало выполнения работ - 28 июня 2008 года, окончание работ - 31 октября 2008 года.

На основании пункта 6 статьи 9 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» дополнительным соглашением от 21 октября 2008 года № 1/262 (за 10 дней до окончания выполнения работ по договору) стоимость работ по контракту увеличена на 9,567 млн. рублей и составила 105,238 млн. рублей. По мнению сторон договора, причиной изменения договорной стоимости являлось то, что возникли дополнительные работы, не входившие ранее в ведомость остатков работ: изготовление, монтаж и окраска масляной краской барьерного ограждения; установка разделителя полос; установка барьерного ограждения из оцинкованной стали. Указанные дополнительные расходы были необходимы для сдачи объекта в эксплуатацию.

По данным бухгалтерского учета за 2008 год, ООО «СДС АРАН» выполнило работы на сумму 105,238 млн. рублей, которые оплачены Упрдором «Москва - Нижний Новгород».

5.1.3. В целях приведения проекта реконструкции путепровода, непрошедшего государственную экспертизу, в соответствие с нормативными правовыми документами, вступившими в действие после утверждения проекта 2003 года, и техническими условиями Росавтодор приказом от 5 июня 2008 года № 131 утвердил задание на корректировку проекта завершения реконструкции путепровода с подходами км 53+800 автомобильной дороги М-7 «Волга».

Для выполнения работ по корректировке проекта по результатам конкурса (протокол рассмотрения заявок на участие в конкурсе от 17 июля 2008 года № 65-р) в соответствии со статьей 25 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» с единственным участником ООО «Центр-Дорсервис» был заключен государственный контракт от 28 июля 2008 года № 157. Стоимость работ по контракту составила 5,541 млн. рублей.

Дополнительным соглашением от 21 ноября 2008 года № 1/273 к указанному государственному контракту стоимость работ была увеличена на 0,554 млн. рублей (на 10 %) и составила 6,095 млн. рублей.

Согласно данным бухгалтерского учета ООО «Центр-Дорсервис», по указанному контракту были выполнены и Упрдором оплачены работы в сумме 6,095 млн. рублей. Проект находился на экспертизе.

5.2. Государственный контракт от 7 августа 2007 года № 147 на выполнение работ в целях государственной регистрации прав на недвижимость дорожного хозяйства заключен между Упрдором «Москва - Нижний Новгород» и обществом с ограниченной ответственностью «Научно-производственное аэрогеодезическое предприятие «Меридиан+» на основании открытого конкурса (протокол от 27 июля 2007 года № 69-р).

По указанному контракту исполнитель принял на себя обязательства регистрации прав на недвижимость дорожного хозяйства:

- земельные участки полос отвода автомобильных дорог общего пользования федерального значения: подъезд к г. Костроме от М-8 «Холмогоры» км 0+000 - км 72+800; А-113 Кострома - Иваново км 72+800 - км 164+400; подъезд к г. Иваново от М-7 «Волга» км 177+100 - км 277+400; М-7 «Волга» - от Москвы через Владимир, Нижний Новгород, Казань до Уфы км 340+660 - км 405+000;

- объекты дорожного хозяйства автомобильной дороги общего пользования федерального значения, утратившие федеральное значение: М-7 «Волга» - от Москвы через Владимир, Нижний Новгород, Казань до Уфы км 193+469 - км 231+040.

Общая стоимость контракта составила 9,482 млн. рублей. Срок выполнения работ - с 20 июля по 20 декабря 2007 года. Стоимость работ, оплаченных Упрдором «Москва - Нижний Новгород» по контракту, соответствует стоимости контракта.

В ходе исполнения контракта подготовлен необходимый пакет документов для дальнейшей регистрации права собственности в органах юстиции. Руководителям территориальных управлений Росимущества по Ивановской, Костромской, Ярославской и Владимирской областям представлены надлежаще заверенные копии правоустанавливающих документов и оригиналы кадастровых паспортов для осуществления государственной регистрации права Российской Федерации.

На объектах, определенных государственным контрактом, отсутствуют свидетельства о государственной регистрации прав на объекты недвижимости дорожного хозяйства, выписки из Единого государственного реестра объектов градостроительной деятельности.

По состоянию на 1 января 2009 года Упрдором «Москва - Нижний Новгород» получено 45 свидетельств о государственной регистрации права собственности Российской Федерации и 53 свидетельства о государственной регистрации права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками, что составляет 40 % от общего числа земельных участков под полосой отвода федеральных автодорог, закрепленных с 2002 года на праве оперативного управления за Упрдором «Москва - Нижний Новгород».

5.3. Государственный контракт от 31 мая 2008 года № 115 на выполнение работ в целях государственной регистрации прав на недвижимость дорожного хозяйства земельных участков полосы отвода автомобильной дороги общего пользования федерального значения М-7 «Южный обход г. Владимира» км 0+000 - км 54+393 заключен между Упрдором «Москва - Нижний Новгород» и ООО «НП АГП «Меридиан+» - единственным претендентом. Протоколом согласования контрактной цены по выполнению вышеуказанных работ стоимость контракта определена в сумме 4,136 млн. рублей.

Выполненные работы по контракту оплачены Упрдором «Москва - Нижний Новгород» в указанной сумме.

Работы, оплаченные в рамках III этапа - постановка земельных участков на государственный кадастровый учет и государственная регистрация права, не выполнены.

ООО «НП АГП «Меридиан+» письмом от 16 декабря 2008 года № 1324 сообщило, что вся землеустроительная документация, подготовленная в рамках государственного контракта от 31 мая 2008 года № 115, представлена в территориальные отделы (филиалы) управлений Роснедвижимости по Владимирской области и местные органы власти. Однако в связи с частичным отсутствием правоустанавливающих (правоудостоверяющих) документов на земельные участки полосы отвода автомобильной дороги постановка земельных участков на государственный кадастровый учет затягивается.

В выписках из государственного кадастра недвижимости по автомобильной дороге в обход г. Владимира, выданных Управлением Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по Владимирской области, имеются следующие сведения:

Номер и дата кадастровой выписки о земельном участке	Кадастровый номер	Местоположение	Площадь, кв. м	Правообладатель	Особые отметки
От 16.05.2009 г. № 3322/101109-5418	33:05:174106:157	Обл. Владимирская, г. Владимир, МО г. Владимир (городской округ)	729900	Управление автомобильных дорог администрации Владимирской обл.	Свидетельство о гос. регистрации права от 30.09.1999 г. № 33-1/172-1/1999-622
От 08.10.2008 г. № 11/08-5048	33:11:000000:92	Установлено относительно ориентира: Владимирская обл., Судогорский район, автомобильный обход г. Владимира от д. Байтуши до д. Пенкино, расположенного в границах участка	1453500	ГУ Управление автомобильных дорог администрации Владимирской обл.	Граница земельного участка не установлена в соответствии с требованиями земельного законодательства
От 13.04.2009 г. № 3312/201/09-2086	33:11:000000:92	Обл. Владимирская, р-н Собинский, МО Колокшанское с/п	154900	Объединение «Владимиравтодор»	Граница земельного участка не установлена в соответствии с требованиями земельного законодательства
От 24.10.2008 г. № 06/08-3661	33:06:112001:631	Обл. Владимирская, р-н Камешковский, от д. Байтуши до д. Пенкино, «Транспортная развязка»	67100	Управление автомобильных дорог Владимирской обл.	Граница земельного участка не установлена в соответствии с требованиями земельного законодательства

По мнению Росавтодора, указанная ситуация сложилась в связи с тем, что в соответствии со статьей 22 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О кадастре недвижимости» для постановки на кадастровый учет стало необходимо представлять материалы о земельных участках полосы отвода, занятых автомобильной дорогой, в частности, межевые планы, ранее не предусмотренные (распоряжение Территориального управления Росимущества по Владимирской области от 18 мая 2007 года № 417). По этой причине федеральный бюджет понес дополнительные затраты в объеме 4,136 млн. рублей.

В соответствии со статьей 5 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» определено, что участниками отношений, возникающих при государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, являются собственники недвижимо-

мого имущества (субъекты Российской Федерации и муниципальные образования), с одной стороны, и органы, осуществляющие государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, с другой.

Учитывая изложенное, расходы на выполнение работ в целях государственной регистрации прав на недвижимость дорожного хозяйства земельных участков полосы отвода автомобильной дороги общего пользования «Южный обход г. Владимира» км 0+000 - км 54+393 должен был понести бюджет Владимирской области.

6. Проверка и анализ соблюдения действующего законодательства при организации и размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд

6.1. В 2007-2008 годах Упрдоры «Москва - Нижний Новгород» и «Северный Кавказ» выступали организаторами конкурсов на право заключения государственных контрактов по объектам, включенным в перечень строек и объектов для федеральных государственных нужд на 2007 год и 2008 год. Упрдоры издавали распорядительные акты об организации конкурсов и утверждении составов конкурсных комиссий, утверждали конкурсную документацию, осуществляли информационное обеспечение размещения заказов, определенное Федеральным законом «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», заключали государственные контракты по результатам проведенных конкурсов.

В права и обязанности Росавтодора входило:

- назначение председателей конкурсных комиссий для проведения конкурсов на выполнение работ по проектированию, строительству и реконструкции объектов с начальной ценой контрактов свыше 50 млн. рублей, финансируемых за счет средств федерального бюджета;

- согласование извещений о размещении госзаказа, конкурсной документации, в том числе проектов государственных контрактов, технических заданий, ведомостей объемов работ на выполнение работ по проектированию и строительству, начальных цен контрактов.

В 2008 году по сравнению с 2007 годом количество и стоимость контрактов, прошедших конкурсные процедуры, увеличились и составили:

- всего по объектам дорожного хозяйства Российской Федерации - 13688 контрактов (в 1,2 раза), в стоимостном выражении - 302495,891 млн. рублей (в 1,9 раза);

- Упрдор «Москва - Нижний Новгород» - 154 контракта, в стоимостном выражении - 2596,574 млн. рублей (в 1,3 раза);

- Упрдор «Северный Кавказ» - 529 контрактов, в стоимостном выражении - 7543,971 млн. рублей (в 2,3 раза).

Важным итогом 2008 года стал переход при размещении заказа на содержание и ремонт автомобильных дорог на аукционную форму торгов (размещены заказы на 263 открытых аукционах). В условиях, когда выбор подрядной организации на содержание федеральной дороги, работающей в режиме перегрузки и обслуживающей напряженное движение, осуществляется на основе единственного критерия - цены, требования к аукционной документации становятся очень высокими, так как возможности одностороннего внесудебного расторжения государственного контракта в случае неисполнения подрядчиком своих обязательств крайне ограничены. Обращение в суд по указанным причинам требует не только затрат бюджетных средств (на уплату государственной пошлины), но и приводит к снижению уровня безопасности движения по дороге из-за снижения качества ее содержания.

Основное количество заказов на выполнение дорожных работ размещалось с единственным претендентом - конкурсные торги признавались несостоявшимися. Так, в 2008 году Упрдор «Северный Кавказ» провел 39 аукционов, из которых 36 признаны несостоявшимися (92,3 % от общего количества аукционов). Сокращения расходов федерального бюджета за счет проведения конкурсных торгов не достигнуто.

В Упрдоре «Москва - Нижний Новгород» за 2008 год у единственного подрядчика размещено 120 заказов на сумму 2366,05 млн. рублей, из них по результатам несостоявшихся торгов размещено 105 заказов на сумму 2359,632 млн. рублей, или 91 % от общей стоимости заключенных контрактов.

В целях мониторинга хода выполнения работ по контрактам приказом Росавтодора от 30 мая 2007 года № 40 с октября 2007 года осуществлен ввод в промышленную эксплуатацию прикладной системы АСУ «Госзаказ».

6.2. Работы по строительству, реконструкции и ремонту автомобильных дорог и сооружений на них носят сезонный характер, так как при отрицательных температурах выполнение работ запрещено. Однако более 30 % конкурсных торгов проводилось во II полугодии, что снижает качество дорожных работ, выполненных по государственным контрактам. Так, по Упрдору «Северный Кавказ» конкурсные торги на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт и ремонт дорог и сооружений на них проводились до конца сентября 2008 года. На выполнение подрядных работ, носящих сезонный характер, оставалось от 3 до 5 месяцев.

Строительные работы, выполненные при неблагоприятных погодных условиях (декабрь-ноябрь), оплачены Росавтодором: по Упрдору «Северный Кавказ»: декабрь 2007 года - 336,379 млн. рублей, ноябрь 2008 года - 100,0 млн. рублей; по Упрдору «Москва - Нижний Новгород»: декабрь 2007 года - 43,379 млн. рублей.

7. Проверка исполнения Упрдорами и Росавтодором целевых показателей подпрограммы «Автомобильные дороги» федеральной целевой программы «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)» с анализом результатов деятельности и причин, влияющих на достижение утвержденных значений показателей

7.1. В соответствии с пунктом 10.6 Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 года № 395, и пунктом 3.1 Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 года № 30, Минтранс России приказами от 19 июня 2007 года № 78а и от 27 июня 2008 года № 95 утвердил план показателей деятельности Росавтодора на 2007 и 2008 годы.

В отчете Росавтодора о выполнении показателей деятельности в 2008 году, направленном в Минтранс России, имеется следующая информация:

- показатель пункта 1.1 «Доля протяженности федеральных автомобильных дорог, соответствующих нормативным требованиям по транспортно-эксплуатационным показателям в общей протяженности сети федеральных автомобильных дорог» выполнен в объеме планового значения и составил 38,5 % со сноской «без учета включенных в перечень федеральных дорог автомобильных дорог региональных дорог протяженностью более 2,2 тыс. км». Как отмечено в разделе 1 настоящего отчета, указанная сноска сделала показатель расчетным, а не фактическим;

- показатель пункта 1.2 «Прирост количества населенных пунктов, обеспеченных подъездами с твердым покрытием, по сравнению с 2002 годом, нарастающим итогом» по подпрограмме «Автомобильные дороги» составил в 2008 году 1153 пункта, с учетом

других ФЦП - 1406 пунктов, что больше планового показателя на 253 населенных пункта и на 436 пунктов больше показателя достигнутого в 2007 году;

- показатель 1.3 «Прирост протяженности линий электроосвещения на автомобильных дорогах федерального значения (по сравнению с 2005 годом)» - 386,1 км, что на 7,1 км больше планового показателя;

- показатель 2.1 «Всего объектов к финансированию, планируемых к вводу в текущем году» составил 164 объекта, или меньше запланированного на 37 объектов, достигнутого в 2007 году - на 79 объектов. Указанные изменения вызваны тем, что в соответствии с изменениями, внесенными в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов», финансирование в сумме 23100,0 млн. рублей было передано Федеральному агентству воздушного транспорта и ОАО «Российские железные дороги»;

- показатель 2.2 «Планируемые объемы капитальных вложений на текущий финансовый год по источникам», характеризующий реализацию инвестиционных мероприятий и установленный на 2008 год в размере 337453,7 млн. рублей, выполнен в размере 316639,8 млн. рублей, или на 93,8 %, по причинам, указанным в предыдущем пункте. Объемы капитальных вложений за счет средств федерального бюджета в рамках реализации подпрограммы «Автомобильные дороги» составил 152722,5 млн. рублей, что меньше планируемого показателя на 36783,6 млн. рублей.

Из 12 показателей, характеризующих организацию бюджетного процесса и качество финансового менеджмента в части исполнения федерального бюджета, выполнены в полном объеме 9 показателей. Не выполнены следующие показатели: 3.3 «Уровень распределения лимитов бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и получателями бюджетных средств» выполнен на 93,3 % от утвержденного задания; 3.4 «Уровень неисполненных бюджетных ассигнований» составил 6,7 % при плане не более 0,5 %; 3.5 «Равномерность осуществления расходов федерального бюджета в течение финансового года» составила 283,7 % против планового «не более 150 %», что определяется частыми изменениями, вносимыми в роспись расходов федерального бюджета, а также в ФАИП.

Показатель пункта 4.1 «Чистая прибыль ФГУП» исполнен: за 2007 год - 145,8 млн. рублей (100 % к установленному заданию); за 2008 год - 37,1 млн. рублей, или 25,4 процента.

В 2007 и 2008 годах не исполнены показатели, характеризующих уровень исполнительской дисциплины: 6.2 «Уровень исполнения контрольных поручений Правительства Российской Федерации», 6.3 «Уровень исполнения контрольных неправительственных поручений», 6.4 «Уровень исполнения контрольных поручений по обращениям граждан».

7.2. Распоряжениями Росавтодора от 3 декабря 2007 года № 478-р и от 19 ноября 2008 года № 478-р «Об утверждении показателей результатов деятельности федеральных государственных учреждений дорожного хозяйства, подведомственных Федеральному дорожному агентству» утверждены показатели результатов деятельности Упрдором на 2007 год и 2008 год, или, соответственно, за 28 и 41 день до завершения финансового года.

По Упрдорам «Москва - Нижний Новгород» и «Северный Кавказ» показатели, доведенные Росавтодором, в основном выполнены. По Упрдору «Северный Кавказ» не исполнен показатель «Равномерность осуществления расходов федерального бюджета в течение финансового года (оценивается остаток неиспользованных бюджетных ассигнований по состоянию на 1 декабря в процентах к среднемесячным бюджетным ассигнованиям в отчетном году)», при задании, установленном не более 150 %, исполнение составляло: в 2007 году - 184 %; в 2008 году - 216 %. На указанное соотношение повлияли недостатки в финансировании расходов по объекту «Подъезд к

г. Ставрополю от автомагистрали «Кавказ» от км 0 до км 13 в Ставропольском крае», приведенные в разделе 3 настоящего отчета.

7.3. По Упрдорам «Москва - Нижний Новгород» и «Северный Кавказ» не устанавливалось задание по показателю «Доля протяженности федеральных автомобильных дорог, соответствующих нормативным требованиям по транспортно-эксплуатационным показателям в общей протяженности сети федеральных автомобильных дорог», определяющему тактическую задачу подпрограммы «Автомобильные дороги», - увеличить протяженность федеральных автомобильных дорог, соответствующих нормативным требованиям.

В 2007-2008 годах на федеральных дорогах, закрепленных за Упрдором «Москва - Нижний Новгород», доля протяженности федеральных автомобильных дорог, соответствующих нормативным требованиям по транспортно-эксплуатационным показателям, составляла, соответственно, 53,1 %, 54,7 %, что выше показателя, определенного для федеральных дорог по России (38,1 % от общей протяженности автомобильных дорог федерального значения), и показателя, достигнутого Упрдором «Северный Кавказ» (25,3 процента).

8. Проверка состояния учета и отчетности по использованию средств федерального бюджета

8.1. Учетная работа в Росавтодоре, Упрдорах «Москва - Нижний Новгород» и «Северный Кавказ» осуществлялась в соответствии с Федеральным законом от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» и приказом Минфина России от 10 февраля 2006 года № 25-н «Об утверждении инструкции по бюджетному учету».

Учет расходов в 2007-2008 годах велся по бюджетной классификации в порядке, установленном приказами Минфина России от 8 декабря 2006 года № 168н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации» и от 24 августа 2007 года № 74н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации».

Аналитический учет исполнения бюджета велся в разрезе кодов разделов, подразделов, целевых статей расходов, видов расходов, а также по кодам экономической классификации (2007 год) и по кодам классификации операций сектора государственного управления расходов бюджетной классификации Российской Федерации (2008 год).

Бухгалтерская отчетность за 2007-2008 годы составлялась в соответствии с Инструкцией о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной бухгалтерской бюджетной отчетности, утвержденной приказом Минфина России от 21 января 2005 года № 5н, и Инструкцией о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утвержденной приказом Минфина России от 24 августа 2007 года № 72н.

8.2. По данным бухгалтерской отчетности по состоянию на 1 января 2009 года на балансе учреждений, подведомственных Росавтодору, находились основные средства в следующих суммах по первоначальной стоимости:

- дороги и дорожные сооружения: Упрдор «Москва - Нижний Новгород» - 24158,766 млн. рублей (остаточная стоимость - 89,2 %), Упрдор «Северный Кавказ» - 20784,193 млн. рублей (64,8 %);

- основные средства, стоимость которых не включена в стоимость дорог и дорожных сооружений: Упрдор «Москва - Нижний Новгород» - 87,285 млн. рублей (22,6 %), Упрдор «Северный Кавказ» - 129,737 млн. рублей (36,4 процента).

По Упрдорам основные средства, стоимость которых не включена в стоимость дорог и дорожных сооружений, имеют износ более 60 %. Так, в составе имущества, необходимого для обеспечения функционирования автодорог, числятся:

- Упрдор «Москва - Нижний Новгород» - асфальтобетонный завод (постановка на баланс - 1997 год), автогрейдер (1999 год), комбинированные дорожные машины (2002, 2004, 2005 годы), машины дорожного мастера (2002, 2003, 2004 годы), автогрейдеры (1999, 2002, 2004 годы), погрузчики (1999 год), автокраны (1994 год), автобусы (2004 год), фрезы (2003 год), трансформаторные подстанции (2003 год), здания (1997 год);

- Упрдор «Северный Кавказ» - установки для приготовления битумной эмульсии (2003 год), блок-контейнеры (2006 год), караульные помещения и постовые будки (2007 год), машины дорожного мастера (2002, 2003, 2004 годы), автогрейдеры (1999, 2002, 2004 годы), погрузчики (1999 год), подметально-уборочные машины (2003 год) и т. д.

Указанные основные средства приобретались централизованно за счет средств федерального бюджета в основном в 1999-2002 годах и были поставлены на баланс Упрдоров. По материалам, представленным Росавтодором, имущество учреждений, необходимое для обеспечения функционирования автодорог, передавалось в аренду организациям разной формы собственности на основе трехсторонних договоров, заключенных между арендодателем - Росимуществом, балансодержателями - подведомственными Росавтодору управлениями и арендаторами.

8.3. В ходе проверки актов о результатах инвентаризации, имеющихся в Росавтодоре, установлено, что имелись расхождения между фактическим наличием имущества и отраженным в бухгалтерском учете.

8.3.1. ФГУ «Федеральное управление автомобильных дорог «Дальний Восток» Федерального дорожного агентства» (далее - ФГУ «Дальуправтодор») в акте о результатах инвентаризации от 27 ноября 2008 года отмечено отсутствие следующих основных средств:

(тыс. руб.)

Наименование основных средств	Инвентарный номер	Балансовая стоимость
Здание конторы (деревянное)	0001010006	305,393
Машина дорожного мастера ДМК-40-30 (6921 ТС)	0001320096	2600,095
Машина дорожного мастера ЭД-403 Д на базе ГАЗ-5201	0001320015	324,474
Автомобиль ГАЗ 53	0001510017	357,154
Эстакада для камнедробления	0001100006	13,034
Автомобиль ГАЗ 52 ЭД-302 (ГАЗ 3307)	0001510016	115,234
Итого		3715,384

Согласно акту о результатах инвентаризации от 27 ноября 2008 года № 1, утвержденному 28 ноября 2008 года руководителем ФГУ «Дальуправтодор» А. С. Шарабариным, установлена недостача федерального имущества, переданного в аренду Хабаровскому краевому ГУП «Крайдорпредприятие», на общую сумму 3715,384 тыс. рублей.

В нарушение требований, определенных статьей 8 Федерального закона от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете», недостача, выявленная при проведении инвентаризации, в бухгалтерской отчетности ФГУ «Дальуправтодор» за 2008 год не отражена.

По факту хищения транспортных средств ФГУ «Дальуправтодор» совместно с территориальным управлением Росимущества по Хабаровскому краю обратилось в судебные органы с иском о возмещении стоимости транспортных средств.

Руководителем ФГУ «Дальуправтодор» издан приказ от 19 июня 2009 года № 166/2 о повторном проведении инвентаризации в части имущества, переданного в аренду Хабаровскому краевому ГУП «Крайдорпредприятие». По факту нарушения ведения бухгалтерского учета назначено служебное расследование.

Следует отметить, что по состоянию на конец 2008 года за указанной организацией уже числилась задолженность на сумму 1238,140 тыс. рублей в результате хи-

щения комбинированной дорожной машины. Материалы о хищении автомобиля переданы в следственные органы.

8.3.2. Основная часть учреждений, подведомственных Росавтодору, в том числе и Упрдоры «Северный Кавказ» и «Москва - Нижний Новгород», проводили инвентаризацию только имущества, необходимого для обеспечения функционирования учреждения, расчетов с банками и финансовыми организациями.

ФГУ «Управление автомобильной магистрали Москва - Харьков Федерального дорожного агентства» (далее - Упрдор «Москва - Харьков») в приложении № 1 к приказу от 31 декабря 2008 года № 364 «О результатах годовой инвентаризации имущества и финансовых обязательств» указало, что у него в составе объектов капитальных вложений в основные средства находится объект «Технологическая линия завода «Несветай», расположенного в Украине (Полтавская область), общей стоимостью 15,409 млн. рублей.

Письмом территориального управления Росимущества по Орловской области от 30 ноября 2005 года № 219-РИ, направленным в адрес Росимущества, сообщено, что у Упрдора «Москва - Харьков» по объекту недвижимости «Технологическая линия завода «Несветай» нет документов, достаточных для подтверждения права собственности Российской Федерации.

8.3.3. По информации Упрдоров «Москва - Нижний Новгород» и «Северный Кавказ», имущество, именуемое «необходимое для обеспечения функционирования автодорог», переданное в аренду организациям разных форм собственности, не связано с их деятельностью (связано с деятельностью подрядных организаций и поставщиков дорожно-строительных материалов), но его учет и контроль использования связан с большими трудностями.

Указанное имущество включалось в налогооблагаемую базу организаций, подведомственных Росавтодору, при расчете налога на имущество и оплачивалось балансодержателям из средств федерального бюджета.

В нарушение пункта 1 постановления Правительства Российской Федерации от 23 июля 2004 года № 374 «Об утверждении Положения о Федеральном дорожном агентстве», которым определено, что Росавтодор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функцию по управлению государственным имуществом дорожного хозяйства, Росавтодором принимались недостаточные меры по урегулированию проблем, возникающих в подведомственных организациях в связи с использованием имущества, передаваемого в аренду. Контрольные мероприятия по проверке использования имущества, необходимого для обеспечения функционирования автодорог, Росавтодором в 2007-2008 годах не проводились.

9. Организация со стороны Росавтодора контроля законности, целевого и эффективного использования Упрдорами средств федерального бюджета

Росавтодор в целях учета и эффективного использования выделенных бюджетных средств проводил работу по анализу соответствия объемов выполненных дорожных работ лимитам бюджетных обязательств, доведенных до их получателей.

Качество выполняемых дорожных работ проверялось ФГУ «Дирекция мониторинга дорожных работ, технологий и материалов Федерального дорожного агентства» (далее - ФГУ «Росдортехнология»). ФГУ «Росдортехнология» в соответствии с утвержденным графиком и по поручениям Росавтодора проводило комплексные и тематические проверки.

9.1. На основании приказа Росавтодора от 18 сентября 2008 года № 75 комиссией ФГУ «Росдортехнология» был проведен мониторинг организации и качества работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту и ремонту автомобильных до-

рог в ФГУ «Управление автомобильной магистрали Москва - Нижний Новгород» за 2007 год и 8 месяцев 2008 года.

В акте, составленном по результатам контрольного мероприятия, отмечены недостатки, касающиеся оформления рабочей и исполнительной документации, организации авторского надзора за строительством, строительных решений, организации и качества дорожно-мостовых работ и т. д.

Филиалом ФГУ «Росдортехнология» в Южном федеральном округе проведено контрольное мероприятие «Комплексная проверка производственно-финансовой деятельности ФГУ «Управление ордена Знак Почета Северо-Кавказских автомобильных дорог Федерального дорожного агентства». В акте проверки от 10 августа 2007 года, составленном по результатам указанного контрольного мероприятия, отмечены следующие основные недостатки на объектах: завышение физических объемов перевозимого грунта, отсутствие необходимых документов в инженерных проектах (диагностические обследования, графики существующей дорожной одежды, отчеты по инженерным изысканиям). На отдельных участках дорог работы выполнялись с нарушением требований ГОСТов и СНиПов.

После рассмотрения в Росавтодоре актов, составленных по результатам проведения контрольных мероприятий, Упрдоры «Москва - Нижний Новгород» и «Северный Кавказ» составляли и утверждали планы мероприятий по устранению недостатков, выявленных проверками. По отчетам Упрдоров недостатки, выявленные в ходе проверок, устранены.

9.2. В соответствии с приказом Росавтодора от 15 сентября 2008 года № 80 ФГУ «Росдортехнология» в сентябре-октябре 2008 года проверила подготовку автомобильных дорог федерального значения к работе в зимний период 2008-2009 годов, которая показала, что большинство дорожных организаций (в том числе Упрдоры «Москва - Нижний Новгород» и «Северный Кавказ») планомерно осуществляли реализацию мероприятий, обеспечивающих своевременную подготовку и стабильную работу автомобильных дорог федерального значения в зимний период.

Однако 9,3 % (более 4,6 тыс. км) от общей протяженности автомобильных дорог федерального значения не отвечают требованиям допустимого уровня, установленного руководством по оценке уровня содержания автомобильных дорог. В 2007 году протяженность дорог, не отвечающих допустимому уровню, составляла 10,3 процента.

Материалы проверок рассматривались у руководства Росавтодора. По результатам контрольных мероприятий Росавтодором и Упрдорами разработаны мероприятия по устранению допущенных нарушений и недостатков.

10. Проверка качества выполненных дорожных работ на участках автодорог, закрепленных в оперативном управлении за Упрдорами (выборочно)

В ходе проверки, проведенной ответственными исполнителями Счетной палатой Российской Федерации в рамках настоящего контрольного мероприятия совместно с представителями ФГУ «Росдортехнология», установлено следующее.

В Упрдоре «Москва - Нижний Новгород» обследовано техническое состояние путепровода с подходами км 53+800 автомобильной дороги М-7 «Волга» (I очередь, I и II пусковые комплексы). На проверенном объекте дефекты покрытия в виде колеиности, просадок, выбоин не обнаружены. Дорожные знаки и барьерное ограждение установлены в соответствии с требованиями ГОСТа Р 52289-2004 «Технические средства организации дорожного движения. Правила применения дорожных знаков, разметки, светофоров, дорожных ограждений и направляющих устройств».

При визуальном обследовании пролетного строения, опорных частей, видимой части опор, барьерного ограждения, тротуаров, лестничных сходов путепровода дефектов не выявлено. На покрытии имеются поперечные трещины с шагом 18-22 м.

Износ горизонтальной дорожной разметки (линия 1.5) составляет более 50 %. В зоне деформационного шва (опора № 1) отмечаются мелкие выбоины. Наблюдаются следы потеков воды на шкафной стенке опоры № 1, отмечены сквозные трещины стенки водоотводной трубки.

В Упрдоре «Северный Кавказ» проверено качество выполненных дорожных работ на участке (км 3+250 - км 10+500) автомобильной дороги «Обход г. Владикавказа, Республика Северная Осетия - Алания». На проверенном объекте разрушений и дефектов земляного полотна, искусственных сооружений, асфальтобетонного покрытия, ограждающих и направляющих устройств, дорожных знаков на законченном строительстве участка дороги не установлено, за исключением: отдельные блоки бетонных бордюров, установленных на водосбросах с проезжей части, подвержены разрушению, шелушению бетона на лицевой поверхности блоков; на ПК 16+50 (прямое направление) наблюдается участок, на котором верхний слой асфальтобетонного покрытия поврежден строительной техникой.

Отмеченные недостатки по заданиям Упрдоров «Москва - Нижний Новгород» и «Северный Кавказ» устранены подрядными организациями в ходе проведения проверок.

11. Проверка исполнения представлений и рекомендаций, направленных по результатам проведенных проверок

11.1. В 2007 году территориальным управлением Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Московской области была проведена ревизия использования средств федерального бюджета и материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности у Упрдора «Москва - Нижний Новгород», за период 2005-2006 годов и за истекший период 2007 года.

В ходе ревизии выявлены нарушения статьи 251 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части завышения стоимости строительных и ремонтных работ и работ по содержанию, выполненных на автомобильной дороге М-7 «Волга».

В нарушение статей 41, 42, 51 Бюджетного кодекса Российской Федерации, статьи 7 Федерального закона от 26 декабря 2004 года № 173-ФЗ «О федеральном бюджете на 2005 год», статьи 6 Федерального закона от 26 декабря 2005 года № 189-ФЗ «О федеральном бюджете на 2006 год», статьи 6 Федерального закона от 19 декабря 2006 года № 238-ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год», статей 609, 614 Гражданского кодекса Российской Федерации в 2005-2007 годах подрядными организациями, получившими от Упрдора «Москва - Нижний Новгород» в аренду федеральное имущество - спецтехнику, не обеспечено полное и своевременное перечисление в федеральный бюджет платы за использование федерального имущества по заключенным договорам аренды на сумму 11545,2 тыс. рублей.

Упрдор «Москва - Нижний Новгород» письмом от 8 февраля 2008 года № 14/154 направил в адрес руководителя территориального управления Росфиннадзора в Московской области информацию по устранению выявленных в ходе проведенной проверки нарушений.

11.2. В 2007-2008 годах осуществлены 2 проверки вопросов финансово-хозяйственной деятельности Упрдора «Северный Кавказ», проведенные территориальным управлением Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Ставропольском крае, за 2006 год (акт от 25 декабря 2007 года) и за 2007 год (акт от 19 декабря 2008 года).

В ходе проверки, проведенной в 2007 году, установлено, что в нарушение Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» в 2006 году открытые конкурсы по выбору страховых организаций для заключения договоров обязательного

страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств Упрдором «Северный Кавказ» не проводились.

В ходе проверки, проведенной в 2008 году, установлено, что в нарушение требований постановления Минтруда России от 9 февраля 2004 года № 9 «Об утверждении Порядка применения Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих» (пункты 7, 8) Упрдором «Северный Кавказ» были повышены разряды по оплате труда лицам, не имеющим специальной подготовки или стажа работы. Переплата из средств федерального бюджета составила 255,9 тыс. рублей.

Упрдор «Северный Кавказ» сообщил о мерах, принятых по устранению нарушений (письмо от 24 февраля 2009 года № 06/623).

11.3. Представление Счетной палаты Российской Федерации, направленное в Росавтодор по результатам проведения контрольного мероприятия «Проверка исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2007 год в Федеральном дорожном агентстве как главном администраторе средств федерального бюджета», исполнено.

Упрдорам «Москва - Нижний Новгород» и «Северный Кавказ» представления Счетной палаты Российской Федерации не направлялись.

Выводы

1. На реализацию подпрограммы «Автомобильные дороги» направлены средства федерального бюджета:

- в 2007 году - 105902,9 млн. рублей (96,8 % к доведенным объемам финансирования), из них по Упрдорам: «Москва - Нижний Новгород» - 1870,6 млн. рублей (99,9 %), «Северный Кавказ» - 3132,5 млн. рублей (97,7 %);

- в 2008 году - 168004,1 млн. рублей (99,4 % к доведенным объемам финансирования и 158,6 % к фактическому исполнению за 2007 год), из них по Упрдорам: «Москва - Нижний Новгород» - 2239,6 млн. рублей (99,7 % и 119,7 %), «Северный Кавказ» - 5412,0 млн. рублей (99,9 % и 172,8 процента).

В общем объеме финансирования подпрограммы «Автомобильные дороги» инвестиции составляли:

- в 2007 году: Российская Федерация - 56,5 %, Упрдор «Москва - Нижний Новгород» - 11,7 %, Упрдор «Северный Кавказ» - 39,6 %;

- в 2008 году: Российская Федерация - 60 %, Упрдор «Москва - Нижний Новгород» - 6,2 %; Упрдор «Северный Кавказ» - 46,6 процента.

Введено в эксплуатацию автомобильных дорог федерального значения, законченных строительством и реконструкцией:

- в 2007 году - 401,5 км (83,3 % задания, предусмотренного подпрограммой «Автомобильные дороги») и 3700,4 пог. м мостовых сооружений на них (74 %);

- в 2008 году - 369,2 км (102,3 %) и 9368,4 пог. м мостовых сооружений (105,3 процента).

2. Для расчета годовых целевых показателей реализации подпрограммы «Автомобильные дороги» Росавтодором использовалась прикладная программа АБДД «ДОРОГА». Однако в 2008 году сеть дорог федерального значения обследовалась не полностью, и по отдельным показателям, определенным ОДН 218.0.006-2002 «Правила диагностики и оценки состояния автомобильных дорог», Росавтодором не соблюдалась периодичность проведения диагностических обследований автомобильных дорог федерального значения. Параметры, не определенные диагностикой в установленные сроки, брались из баз данных прошлых лет, когда эти параметры были измерены в последний раз.

Расчеты, проведенные к фактической протяженности сети дорог федерального значения по состоянию на 1 января 2009 года, показали невыполнение основных целевых показателей подпрограммы «Автомобильные дороги». Показатель «Доля протяженности автомобильных дорог, соответствующих нормативным требованиям к транспортно-эксплуатационным показателям по сети автомобильных дорог общего пользования федерального значения» составил 38,1 %, или 98,9 % к показателю, определенному подпрограммой «Автомобильные дороги»; «Доля автомобильных дорог общего пользования федерального значения, обслуживающих движение в режиме перегрузки» - 28,7 % (104,4 %, перегруженность дорог должна снижаться), «Прирост средней скорости движения транспортных потоков (по сравнению с 2002 годом) нарастающим итогом: по сети автомобильных дорог общего пользования федерального значения» - 2,4 % (92,3 процента).

3. В 2007-2008 годах Росавтодор осуществлял финансирование дорожных работ на обходе г. Нижнего Новгорода с нарушением требований статьи 31 Бюджетного кодекса Российской Федерации, установившей недопустимость финансирования расходных обязательств за счет средств двух и более бюджетов бюджетной системы Российской Федерации:

- I очередь (ремонтные работы): оплачены средствами федерального бюджета, направленными на реализацию подпрограммы «Автомобильные дороги», в сумме 207,628 млн. рублей (2007 год - 170,6 млн. рублей, 2008 год - 37,0 млн. рублей);

- II и III очереди (строительные работы): средствами, направленными в бюджет Нижегородской области по виду расходов «Субсидии бюджетам на строительство и модернизацию автомобильных дорог общего пользования, в том числе дорог в поселениях (за исключением автомобильных дорог федерального значения)» - в сумме 2086,4 млн. рублей (2007 год - 757,8 млн. рублей, 2008 год - 1328,6 млн. рублей) и средствами регионального субъекта - 244,0 млн. рублей (2007 год - 96,4 млн. рублей, 2008 год - 147,6 млн. рублей).

В 2009 году после ввода в эксплуатацию II и III очередей обхода, законченного строительством, Росавтодором готовятся документы по приему построенного участка в федеральную собственность.

4. В Росавтодоре на момент проверки отсутствовала информация о протяженности конкретных участков дорог, закрепленных Росимуществом за подведомственными федеральными органами управления автомобильными дорогами. При выборочной проверке установлено, что территориальные управления Росимущества закрепляли на праве оперативного управления за организациями, подведомственными Росавтодору, объекты, находящиеся в собственности субъектов Российской Федерации. После указанного закрепления расходы по ремонту и содержанию дорог и дорожных сооружений на них оплачивались средствами федерального бюджета, направленными на реализацию подпрограммы «Автомобильные дороги».

5. Территориальным управлением Росимущества по Владимирской области за Упрдором «Москва - Нижний Новгород» неправомерно закреплен на праве оперативного управления «Южный обход г. Владимира» протяженностью 54,4 км и остаточной стоимостью 2974,3 млн. рублей (введен в эксплуатацию в 2005 году). Указанное закрепление осуществлено с нарушением действующих законодательных и нормативных правовых актов:

- Порядка подготовки предложений по внесению изменений в перечень автомобильных дорог общего пользования федерального значения, утвержденного Минтрансом России во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от

11 апреля 2006 года № 209 «О некоторых вопросах, связанных с классификацией автомобильных дорог в Российской Федерации»;

- статьи 16 Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» - построенная в 2005 году дорога не была поставлена на кадастровый учет в границах всех административных районах за исключением Суздальского района Владимирской области;

- статьи 2 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122 «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» - в Упрдоре «Москва - Нижний Новгород» отсутствует зарегистрированное право на объект.

6. Закрепление за Упрдором «Москва - Нижний Новгород» на праве оперативного управления объекта «Южный обход г. Владимира» привело к тому, что затраты субъекта Российской Федерации (Владимирской области) на содержание, ремонт обхода и другие расходы перенесены на федеральный бюджет по целевой статье 100002 «Подпрограмма «Автомобильные дороги».

Упрдор «Москва - Нижний Новгород» по состоянию на 1 января 2009 года профинансировал дорожные работы на сумму 76,1 млн. рублей, в том числе: содержание - 68,9 млн. рублей; ремонт - 3,1 млн. рублей; расходы на резервирование земель и выполнение работ в целях государственной регистрации прав - 4,1 млн. рублей.

7. Финансирование дорожных работ на объекте «Южный обход г. Владимира» (в 2008 году - 53,7 млн. рублей) Росавтодором осуществлено с нарушением порядка, определенного статьями 5 и 6 Федерального закона «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», - без включения указанной дороги в перечень автомобильных дорог общего пользования федерального значения, утвержденный Правительством Российской Федерации.

В целях исправления сложившейся ситуации Росавтодором направлены в Минтранс России предложения по внесению в установленном порядке проект постановления Правительства Российской Федерации о включении автомобильной дороги «Южный обход г. Владимира» в перечень автомобильных дорог федерального значения.

По расчетам Росавтодора, на период 2009-2015 годов на капитальный ремонт, ремонт и содержание обхода потребуются дополнительные ассигнования из федерального бюджета в объеме 2095,7 млн. рублей.

8. В нарушение статьи 10 Федерального закона «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» не формируется и не ведется Единый государственный реестр автомобильных дорог. Приказом Минтранса России от 20 мая 2009 года № 80 утверждены Правила формирования и ведения указанного Реестра, которые в настоящее время находятся на регистрации в Минюсте России.

9. В 2007-2008 годах Росавтодором и отдельными государственными заказчиками - Упрдорами - недостаточно уделялось внимание к качеству разработанной проектной документации и проработке заданий на производство работ:

- в проектной документации, полученной Упрдором «Северный Кавказ», отсутствует раздел «Внедрение новых технологий, техники, конструкций и материалов», не рассмотрены вопросы ликвидации отдельных примыканий и пересечений федеральной дороги;

- ФГУ «Межрегиональная дирекция по дорожному строительству в Дальневосточном регионе России Федерального дорожного агентства» увеличило на сумму 86,7 млн.

рублей стоимостные показатели проектов строительства автомобильной дороги «Амур» Чита - Хабаровск (приоритетном объекте, определенном подпрограммой «Автомобильные дороги»). При этом в ведомостях объемов дополнительных работ, выполненных в декабре 2008 года в Амурской области, указаны работы, запрещенные к выполнению при отрицательных температурах (замена слабого грунта, досыпка откосов насыпи щебеночной смесью, укрепление берм щебеночной смесью и т. д.);

- распоряжением Росавтодора от 4 декабря 2008 года № 502-р по проекту «Реконструкция автомобильной дороги М-10 «Скандинавия» от Санкт-Петербурга через Выборг до госграницы с Финляндией на участках км 196+000 - таможенный пункт Торфяновка, км 198+000 - км 199+772, Ленинградская область» стоимостью 362,615 млн. рублей, утвержденному распоряжением Росавтодора от 29 октября 2008 года № 446-р, выделена I очередь стоимостью 3,55 млн. рублей, что составляет менее 1 % к финансированию проекта, определенному Федеральной адресной инвестиционной программой на 2008 год.

10. В нарушение приоритетов, установленных подпрограммой «Автомобильные дороги», Упрдор «Северный Кавказ» выступал заказчиком по вновь начинаемым объектам при наличии незавершенного строительства. Вновь начатые объекты профинансированы Росавтодором в сумме 763,38 млн. рублей.

11. Проведенные Упрдором «Москва - Нижний Новгород» расчеты по методике, определенной постановлением Правительства Российской Федерации от 23 августа 2007 года № 539 «О нормативах денежных затрат на содержание и ремонт автомобильных дорог федерального значения и правилах их расчета», вступающего в силу с 2011 года, показали, что фактические денежные затраты на 1 км дорог ниже суммы нормативных затрат.

По данным Росавтодора, бюджетные ассигнования на ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования федерального значения и сооружений на них в 2008 году составили 45 % от потребного объема средств, определенного указанным постановлением Правительства Российской Федерации.

12. За 2 года до вступления в силу постановления Правительства Российской Федерации от 23 августа 2007 года № 539 «О нормативах денежных затрат на содержание и ремонт автомобильных дорог федерального значения и правилах их расчета» средняя стоимость ремонтных работ на 1 км дорог федерального значения по Упрдорам в 2008 году имела значительные отклонения и составляла:

- капитальный ремонт: «Москва - Нижний Новгород» - 27,55 млн. рублей (рост на 11,3 % к аналогичному показателю 2007 года), «Северный Кавказ» - 14,52 млн. рублей (снижение на 2,8 %);

- ремонт: «Москва - Нижний Новгород» - 6,29 млн. рублей (рост на 12,3 %), «Северный Кавказ» - 4,07 млн. рублей (на 11,8 процента).

Средняя стоимость работ по содержанию 1 км дорог по Упрдору «Москва - Нижний Новгород» составляла 806,5 тыс. рублей, или 187,4 % к среднему показателю по России, и 262,1 % - к аналогичному показателю по Упрдору «Северный Кавказ».

13. В нарушение статьи 17 Федерального закона «Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» отсутствовали технические регламенты состояния дорог и уровня безопасности движения.

Отсутствие утвержденных технических регламентов оказывает значительное негативное влияние на результаты претензионной работы, на доказательность позиции Росавтодора в судебных делах в случаях низкого качества работ недобросовестных подрядчиков.

14. На автомобильных дорогах общего пользования федерального значения с 2006 по 2008 год обеспечивается динамика снижения дорожно-транспортных происшествий по неудовлетворительным дорожным условиям (сопутствующие). В 2008 году количество ДТП по неудовлетворительным дорожным условиям по количеству случаев, раненых и погибших имело положительную динамику и по сравнению с 2007 годом снижены, соответственно, на 820 случаев, 1366 раненных человек, 260 погибших.

По Упрдорам «Москва - Нижний Новгород» и «Северный Кавказ» также отмечена положительная динамика снижения количества ДТП.

15. В нарушение Положения о Федеральном дорожном агентстве, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июля 2004 года № 374, Росавтодором не принимались достаточные меры по контролю, учету федерального имущества, приобретенного за счет средств федерального бюджета и закрепленного на праве оперативного управления за подведомственными организациями:

- по результатам инвентаризации в ФГУ «Дальуправтдор» установлена недостача федерального имущества в сумме 3,7 млн. рублей, которая в нарушение статьи 8 Федерального закона «О бухгалтерском учете» не отражена в бухгалтерской отчетности за 2008 год;

- в Упрдоре «Москва - Харьков» в составе объектов капитальных вложений в основные средства числится объект «Технологическая линия завода «Несветай», расположенный в Украине (Полтавская область). По сообщению территориального управления Росимущества по Орловской области (в адрес Росимущества) отсутствуют документы, достаточные для подтверждения права собственности Российской Федерации.

Контрольные мероприятия по проверке использования имущества, необходимого для обеспечения функционирования автодорог, Росавтодором в 2007-2008 годах не проводились.

16. Выявленные Счетной палатой Российской Федерации при проверке качества выполненных дорожных работ на объектах Упрдоров «Москва - Нижний Новгород» и «Северный Кавказ» недостатки по заданиям названных Упрдоров подрядными организациями устранены.

17. В 2007-2008 годах ФГУ «Росдортехнология» в соответствии с утвержденными Росавтодором графиками провело в организациях, подведомственных Росавтодором, проверки качества проектной документации и мониторинг выполненных дорожных работ. По отчетам Упрдоров «Москва - Нижний Новгород» и «Северный Кавказ», направленных в Росавтодор, недостатки, выявленные в ходе проверок, устранены.

Предложения

1. Направить представление Счетной палаты Российской Федерации руководителю Федерального дорожного агентства.

2. Направить информационное письмо Счетной палаты Российской Федерации Министру транспорта Российской Федерации.

3. Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

М. И. БЕСХМЕЛЬНИЦЫН