



ОТЧЕТ О РЕЗУЛЬТАТАХ КОНТРОЛЬНОГО МЕРОПРИЯТИЯ

**Аудит эффективности расходования
Федеральным агентством воздушного
транспорта в 2016–2018 годах
и истекшем периоде 2019 года
бюджетных ассигнований на закупку
работ по строительству и реконструкции
аэропортового комплекса «Баландино»
(г. Челябинск) и аэропортового комплекса
«Домодедово» (г. Москва)**

ДОМОДЕДОВО

утвержден
Коллегией Счетной палаты
Российской Федерации
21 мая 2019 года

Цель

Проанализировать эффективность и результативность расходования бюджетных средств на строительство и реконструкцию объектов федеральной собственности аэропортовых комплексов «Домодедово» (г. Москва) и «Баландино» (г. Челябинск).

Итоги проверки

Счетная палата проверила эффективность использования бюджетных средств на строительство и реконструкцию аэропортовых комплексов «Домодедово» и «Баландино» в 2016–2018 годах и истекшем периоде 2019 года.

Проверка показала, что мероприятия по развитию аэропортов реализовывались Федеральным агентством воздушного транспорта ненадлежащим образом.

Так, реконструкция взлетно-посадочной полосы № 1 аэропорта «Домодедово» до сих пор не окончена, хотя данное мероприятие планировалось завершить в 2014 году. В итоге объем незавершенного строительства составил 1 802,2 млн рублей. Гарантийные сроки на оборудование, приобретенное в 2012–2013 годах, общей стоимостью 677 476,7 тыс. рублей истекли еще в 2015 году.

Росавиацией не было обеспечено строительство новой взлетно-посадочной полосы. Более того, в ходе работ существующая ВПП-2 была частично выведена из эксплуатации, ее длина сокращена, оборудование радиотехнического обеспечения полетов демонтировано, что повлекло снижение пропускной способности аэродрома на 35 %.

Отсутствие синхронизированного ввода в эксплуатацию производственных элементов имущественного комплекса аэропорта обесценило вложения ОАО «Международный аэропорт «Домодедово», которые составили 64,0 млрд рублей.

В отношении аэропорта «Баландино»: до настоящего времени не разработан проект на техническое перевооружение воздушного пункта пропуска в аэропорту. Средства в бюджете предусмотрены, однако до ФГКУ «Росгранстрой» не доводились, конкурентные процедуры по отбору исполнителя работ не проводились.

Существуют риски, что к сроку проведения саммитов ШОС и БРИКС в 2020 году синхронизированный ввод в эксплуатацию всех производственных элементов аэропорта «Баландино» не будет обеспечен.

Выводы

Сроки выполнения работ по строительству и реконструкции объектов федеральной собственности в аэропортах «Домодедово» и «Баландино» не соблюдались.

Росавиацией не установлены приаэродромные территории «Баландино» и «Домодедово». Это не позволяет обеспечить безопасность полетов и исключить негативное воздействие оборудования аэродрома и полетов воздушных судов на здоровье человека и окружающую среду.

Рекомендации Счетной палаты Минтрансу России

- Принять меры по уменьшению стоимости незавершенного строительства в части объектов федеральной собственности аэропорта «Домодедово» для их дальнейшего ввода в эксплуатацию;
- улучшить работу по техническому перевооружению воздушного пункта пропуска Челябинск (Баландино), чтобы одновременно завершить инвестиционные вложения и ввод в эксплуатацию всех производственных элементов аэропорта «Баландино»;
- организовать контроль за исполнением Росавиацией мероприятий по установлению приаэродромных территорий в «Домодедово» и «Баландино».

Основание для проведения мероприятия

Пункт 3.9.0.17 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации, поручение Президента Российской Федерации от 13 октября 2018 года № Пр-1870.

Предмет мероприятия

- Деятельность Федерального агентства воздушного транспорта и подведомственных ему федеральных государственных унитарных предприятий по планированию и освоению бюджетных ассигнований на закупку работ по строительству и реконструкции объектов федеральной собственности в аэропортах «Домодедово» (г. Москва) и «Баландино» (г. Челябинск).
- Бухгалтерская, бюджетная, финансовая и статистическая отчетность, регистры бухгалтерского и бюджетного учета, государственные контракты, договоры и соглашения, первичные и иные документы, подтверждающие совершение операций объектами контроля.
- Нормативные правовые акты, принятые в целях организации и выполнения работ по строительству и реконструкции объектов федеральной собственности в аэропортах «Домодедово» и «Баландино».

Объекты мероприятия

- Федеральное агентство воздушного транспорта (далее – Росавиация, Агентство).
- Федеральное государственное унитарное предприятие «Администрация аэропорта «Домодедово» (ФГУП «ААД»).
- Федеральное государственное унитарное предприятие «Администрация гражданских аэропортов (аэродромов)» (ФГУП «АГА (А)»).

Срок проведения контрольного мероприятия

Февраль–апрель 2019 года.

Цель мероприятия

Оценить эффективность и результативность использования бюджетных ассигнований на строительство и реконструкцию объектов федеральной собственности в аэропортах «Домодедово» и «Баландино».

Критерии оценки эффективности использования федеральных и иных ресурсов

1. Полнота и своевременность исполнения Росавиацией и подведомственными ей федеральными государственными унитарными предприятиями требований нормативных правовых актов, поручений и соглашений, касающихся работ по строительству и реконструкции объектов федеральной собственности в аэропортах «Домодедово» и «Баландино».

2. Соответствие объемов бюджетных ассигнований, истребованных Росавиацией и доведенных до государственных заказчиков, фактической потребности, исходя из стоимости работ и уровня их освоения подрядными организациями.

3. Соблюдение календарных графиков выполнения работ по строительству и реконструкции объектов федеральной собственности в аэропортах «Домодедово» и «Баландино».

Проверяемый период деятельности

2016–2018 годы и истекший период 2019 года.

Краткая характеристика проверяемой сферы формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами и деятельности объектов проверки

Росавиация осуществляет функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере воздушного транспорта (гражданской авиации), а также функции по оказанию государственных услуг в области транспортной безопасности

в этой сфере¹. Руководителем Федерального агентства воздушного транспорта является А.В. Нерадько².

Руководствуясь положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации³ Росавиация в 2014 году передала подведомственным ей федеральным государственным унитарным предприятиям полномочия по исполнению от имени Российской Федерации государственных контрактов от лица государственного заказчика при осуществлении бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности, в том числе:

- ФГУП «ААД» – по соглашению от 16 июля 2014 года № С-146-14 (далее – Соглашение № С-146-14) в целях реконструкции и развития объектов федеральной собственности в аэропорту «Домодедово»;
- ФГУП «АГА (А)» – по соглашению от 25 марта 2014 года № С-61-14 (далее – Соглашение № С-61-14) в том числе в целях реконструкции объектов федеральной собственности в аэропорту «Баландино».

Результаты контрольного мероприятия

1. Полнота и своевременность исполнения Росавиацией и подведомственными ей федеральными государственными унитарными предприятиями требований нормативных правовых актов, поручений и соглашений, касающихся работ по строительству и реконструкции объектов федеральной собственности в аэропортах «Домодедово» и «Баландино»

1.1. Между Росавиацией и ЗАО «Международный аэропорт «Домодедово»⁴ (далее – Оператор, Инвестор) заключено соглашение от 2 февраля 2012 года № С-10-14 о соинвестировании строительства и реконструкции объектов аэропортового комплекса «Домодедово» (далее – Соглашение о соинвестировании). Согласно положениям Соглашения о соинвестировании стороны при его заключении подтвердили взаимную заинтересованность в развитии аэропорта «Домодедово» исходя из того, что использование бюджетных инвестиций на его развитие и последующее функционирование будет эффективно при условии одновременного завершения инвестиционных вложений и ввода в эксплуатацию всех производственных элементов его имущественного комплекса.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2004 года № 172 «Вопросы Федерального агентства воздушного транспорта».

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2009 года № 1950-р.

³ Статья 79 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

⁴ С февраля 2015 года правопреемником является ООО «Международный аэропорт «Домодедово».

Предметом Соглашения о соинвестировании является реализация мероприятий, направленных на развитие аэропорта «Домодедово» в рамках подпрограммы «Гражданская авиация» федеральной целевой программы «Развитие транспортной системы России (2010–2021 годы)» (далее – ФЦП «РТС»)⁵ на основе паритетности выполнения инвестиционных обязательств. Объемы финансовых вложений Инвестора, установленные Соглашением о соинвестировании, составляли 24 836,5 млн рублей, что соответствовало параметрам ФЦП «РТС».

В рамках реализации мероприятия «Реконструкция 2-й летной зоны аэропорта «Домодедово» Росавиации надлежало выполнить разработку проектной документации, строительство и реконструкцию перронов с обеспечением системой светосигнального оборудования, инженерными системами и коммуникациями до 2016 года.

Инвестор в 2013–2015 годах должен был обеспечить строительство и реконструкцию складов и комплексов грузообработки, а также ангаров для хранения и обслуживания воздушных судов, расширение системы электроснабжения по сети 10 кВ, развитие топливозаправочного комплекса, расширение системы центральной заправочной станции на перроне, замену систем пожаротушения, расширение и реконструкцию инженерных систем, строительство проходных коллекторов.

В рамках реализации мероприятия «Реконструкция и развитие аэропорта «Домодедово». Объекты федеральной собственности (1 и 2 очереди строительства) Росавиации в срок до 2017 года надлежало выполнить: разработку проектной документации и строительство новой взлетно-посадочной полосы (далее – ВПП) взамен выводимой из эксплуатации ВПП-2 с площадками для обработки воздушных судов противообледенительной жидкостью и сетью рулежных дорожек с системой светосигнального и метеорологического оборудования, оборудования радиотехнического обеспечения полетов, управления воздушным движением (в том числе вышки командно-диспетчерского пункта), со строительством инженерных сетей, аварийно-спасательной станции, очистных сооружений, периметрового ограждения и патрульной дороги.

Инвестору до 2016 года надлежало обеспечить строительство пассажирского терминала Т-2, комплекса деловой авиации, бизнес-центра, базы технического обслуживания аэродрома, складов и комплексов грузообработки (грузовых терминалов), ангаров для хранения и обслуживания воздушных судов, парковок, гостиничного комплекса.

Согласно отчетам ООО «Международный аэропорт «Домодедово» Инвестор выполнил свои обязательства по Соглашению о соинвестировании на сумму 64 028,2 млн рублей, в том числе по мероприятиям:

- «Реконструкция взлетно-посадочной полосы № 1, рулежных дорожек и мест стоянки самолетов в аэропорту «Домодедово» – на 7 733,4 млн рублей;

⁵ Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2001 года № 848 (утратило силу).

- «Реконструкция 2-й летной зоны аэропорта «Домодедово» – на 14 909,6 млн рублей;
- «Реконструкция и развитие аэропорта «Домодедово». Объекты федеральной собственности (1 и 2 очереди строительства)» – на 41 385,2 млн рублей.

Росавиацией в рамках реализации Соглашения о соинвестировании не обеспечен синхронизированный с Инвестором ввод в эксплуатацию производственных элементов имущественного комплекса аэропорта «Домодедово».

1) Так, на дату завершения контрольного мероприятия объем незавершенного строительства по объекту «Реконструкция взлетно-посадочной полосы № 1, рулежных дорожек и мест стоянки самолетов в аэропорту «Домодедово» составляет 1 802 181,6 тыс. рублей. Государственные контракты на выполнение соответствующих работ расторгнуты. В государственной программе «Развитие транспортной системы» (далее – ГП «РТС»), утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2017 года № 1596, и федеральной адресной инвестиционной программе на 2019 год и на плановый период 2020–2021 годов (далее – ФАИП) ассигнования на реализацию указанного мероприятия отсутствуют.

В результате бюджетные ассигнования в размере 1 802,2 млн рублей израсходованы не эффективно и без достижения ожидаемого результата.

Гарантийные сроки на оборудование общей стоимостью 677 476,7 тыс. рублей, приобретенное в 2012–2013 годах, истекли еще в 2015 году.

2) В рамках реализации мероприятия «Реконструкция 2-й летной зоны аэропорта «Домодедово» Росавиацией не обеспечены строительство и реконструкция перронов с системой светосигнального оборудования, инженерными системами и коммуникациями, что фактически обесценило вложения Инвестора в строительство нового пассажирского терминала Т-2, которые составили 38 023,5 млн рублей. Ввиду отсутствия перронов, введенный в эксплуатацию пассажирский терминал Т-2 аэропорта «Домодедово» не функционировал. В ходе осмотра объекта незавершенного строительства «Реконструкция 2-й летной зоны аэропорта «Домодедово» было установлено, что на дату завершения контрольного мероприятия пассажирский терминал Т-2 аэропорта «Домодедово» также не функционировал.

На дату завершения проверки объем незавершенного строительства объекта «Реконструкция 2-й летной зоны аэропорта «Домодедово» составил 1 184 781,7 тыс. рублей. Установленный ФАИП срок ввода в эксплуатацию объекта «Реконструкция 2-й летной зоны аэропорта «Домодедово» перенесен на 2019 год. С учетом незначительного объема выполненных работ (41 %), расторжения в одностороннем порядке государственного контракта на осуществление строительно-монтажных работ (далее – СМР), отсутствия соответствующих лимитов бюджетных обязательств на 2019 год и подрядной организации на завершение работ по объекту существуют значительные риски срыва Росавиацией сроков ввода объекта в эксплуатацию.

3) В рамках реализации объекта «Реконструкция и развитие аэропорта «Домодедово». Объекты федеральной собственности (1 и 2 очереди строительства) Росавиацией не обеспечен ввод в эксплуатацию новой ВПП-2 с площадками для обработки воздушных судов противообледенительной жидкостью и сетью рулежных дорожек с системой светосигнального и метеорологического оборудования, оборудования радиотехнического обеспечения полетов, управления воздушным движением, со строительством инженерных сетей, аварийно-спасательной станции, очистных сооружений, периметрового ограждения и патрульной дороги.

Выезд инспекторов Счетной палаты Российской Федерации на объекты незавершенного строительства аэропорта «Домодедово» показал, что существующая ВПП-2 была частично выведена из эксплуатации и разобрана, ее длина сокращена с 3 800 м до 2 370 м. Оборудование радиотехнического обеспечения полетов демонтировано. В результате, по данным Оператора, пропускная способность аэродрома снизилась на 35 %.

Учитывая ограниченную работоспособность существующей ВПП-2 в случае закрытия ВПП-1 на регламентное обслуживание или чрезвычайной ситуации существуют риски перебоев в работе как аэродрома «Домодедово» (г. Москва), так и Московского авиационного узла в целом.

1.2. Согласно положениям ФЦП «РТС» целями осуществления бюджетных инвестиций в объекты аэропорта «Домодедово» являлись обеспечение роста пропускной способности аэропорта и его соответствия требованиям эксплуатации современных воздушных судов. Основным ожидаемым результатом реализации указанного мероприятия являлось обеспечение пропускной способности аэродрома – не менее 90 воздушных судов в час.

Однако организация работ по развитию и реконструкции объектов федеральной собственности аэропорта «Домодедово» (г. Москва) не только не позволила обеспечить рост его пропускной способности, но и привела к значительному снижению основных показателей его деятельности.

Пропускная способность аэродрома сократилась с 84 взлетно-посадочных операций в час в 2013 году до 80 взлетно-посадочных операций в час в 2018 году (с 524 103 взлетно-посадочных операций в год в 2013 году до 505 385 взлетно-посадочных операций в год в 2018 году). Пассажиропоток в аэропорту «Домодедово» сокращен с 30 765 078 пассажиров в год в 2013 году до 29 403 704 пассажиров в год в 2018 году. Интенсивность перевозок сократилась с 263 496 взлетно-посадочных операций в год в 2013 году до 222 270 взлетно-посадочных операций в год в 2018 году. Количество маршрутов в течение 2018 года сокращено на 16 единиц и по итогам года составило 186 единиц. Количество авиакомпаний, обслуживаемых в аэропорту «Домодедово», сократилось с 82 единиц в 2013 году до 50 единиц в 2018 году, в том числе количество иностранных авиакомпаний сократилось с 57 единиц 2013 году до 37 единиц в 2018 году.

Соответственно цель и ожидаемый результат осуществления бюджетных инвестиций в объекты федеральной собственности аэропорта «Домодедово», установленные ФЦП «РТС», Росавиацией не достигнуты.

1.3. Город Челябинск определен местом проведения в 2020 году заседания Совета глав государств – членов Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) и встречи глав государств, входящих в объединение БРИКС⁶.

Строительство и реконструкция объектов федеральной собственности аэропорта «Баландино» в целях подготовки к саммитам ШОС и БРИКС в 2020 году в соответствии с ГП «РТС» и ФАИП реализуются в рамках мероприятий: «Реконструкция аэропортового комплекса «Баландино» и «Реконструкция аэропортового комплекса «Баландино». II этап строительства».

В целях комплексной эффективной реализации инвестиционного проекта «Реконструкция аэропортового комплекса «Баландино» и координации деятельности сторон при его реализации между Росавиацией, правительством Челябинской области (далее – правительство ЧО) и ОАО «Челябинское авиапредприятие» (далее – ОАО «ЧАП») заключено соглашение о реализации указанного инвестиционного проекта от 20 января 2016 года № С-08-14 (далее – Соглашение № С-08-14).

В соответствии с условиями Соглашения № С-08-14:

- Росавиация обеспечивает реконструкцию аэродромного комплекса;
- правительство ЧО обеспечивает проектирование и реконструкцию объектов привокзальной инфраструктуры;
- ОАО «ЧАП» обеспечивает строительство аэровокзального комплекса.

Проверка показала, что правительством ЧО работы по реконструкции привокзальной инфраструктуры не осуществлялись. Расходы ОАО «ЧАП» на выполнение указанных работ составили 22,4 млн рублей, или 6 % от объема капитальных вложений, установленных Соглашением № С-08-14.

Общий объем расходов за счет внебюджетных источников по состоянию на 31 марта 2019 года составил 2 138,4 млн рублей. В том числе ОАО «ЧАП» осуществляется строительство нового терминала внутренних воздушных линий общей площадью 16,4 тыс. кв. м с установкой четырех телетрапов и реконструкция терминала международных воздушных линий. Планируемый срок окончания работ – декабрь 2019 года.

Согласно положениям ГП «РТС» целью осуществления бюджетных инвестиций в реконструкцию объектов федеральной собственности аэропорта «Баландино» является обеспечение приема современных воздушных судов и подготовка аэропорта к проведению саммитов ШОС и БРИКС. Основными ожидаемыми результатами реализации указанного

⁶ Указ Президента Российской Федерации от 15 марта 2018 года № 110.

мероприятия является обеспечение требуемого уровня безопасности полетов, улучшение качества предоставляемых пассажирам авиауслуг (в том числе в международном сообщении), устранение негативного влияния инфраструктурных ограничений аэропорта на качество авиаобслуживания и увеличение не менее чем на 120 тыс. пассажиров в год объема перевозок через аэропорт.

Государственной программой «Развитие внешнеэкономической деятельности»⁷ предусмотрена реализация мероприятия «Техническое перевооружение воздушного пункта пропуска Челябинск (Баландино), Челябинская область» с объемом финансирования 580,0 млн рублей, в том числе: на 2019 год – 350,0 млн рублей, на 2020 год – 230,0 млн рублей.

На дату завершения контрольного мероприятия разделы проектной документации в части Роспотребнадзора, Россельхознадзора, Пограничной службы ФСБ России и ФТС России находятся на согласовании в центральных аппаратах указанных ведомств.

Государственная экспертиза проектной документации не проводилась, соответствующие бюджетные ассигнования до ФГКУ «Росгранстрой» в 2019 году не доводились, конкурентные процедуры по отбору исполнителя работ на техническое перевооружение воздушного пункта пропуска Челябинск (Баландино) не осуществлялись, что влечет риски невыполнения задачи по одновременному завершению инвестиционных вложений и вводу в эксплуатацию всех производственных элементов имущественного комплекса, определенной Соглашением № С-08-14.

1.4. Согласно статье 47 Воздушного кодекса Российской Федерации приаэродромная территория устанавливается решением Росавиации в целях обеспечения безопасности полетов воздушных судов, перспективного развития аэропорта и исключения негативного воздействия оборудования аэродрома и полетов воздушных судов на здоровье человека и окружающую среду.

Нарушение требований Воздушного кодекса Российской Федерации об установлении приаэродромных территорий и соответствующих ограничений использования земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимости, осуществления экономической и иной деятельности, а также эксплуатация такого аэродрома, признаются нарушением требований безопасности полетов воздушных судов⁸.

В нарушение статьи 47 Воздушного кодекса Российской Федерации приаэродромные территории в отношении аэропортов «Баландино» и «Домодедово» Росавиацией не установлены.

⁷ Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 330.

⁸ Часть 5 статьи 4 Федерального закона от 1 июля 2017 года № 135-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка установления и использования приаэродромной территории и санитарно-защитной зоны.

2. Соответствие объемов бюджетных ассигнований, истребованных Росавиацией и доведенных до государственных заказчиков, фактической потребности, исходя из стоимости работ и уровня их освоения подрядными организациями

Соглашениями №№ С-61-14 и С-146-14 определены обязанности сторон, в том числе:

Росавиация

- доводит до унитарных предприятий лимиты бюджетных обязательств в пределах объемов, установленных соглашениями, при условии доведения соответствующих лимитов до Агентства;
- осуществляет проведение проверок в части соблюдения унитарными предприятиями условий, установленных заключенными соглашениями;
- осуществляет контроль за целевым и эффективным использованием бюджетных средств;
- утверждает титульные списки вновь начинаемых и переходящих объектов на соответствующий год.

ФГУП «АГА (А)» и ФГУП «ААД»

- осуществляют закупку товаров, работ и услуг в соответствии с требованиями законодательства о контрактной системе⁹, в том числе определяют и обосновывают начальную (максимальную) цену государственного контракта;
- заключают и оплачивают государственные контракты в пределах лимитов бюджетных обязательств, установленных соглашениями;
- осуществляют оперативный мониторинг хода работ по строительству и реконструкции объектов, выполняемых за счет всех источников финансирования;
- организуют приемку выполненных работ и законченных строительством объектов, уведомляют и представляют госзаказчику необходимые документы о готовности объектов и результатах работы приемочной комиссии;
- направляют Росавиации проекты предложений по внесению изменений в ФЦП «РТС», ГП «РТС» и ФАИП в порядке, установленном Агентством (на дату завершения контрольного мероприятия соответствующий порядок Росавиацией не установлен);

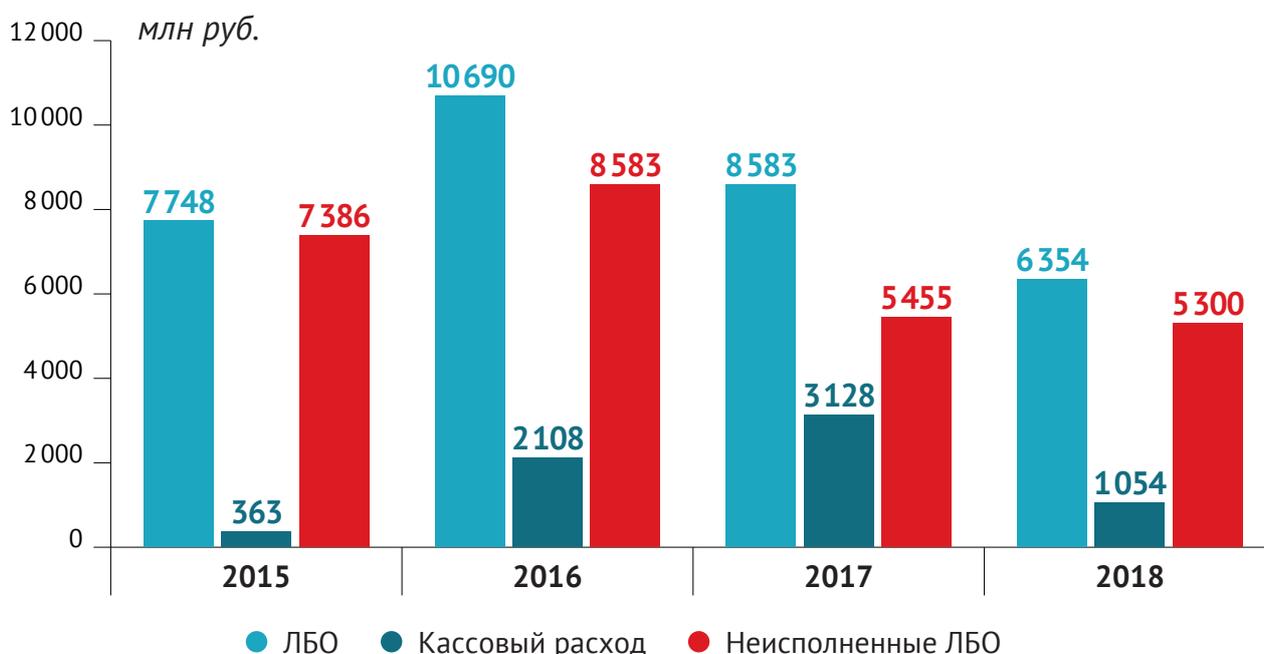
⁹ Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

- осуществляют контроль за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета, выделенных на объекты капитального строительства государственной собственности.

В проверяемом периоде ФГУП «ААД» и ФГУП «АГА (А)» направляли Росавиации заявки на бюджетное финансирование в соответствии с показателями ФАИП на соответствующий период и с учетом неисполненных бюджетных назначений по итогам предыдущих периодов. Росавиация, в свою очередь, истребовала соответствующие бюджетные ассигнования и доводила их до унитарных предприятий.

Анализ показал, что доведенные в проверяемом периоде до ФГУП «ААД» лимиты бюджетных обязательств (далее – ЛБО) соответствовали заявленным им потребностям. При этом ни ФГУП «ААД», ни Росавиация при истребовании ассигнований из федерального бюджета не учитывали крайне низкий уровень производства работ на объектах федеральной собственности аэропорта «Домодедово». Недостаточный уровень планирования бюджетных инвестиций ежегодно в период 2015–2018 годов приводил к отвлечению из федерального бюджета значительного объема бюджетных ассигнований, который по итогам отчетного периода возвращался в федеральный бюджет.

Сведения о доведенных Росавиацией и неисполненных ФГУП «ААД» объемах бюджетных ассигнований на строительство (реконструкцию) объектов федеральной собственности аэропорта «Домодедово» в 2015–2018 годах представлены на диаграмме:



В 2019 году Росавиация довела до ФГУП «ААД» 1 087 000,0 тыс. рублей. На дату завершения контрольного мероприятия кассовые расходы не осуществлялись.

Сведения об освоении доведенных Росавиацией до ФГУП «АГА (А)» объемах бюджетных ассигнований на строительство (реконструкцию) объектов федеральной собственности аэропорта «Баландино» в 2016–2018 годах представлены на диаграмме:



Проверка порядка определения сметной стоимости объектов строительства и реконструкции

В части объектов федеральной собственности аэропорта «Домодедово»

1) Сметная стоимость строительства объекта «Реконструкция и развитие аэропорта «Домодедово». Объекты федеральной собственности (первая и вторая очереди строительства) в текущем уровне цен III квартала 2013 года (с учетом НДС) составила 13 396 908,4 тыс. рублей, в том числе: СМР – 10 883 749,8 тыс. рублей, оборудование – 1 594 198,3 тыс. рублей, прочие затраты – 918 960,3 тыс. рублей¹⁰.

Начальная (максимальная) цена государственного контракта (далее – НМЦК) на выполнение указанных работ составила 12 916 574,9 тыс. рублей. По результатам конкурентных процедур Росавиация заключила государственный контракт с ЗАО «Строительное управление № 1» (далее – ЗАО «СУ-1») от 11 июля 2014 года № ГК-143-14 (далее – ГК-143-14) стоимостью 12 851 900,0 тыс. рублей.

Проверка показала, что Росавиация при формировании НМЦК по ГК-143-14 применила индексы пересчета стоимости в цены 2015 года – 1,062, в цены 2016 года – 1,065.

¹⁰ Согласно заключению ФАУ «Главгосэкспертиза» от 9 сентября 2013 года № 779-13/ПЭ-5762/10.

Согласно разъяснению Минэкономразвития России¹¹ расчет сметной стоимости объекта капитального строительства по годам реализации инвестиционного проекта в ценах соответствующих лет осуществляется с использованием индексов-дефляторов «Инвестиции в основной капитал за счет всех источников финансирования», применяемых при подготовке проектов законов (решений) о соответствующем бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов¹² установлены следующие значения индексов-дефляторов «Инвестиции в основной капитал за счет всех источников финансирования»: на 2015 год – 1,051, на 2016 год – 1,051.

В результате Росавиация при формировании НМЦК, проведении конкурентных процедур и заключении ГК-143-14 допустила завышение его стоимости на 92 397,1 тыс. рублей ($12\ 851\ 900,0 - 12\ 759\ 502,9 = 92\ 397,1$), что повлекло риски неэффективного использования бюджетных ассигнований на указанную сумму.

2) Согласно проектной документации и сводному сметному расчету (пункты 25, 27, 29) по объекту «Реконструкция и развитие аэропорта «Домодедово». Объекты федеральной собственности (первая и вторая очереди строительства)» сумма возвратных материалов при выполнении работ по вырубке лесного массива составила в ценах I квартала 2014 года 189 202,6 тыс. рублей. Однако при формировании НМЦК на выполнение работ по объекту «Реконструкция и развитие аэропорта «Домодедово». Объекты федеральной собственности (первая и вторая очереди строительства)» цена работ не была снижена Росавиацией на стоимость возвратных материалов при вырубке лесного массива, что повлекло увеличение расходов федерального бюджета на 189 202,6 тыс. рублей.

В части объектов федеральной собственности аэропорта «Баландино»

Единственным исполнителем осуществляемых Росавиацией в 2018–2019 годах закупок работ и услуг по реконструкции аэропортового комплекса «Баландино» определено ОАО «Центродорстрой»¹³.

Следует отметить, что порядок применения индексов изменения сметной стоимости при расчете НМЦК по государственным контрактам на строительство (реконструкцию) объектов капитального строительства действующим законодательством не установлен.

При том, что порядок расчета НМЦК, примененный ФГУП «АГА (А)», повлек увеличение на общую сумму 81 517,9 тыс. рублей стоимости следующих государственных контрактов, заключенных с ОАО «Центродорстрой»:

¹¹ Письмо Департамента развития контрактной системы Минэкономразвития России от 19 октября 2015 года № Д 28и-3161.

¹² Размещен на официальном сайте Минэкономразвития России 23 октября 2013 года.

¹³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2018 года № 2501-р.

1) Государственный контракт от 28 ноября 2018 года № 0373100090918000073 стоимостью 1 717 715,8 тыс. рублей (далее – ГК-073).

По результатам государственной экспертизы проектно-сметной документации стоимость работ в базисных ценах 2001 года составила 419 923,56 тыс. рублей (без НДС), в ценах IV квартала 2017 года – 2 922 587,2 тыс. рублей (с НДС).

Согласно разъяснениям Минрегиона России¹⁴ НМЦК определяется базисно-индексным способом с применением индексов изменения сметной стоимости, сообщаемых Минрегионом России, действовавших на момент объявления торгов, и прогнозных индексов-дефляторов, устанавливаемых Минэкономразвития России, применяемых с учетом планируемых к выполнению в конкретном квартале объемов работ, исходя из календарного плана.

Следовательно, НМЦК подлежит определению путем пересчета базисных цен сметной документации в текущие цены на момент формирования извещения о проведении закупки с применением соответствующих индексов изменения сметной стоимости, доводимых Минстроем России, а также прогнозных индексов-дефляторов, устанавливаемых Минэкономразвития России.

При этом ФГУП «АГА (А)» при расчете НМЦК по ГК-073 не осуществлялся пересчет базисных цен 2001 года в текущий уровень цен на момент формирования извещения о проведении закупки с применением индексов изменения сметной стоимости, доводимых Минстроем России.

ФГУП «АГА (А)» проиндексировало сметную стоимость, определенную в ценах IV квартала 2017 года, с использованием средневзвешенного индекса-дефлятора, рассчитанного с применением индексов-дефляторов «Инвестиции в основной капитал (капитальные вложения)» на 2018 и 2019 годы, установленных Прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 года¹⁵.

В результате стоимость работ по ГК-073 составила:

(тыс. руб.)

	Стоимость работ в текущем уровне цен IV кв. 2017 г. (без НДС)	Индекс-дефлятор	Стоимость работ в ценах соответствующих лет (без НДС)	Стоимость работ в ценах соответствующих лет (с НДС – 18 %)
2018 г.	484 723,2	1,049	508 474,6	600 000,0
2019 г.	859 972,5	1,10145 (1,049×1,050)	947 216,7	1 117 715,8
Итого	1 344 695,7		1 455 691,3	1 717 715,8

¹⁴ Письма Минрегиона России от 3 мая 2011 года № 8628-08/ИП-ОГ, от 6 октября 2009 года № 32673-ИП/08.

¹⁵ Опубликован на сайте Минэкономразвития России 1 октября 2018 года.

При этом с учетом индексов Минстроя России¹⁶ стоимость работ в текущих ценах IV квартала 2018 года на момент формирования извещения о закупке составляла:

(тыс. руб.)

Вид работ	Стоимость работ в базисном уровне цен 2001 г. (без НДС)*	Прогнозный индекс Минстроя России	Стоимость работ в ценах IV кв. 2018 г. (без НДС)	Стоимость работ в ценах IV кв. 2018 г. (с НДС)
СМР	166 720,1	6,87	1 145 367,4	1 351 533,5
Оборудование	47 490,1	4,18	198 508,5	234 240,1
Пуско-наладочные работы	93,8	14,79	1 387,8	1 637,6
Затраты за негативное воздействие на окружающую среду	0,4	11,85	5,1	6,0
Рабочая документация	11 274,0	4,56	51 383,5	60 632,5
Итого	225 578,4		1 396 652,3	648 049,7

* Здесь и далее значения в базисном уровне цен 2001 года получены путем обратного расчета текущих цен IV квартала 2017 года с использованием соответствующих прогнозных индексов Минстроя России.

С учетом прогнозных индексов-дефляторов на 2019 год Минэкономразвития России НМЦК ГК-073 составляет:

(тыс. руб.)

	Стоимость работ в текущем уровне цен IV кв. 2018 г. (без НДС)	Индекс-дефлятор	Стоимость работ в ценах соответствующих лет (без НДС)	Стоимость работ в ценах соответствующих лет (с НДС – 18 %)
2018 г.	508 474,6	1	508 474,6	600 000,0
2019 г.	888 177,7	1,050	932 586,6	1 100 452,2
Итого	1 396 652,3		1 441 061,2	1 700 452,2

Вышеуказанный метод расчета ФГУП «АГА (А)» НМЦК привел к увеличению стоимости работ по ГК-073 на 17 263,6 тыс. рублей (1 717 715,8 – 1 700 452,2), подлежащих оплате за счет средств федерального бюджета.

2) Государственный контракт от 22 февраля 2019 года № 0373100090919000003 стоимостью 645 050,9 тыс. рублей (далее – ГК-003).

При расчете НМЦК по ГК-003 ФГУП «АГА (А)» также не осуществлялся пересчет базисных цен 2001 года в текущий уровень цен I квартала 2019 года.

¹⁶ Письма Минстроя России от 4 апреля 2018 года № 13606-ХМ/09 «Об индексах изменения сметной стоимости строительства в I квартале 2018 года», от 10 октября 2018 года № 41343-ЛС/09 «Об индексах изменения сметной стоимости строительства в IV квартале 2018 года» и от 15 ноября 2018 года № 45824-ДВ/09 «Об индексах изменения сметной стоимости строительства в IV квартале 2018 года».

При этом с учетом индексов Минстроя России стоимость работ в текущих ценах I квартала 2019 года на момент формирования извещения о закупке составляла:

(тыс. руб.)

Вид работ	Стоимость работ в текущем уровне цен IV кв. 2017 г. (без НДС)	Стоимость работ в базисном уровне цен 2001 г. (без НДС)	Прогнозный индекс Минстроя России	Стоимость работ в ценах соответствующих лет (без НДС)	Стоимость работ в ценах соответствующих лет (с НДС – 20 %)
СМР	488 011,1	74 165,8	6,87	509 519,2	611 423,0
Оборудование	10,9	2,7	4,21	11,3	13,5
Затраты за негативное воздействие на окружающую среду	9,7	0,8	11,94	10,1	12,1
Итого	488 031,7	74 169,3		509 540,6	611 448,6

Метод расчета ФГУП «АГА (А)» НМЦК привел к увеличению стоимости работ по ГК-003 на 33 602,3 тыс. рублей (645 050,9 – 611 448,6), подлежащих оплате за счет федерального бюджета.

3) Государственный контракт от 22 февраля 2019 года № 0373100090919000004 стоимостью 1 625 506,1 тыс. рублей (далее – ГК-004).

При расчете НМЦК по ГК-004 ФГУП «АГА (А)» также не осуществлялся пересчет базисных цен 2001 года в текущий уровень цен I квартала 2019 года.

При этом с учетом индексов Минстроя России стоимость работ в текущих ценах I квартала 2019 года на момент формирования извещения о закупке составляла:

(тыс. руб.)

Вид работ	Стоимость работ в текущем уровне цен II кв. 2018 г. (без НДС)	Стоимость работ в базисном уровне цен 2001 г. (без НДС)	Прогнозный индекс Минстроя России	Стоимость работ в ценах соответствующих лет (без НДС)	Стоимость работ в ценах соответствующих лет (с НДС – 20 %)
СМР	1 229 495,8	184 609,0	6,87	1 268 263,7	1 521 916,4
Оборудование	39 898,3	9 779,0	4,21	41 169,6	49 403,5
Разбивочные работы	720,4	62,5	11,94	746,0	895,3
Затраты за негативное воздействие на окружающую среду	1 057,4	91,7	11,94	1 095,0	1 314,0

Вид работ	Стоимость работ в текущем уровне цен II кв. 2018 г. (без НДС)	Стоимость работ в базисном уровне цен 2001 г. (без НДС)	Прогнозный индекс Минстроя России	Стоимость работ в ценах соответствующих лет (без НДС)	Стоимость работ в ценах соответствующих лет (с НДС – 20 %)
Рабочая документация	18 912,3	4 149,5	4,75	19 702,3	23 642,8
Итого	1 290 084,2	198 691,7		1 330 976,6	1 597 172,0

Метод расчета ФГУП «АГА (А)» НМЦК привел к увеличению стоимости работ по ГК-004 на 28 334,1 тыс. рублей (1 625 506,1 – 1 597 172,0), подлежащих оплате за счет федерального бюджета.

На официальном сайте ЕИС 8 апреля 2019 года размещено извещение ФГУП «АГА (А)» о закупке у единственного поставщика строительно-монтажных работ по объекту «Реконструкция аэропортового комплекса «Баландино». II этап строительства» на сумму 131 783,0 тыс. рублей.

Расчет НМЦК осуществлен ФГУП «АГА (А)» также без пересчета базисных цен 2001 года в текущие цены формирования извещения о закупке с индексацией работ с использованием индекса-дефлятора Минэкономразвития России на 2019 год (1,05).

При этом стоимость работ с применением индексов изменения сметной стоимости строительства в I квартале 2019 года, доведенных Минстроем России¹⁷, составляет 129 465,1 тыс. рублей, что на 2 317,9 тыс. рублей меньше цены контракта, указанной в извещении и закупке.

3. Соблюдение календарных графиков выполнения работ по строительству и реконструкции объектов федеральной собственности в аэропортах «Домодедово» (г. Москва) и «Баландино» (г. Челябинск)

В части объектов федеральной собственности аэропорта «Домодедово»

1) Согласно положениям постановления Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2001 года № 848 основными целями и задачами реализации ФЦП «РТС» являлось развитие воздушных перевозок путем создания сети узловых распределительных центров (аэропортов-хабов), формируемых на базе Московского («Шереметьево», «Внуково», «Домодедово») и Санкт-Петербургского («Пулково») авиационных узлов.

Одним из важнейших мероприятий (приложение № 2 к ФЦП «РТС») являлось «Реконструкция взлетно-посадочной полосы № 1, рулежных дорожек и мест стоянки самолетов в аэропорту «Домодедово».

¹⁷ Письмо Минстроя России от 22 января 2019 года № 1408-ЛС/09.

В целях достижения соответствующего ожидаемого результата ФГУП «ААД» заключило государственный контракт от 17 декабря 2012 года № ГК-334-14 с ЗАО «СУ-1» (далее – ГК-334-14) стоимостью 2 025 056,5 тыс. рублей сроком выполнения работ – 370 дней. В рамках исполнения обязательств по ГК-334-14 ФГУП «ААД» в 2012–2013 годах перечислило ЗАО «СУ-1» авансовые платежи на общую сумму 1 281 380,0 тыс. рублей, приняло оборудование на сумму 677 416,7 тыс. рублей и материалы – на сумму 112 254,6 тыс. рублей и передало ЗАО «СУ-1» оборудование и материалы в монтаж.

В сроки, установленные условиями ГК-334-14, работы не выполнены. Согласно справкам КС-3 объем выполненных работ по ГК-334-14 составлял: на конец 2012 года – 241 363,1 тыс. рублей, на конец 2013 года – 1 393 080,9 тыс. рублей, на конец 2014 года – 1 426 002,5 тыс. рублей, на конец 2015 года – 1 451 589,6 тыс. рублей, на конец 2016 года – 1 492 152,7 тыс. рублей.

Частью 2 статьи 715 Гражданского кодекса Российской Федерации установлено, что если подрядчик выполняет работу настолько медленно, что окончание ее к сроку становится невозможным, заказчик вправе отказаться от исполнения договора и потребовать возмещения убытков.

Проверка показала, что на дату завершения срока исполнения ГК-334-14 (декабрь 2013 года) объем выполненных и принятых работ составлял 1 393 080,9 тыс. рублей, или 68,3 % от стоимости контракта. За 2014–2016 годы объем выполненных и принятых работ по ГК-334-14 составил всего 99 071,8 тыс. рублей. В 2017–2018 годах работы на объекте «Реконструкция взлетно-посадочной полосы № 1, рулежных дорожек и мест стоянки самолетов в аэропорту «Домодедово» не принимались и не оплачивались. При этом уведомление ЗАО «СУ-1» о расторжении ГК-334-14 в одностороннем порядке было направлено ФГУП «ААД» письмом от 30 октября 2018 года № 01-06-20/1169.

Часть аванса в размере 476 808,1 тыс. рублей, предоставленного ЗАО «СУ-1» еще в 2012 году, не освоена и на дату завершения контрольного мероприятия в федеральный бюджет не возвращена. Срок действия гарантии ОАО «МТС-Банк» от 2 декабря 2014 года на сумму 542 974,2 тыс. рублей истек еще 30 июня 2015 года.

При этом неиспользованный в рамках ГК-334-14 аванс не отражен в составе дебиторской задолженности ФГУП «ААД», что повлекло искажение строки 260 «Расчеты по выданным авансам» баланса, а также сведений по дебиторской и кредиторской задолженностям по бюджетным инвестициям за 2014–2018 годы, на 100 % от соответствующего показателя бухгалтерской отчетности по бюджетным инвестициям.

По факту грубого нарушения правил ведения бухгалтерского учета в ходе контрольного мероприятия составлен протокол об административном правонарушении, ответственность за которое установлена частью 1 статьи 15.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Приобретенное в 2012–2013 годах и переданное ЗАО «СУ-1» в монтаж оборудование на сумму 677 476,7 тыс. рублей не смонтировано и находится на объектах незавершенного строительства. Паспортами оборудования установлены следующие гарантийные сроки: 12 месяцев с даты ввода изделия в эксплуатацию, но не более 18 месяцев с даты поставки при условии соблюдения потребителем требований эксплуатационной документации, транспортирования и хранения. Соответственно гарантийные сроки на оборудование, закупленное и переданное в монтаж в рамках реализации объекта «Реконструкция взлетно-посадочной полосы № 1, рулежных дорожек и мест стоянки самолетов в аэропорту «Домодедово», истекли в 2015 году, что влечет риски дополнительных расходов федерального бюджета в случае необходимости их замены или ремонта по результатам монтажа и пусконаладки.

Стоимость остатков неиспользованных материалов составляет 60 460,3 тыс. рублей.

Не завершены работы по строительству следующих объектов:

- устройство площадки БКТП ПОЖ-1 и подъездной дороги к ПОЖ-1;
- автоматизация и оборудование подземной емкости для сбора отработанной ПОЖ-жидкости на площадках ПОЖ-1 и ПОЖ-2;
- строительство очистных сооружений поверхностного стока (площадки №№ 1, 2);
- прокладка кабельных линий электроснабжения 10 кВ на участке т.В – ТП7;
- агротехнические мероприятия.

2) В рамках ФЦП «РТС» и ГП «РТС» ФГУП «ААД» реализовывало следующие мероприятия:

Этап мероприятия	Перечень работ, включенных в этап реализации мероприятия	Срок реализации
Мероприятие «Реконструкция и развитие аэропорта «Домодедово». Объекты федеральной собственности (1 и 2 очереди строительства)»		
I проектирование	Разработка проектной документации	2010–2013 гг.
II проектирование	Реконструкция и строительство перрона	2016–2017 гг.
I реконструкция	<ul style="list-style-type: none"> • Строительство новой ВПП с искусственным покрытием (3 800 м) взамен выводимой из эксплуатации ВПП-2, включая искусственные покрытия (294 450 кв. м), водосточно-дренажную систему, светосигнальное и метеорологическое оборудование, оборудование радиотехнического обеспечения полетов, оборудование управления воздушным движением; • строительство скоростных, соединительных и магистральной рулежных дорожек, включая искусственные покрытия (410 905 кв. м), водосточно-дренажную систему, светосигнальное оборудование; • реконструкция и переоборудование существующей ВПП-2 под использование в качестве магистральной рулежной дорожки, включая искусственные покрытия (90 000 кв. м), водосточно-дренажную систему, светосигнальное оборудование; • строительство площадок для обработки противообледенительной жидкостью на 6 воздушных судов; • строительство патрульных и внутрипортовых производственных дорог (131 267 кв. м); • реконструкция существующего и строительство нового периметрового ограждения (10 845 м); • устройство системы электроснабжения; • строительство инженерных сетей; • строительство аварийно-спасательной станции; • строительство очистных сооружений 	2014–2018 гг.
II реконструкция	<ul style="list-style-type: none"> • Реконструкция и строительство перрона (50,9 тыс. кв. м), включая искусственные покрытия, водосточно-дренажную систему, освещение, светосигнальное оборудование, инженерные сети; • устройство системы электроснабжения; • строительство защитных кожухов существующей системы централизованной заправки самолетов; • строительство периметрового ограждения (4 320 м) 	2018–2019 гг.

Этап мероприятия	Перечень работ, включенных в этап реализации мероприятия	Срок реализации
Мероприятие «Реконструкция 2-й летной зоны аэропорта «Домодедово»		
I проектирование	Разработка проектной документации	2012–2013 гг.
II проектирование	Разработка проектной документации	2016–2017 гг.
I реконструкция	<ul style="list-style-type: none"> • Реконструкция перрона, включая искусственные покрытия (124500 кв. м), водосточно-дренажную систему, освещение, светосигнальное оборудование; • строительство проходных тоннелей для технического обслуживания воздушных судов (292 м); • строительство защитных кожухов существующей системы централизованной заправки самолетов; • устройство системы электроснабжения; • строительство инженерных сетей 	2014–2017 гг.
II реконструкция	<ul style="list-style-type: none"> • Реконструкция перрона, включая искусственные покрытия (22,9 тыс. кв. м), водосточно-дренажную систему, освещение, светосигнальное оборудование; • строительство проходных тоннелей для технического обслуживания воздушных судов (200 м); • строительство защитных кожухов существующей системы централизованной заправки самолетов; • устройство системы электроснабжения; • строительство инженерных сетей 	2018–2019 гг.

а) В рамках мероприятия «Реконструкция и развитие аэропорта «Домодедово». Объекты федеральной собственности (1 и 2 очереди строительства). I этап» Росавиацией был заключен государственный контракт от 11 июля 2014 года № ГК-143-14 (далее – ГК-143-14) с ЗАО «СУ-1» стоимостью 13 003 143,2 тыс. рублей и сроком выполнения – до ноября 2016 года.

В 2014 году подрядчику перечислен аванс на сумму 2 850,0 млн рублей.

По причине несоблюдения ЗАО «СУ-1» графика выполнения работ в ГК-143-14 вносились изменения в части объемов финансирования на соответствующий год, неисполненные обязательства 2015–2016 годов переносились на 2017–2018 годы.

На основании распоряжения Правительства Российской Федерации¹⁸ ФГУП «ААД» дополнительно перечислило ЗАО «СУ-1» на лицевой счет в УФК по Московской

¹⁸ От 30 апреля 2018 года № 845-р.

области аванс в размере 608 282,7 тыс. рублей (п/п от 5 июля 2018 года). При этом за ЗАО «СУ-1» числилась дебиторская задолженность по неотработанному авансу в размере 2 433 310,2 тыс. рублей.

Информация о реализации ГК-143-14 приведена в таблице:

(тыс. руб.)

Период	Оплата	Зачет аванса	Принято работ	Дебиторская задолженность
2014 г. (аванс)	2 850 000,0	-	-	2 850 000,0
2015 г.	333 811,5	334,1	334 145,6	2 849 665,9
2016 г.	1 678 868,6	237 635,8	1 916 504,5	2 612 029,9
2017 г.	2 753 080,1	178 719,7	2 931 799,9	2 433 310,2
2018 г. (аванс)	608 282,7			
2018 г.	277 017,1	92 886,3	369 903,4	2 948 706,5
Итого	8 501 060,0	93 303,0	5 552 353,4	0,00
2018 г. (взыскано за счет банковской гарантии)			2 948 706,5	

В июне 2016 года в отношении ЗАО «СУ-1» была введена процедура банкротства – наблюдение¹⁹. В ноябре 2018 года ЗАО «СУ-1» признано несостоятельным (банкротом), открыта процедура банкротства²⁰.

По причине низкого уровня организации работ ФГУП «ААД» в 2017 году известило Росавиацию о решении расторгнуть ГК-143-14 в одностороннем порядке²¹. Однако руководитель Росавиации А.В. Нерадько поручил генеральному директору ФГУП «ААД» незамедлительно отменить данное решение²². Письмом от 19 апреля 2018 года № исх-9611/14 Росавиация также отказала ФГУП «ААД» в согласовании заключения соглашения о расторжении ГК-143-14.

В результате ФГУП «ААД» направило ЗАО «СУ-1» уведомление об одностороннем отказе от исполнения ГК-143-14 только 16 ноября 2018 года.

По состоянию на 15 марта 2019 года техническая готовность I этапа реконструкции мероприятия «Реконструкция и развитие аэропорта «Домодедово». Объекты федеральной собственности (1 и 2 очереди строительства) составляет 43 % от стоимости работ по контракту. Остаточная стоимость незавершенного строительства составляет 7 450 789,6 тыс. рублей.

¹⁹ Определение Арбитражного суда Московской области от 8 июня 2016 года по делу № А41-13602/15.

²⁰ Решение Арбитражного суда Московской области от 23 ноября 2018 года по делу № А41-13602/2015.

²¹ Письмо ФГУП «ААД» от 13 февраля 2017 года № 01-06-21/158.

²² Письмо от 21 февраля 2017 года № исх.-3681/14.

Сроки завершения работ в ФАИП перенесены с 2016 на 2020 год, что привело к удорожанию стоимости реконструкции с 13 003 143,2 тыс. рублей (цена ГК-143-14) до 17 148 944,3 тыс. рублей (расчет дополнительной потребности финансирования объекта), или на 4 145 801,1 тыс. рублей, и соответственно к дополнительным расходам федерального бюджета.

По причине срыва сроков завершения строительно-монтажных работ по объекту «Реконструкция и развитие аэропорта «Домодедово». Объекты федеральной собственности (1 и 2 очереди строительства) не смонтировано и находится на ответственном хранении у поставщиков оборудование на общую сумму 302,4 млн рублей, закупленное ФГУП «ААД» по договорам поставки в 2015–2016 годах.

В соответствии с пунктом 8.1 договоров поставки гарантийный период на оборудование, отдельные его части и работы составляет не более 36 месяцев со дня подписания товарной накладной (форма Торг-12). На дату завершения проверки гарантийный период на ряд оборудования истек.

б) В целях реконструкции второй летной зоны аэропорта «Домодедово» (I этап) Росавиацией был заключен государственный контракт от 11 июля 2014 года № ГК-144-14 (далее – ГК-144-14) с ЗАО «СУ-1» стоимостью 2 003 433,0 тыс. рублей и сроком – до ноября 2015 года. В связи с несоблюдением ЗАО «СУ-1» графика выполнения работ в период с 25 июля 2014 года по 8 февраля 2018 года сторонами заключено 21 дополнительное соглашение, касающееся в том числе перераспределения объемов финансирования на соответствующий год.

Информация о реализации контракта приведена в таблице:

(тыс. руб.)

Период	Оплата	Зачет аванса	Принято работ по актам	Дебиторская задолженность
2014 г. (аванс)	601 029,9	0	0	601 029,9
2014 г.	185 672,6	185,7	185 858,3	600 844,2
2015 г.	21 590,7	21,6	21 612,3	600 822,6
2016 г.	92 646,4	13 572,34	106 218,7	587 250,3
2017 г.	317 078,5	22 468,0	339 546,5	564 782,3
2018 г.	155 554,0	9 000,1	164 554,1	555 782,2
Итого	1 373 572,1	45 247,6	817 789,9	0
2018 г. (взыскано за счет банковской гарантии)			555 782,2	

19 ноября 2018 года ФГУП «ААД» расторгло ГК-144-14 в одностороннем порядке.

По состоянию на 15 марта 2019 года отставание от графика выполнения работ составляло 40 месяцев (более трех лет), техническая готовность объекта – 41 %, остаточная стоимость незавершенного строительства – 1 184 781,7 тыс. рублей.

Сроки завершения работ в ФАИП перенесены с 2016 на 2019 год, что привело к удорожанию стоимости реконструкции с 2 002 571,6 тыс. рублей (цена ГК-144-14) до 2 541 020,5 тыс. рублей (расчет дополнительной потребности финансирования объекта), или на 538 448,9 тыс. рублей, и, соответственно, к дополнительным расходам федерального бюджета.

В части объектов федеральной собственности аэропорта «Баландино»

1) Разработка проектной документации по объекту «Реконструкция аэропортового комплекса «Баландино» завершена в мае 2018 года, или на 1,5 года позже срока, установленного государственным контрактом от 10 июля 2015 года № 0373100090915000005 между ФГУП «АГА (А)» и ОАО «ПИИНИИ ВТ «Ленаэропроект».

В результате с учетом срока проведения саммитов ШОС и БРИКС (2020 год) сроки исполнения государственных контрактов на СМР, заключенных между ФГУП «АГА (А)» и ОАО «Центродорстрой», не соответствуют проектной документации, получившей положительное заключение ФАУ «Главгосэкспертиза», что влечет риски срыва сроков производства работ.

Так, в соответствии с условиями ГК-073 и ГК-003 продолжительность производства работ на объектах федеральной собственности в аэропорту «Баландино» составляет 13 месяцев. При этом разделом 6 «Проект организации строительства» проектной документации по объекту, получившей положительное заключение ФАУ «Главгосэкспертиза», установлена продолжительность строительства – 24 месяца, в том числе подготовительный период – 4 месяца.

а) В рамках исполнения ГК-073 предусмотрено выполнение следующих видов работ:

- реконструкция искусственных аэродромных покрытий: перрон (для размещения 2 МС для ВС типа В-767, 5 МС для ВС типа А-321 и ВС классом ниже), в том числе участок МРД-2 сопряженный с ним; рулежной дорожки РД-5 (РД-Е); рулежной дорожки РД-2 (РД-В); площадка на 2 МС для обработки ВС противообледенительной жидкостью (ПОЖ);
- реконструкция (строительство) объектов РТОП и метеооборудования;
- реконструкция объектов электроснабжения;
- замена светосигнального оборудования;
- строительство водосточно-дренажной сети (ВДС) на участках реконструируемых аэродромных покрытий;
- строительство очистных сооружений поверхностного стока;
- строительство резервуара для сбора ПОЖ;
- строительство периметрового ограждения с техническими средствами охраны.

В целях обеспечения обязательств по ГК-073 ОАО «Центродорстрой» предоставило в пользу Росавиации гарантию Банка ВТБ (ПАО) от 27 ноября 2018 года № IGR18/MSHD/1534 на сумму 515 314,7 тыс. рублей, сроком действия – до 30 мая 2020 года.

Согласно справкам по форме КС-3 объем выполненных работ по ГК-073 составил: на 31 декабря 2018 года – 32 708,6 тыс. рублей, на 1 апреля 2019 года – 90 763,7 тыс. рублей (5,2 % от предусмотренного контрактом объема работ). В том числе согласно календарному графику производства работ (приложение № 1 к ГК-073) в срок до 1 апреля 2019 года подлежали выполнению работы на сумму 143 754,2 тыс. рублей, из которых фактически выполнено работ на сумму 48 047,8 тыс. рублей, или 33,4 %.

Информация о выполнении работ по ГК-073 в соответствии с первичными документами приведена в таблице:

(тыс. руб.)

Выполнение работ по объекту «Реконструкция аэропортового комплекса «Баландино» (ГК-0373100090918000073 д/с № 6 от 21.03.2019)				
предусмотрено государственным контрактом		выполнено с начала работ	% готовности	сроки выполнения работ по ГК
наименование работ	стоимость работ			
I этап	1 236 348,70	54 167,60	4,4	20.12.2019
1.1. Подготовительные работы	31 325,90	21 844,10	69,7	24.02.2019
1.2. Кабельные переходы	7 023,30	0,00	0,0	31.05.2019
1.3. Кабельная канализация на перроне-1	4 748,20	0,00	0,0	24.02.2019
1.4. РД-М1	15 037,00	1 625,60	10,8	29.06.2019
1.5. РД-В	24 330,80	3 120,00	12,8	01.06.2019
1.6. Перрон-1	364 289,60	23 143,60	6,4	09.06.2019
1.7. РД-М2	48 471,00	0,00	0,0	27.06.2019
1.8. РД-Е	51 428,60	4 299,60	8,4	09.06.2019
1.9. Площадка для обработки ВС ПОЖ	112 579,90	0,00	0,0	19.06.2019
1.10. ИВПП	573,50	0,00	0,0	10.06.2019
1.11. Водосточно-дренажная сеть	191 717,30	134,70	0,1	10.07.2019
1.12. Резервуар для сбора противообледенительной жидкости	2 975,30	0,00	0,0	23.03.2019
1.13. Объекты радиотехнического обеспечения полетов (РТОП)	16 252,70	0,00	0,0	27.10.2019
1.14. КДП. Радиооборудование	3,80	0,00	0,0	27.10.2019
1.15. Метеооборудование	2 967,00	0,00	0,0	08.10.2019
1.16. Трансформаторная подстанция ТП-ОС № 1	5 608,90	0,00	0,0	20.03.2019
1.17. Трансформаторная подстанция ТП-ОС № 2	6 932,90	0,00	0,0	15.03.2019

Выполнение работ по объекту «Реконструкция аэропортового комплекса «Баландино» (ГК-0373100090918000073 д/с № 6 от 21.03.2019)				
предусмотрено государственным контрактом		выполнено с начала работ	% готовности	сроки выполнения работ по ГК
наименование работ	стоимость работ			
1.18. Трансформаторная подстанция ТП-26-А (ОВИ-1)	5 555,90	0,00	0,0	10.03.2019
1.19. Трансформаторная подстанция ТП-27-А (ОВИ-1)	5 555,90	0,00	0,0	03.04.2019
1.20. Трансформаторная подстанция ТП-ТО № 1	6 961,70	0,00	0,0	03.05.2019
1.21. Трансформаторная подстанция ТП-ТО № 2	6 985,40	0,00	0,0	03.05.2019
1.22. Распределительный пункт (РП)	20 170,70	0,00	0,0	31.05.2019
1.23. Освещение и техническое обслуживание ВС на перроне	54 088,70	0,00	0,0	25.07.2019
1.24. Управление прожекторным освещением и заградогнями	278,40	0,00	0,0	30.07.2019
1.25. Наружные низковольтные сети 0,4/0,23 кВ	9 427,90	0,00	0,0	18.11.2019
1.26. Наружные высоковольтные сети 10 кВ	34 302,60	0,00	0,0	14.10.2019
1.27. Сети связи	8 306,70	0,00	0,0	20.12.2019
1.28. Очистные сооружения № 1	40 207,30	0,00	0,0	24.05.2019
1.29. Очистные сооружения № 2	115 537,60	0,00	0,0	14.10.2019
1.30. Тепловые сети	7 317,10	0,00	0,0	20.06.2019
1.31. Благоустройство и озеленение	30 650,70	0,00	0,0	25.09.2019
1.32. Мероприятия по недопущению обрушения части существующих зданий	3 315,30	0,00	0,0	20.12.2019
1.33. Пусконаладочные работы	1 421,10	0,00	0,0	30.06.2019
2. Отдельный этап строительства	140 737,70	3 735,10	2,7	01.12.2019
2.1. Ограждение аэропорта	78 998,80	3 735,10	4,7	01.10.2019
2.2. Технические средства охраны периметра	48 091,90	0,00	0,0	01.12.2019
2.3. Наружные низковольтные сети 0,4/0,23 кВ	13 647,00	0,00	0,0	27.11.2019
3. Рабочая документация	57 092,20	18 195,70	31,9	10.03.2019
3.1. Разработка рабочей документации	57 092,20	18 195,70	31,9	10.03.2019
Итого все работы	1 434 178,60	76 098,40	5,3	20.12.2019
Резерв средств на непредвиденные работы и затраты	21 512,70	0,00	-	-
Итого с учетом резерва на непредвиденные работы и затраты	1 455 691,30	0,00	-	-
НДС	290 583,90	14 665,30	-	-
Всего с НДС	1 746 275,20	90 763,70	5,3	20.12.2019

В соответствии с календарным графиком производства работ на объекте (приложение № 2 к ГК-073) установлен срок выполнения работ: по пунктам 1.1 «Подготовительные работы», 1.3 «Кабельная канализация на перроне-1» – 24 февраля 2019 года, по пункту 1.12 «Резервуар для сбора противообледенительной жидкости» – 23 марта 2019 года, по пункту 1.16 «Трансформаторная подстанция ТП-ОС № 1» – 20 марта 2019 года, по пункту 1.17 «Трансформаторная подстанция ТП-ОС № 2» – 15 марта 2019 года, по пункту 1.18 «Трансформаторная подстанция ТП-26-А (ОВИ-1)» – 10 марта 2019 года, по пункту 1.19 «Трансформаторная подстанция ТП-27-А (ОВИ-1)» – 3 апреля 2019 года, по пункту 3.1 «Разработка рабочей документации» – 10 марта 2019 года.

На дату окончания проверки выполнение работ по ряду объектов не начато, в том числе по объектам: резервуар для сбора противообледенительной жидкости, трансформаторные подстанции ТП-ОС № 1, № 2, ТП-26-А (ОВИ-1), ТП-27-А (ОВИ-1).

б) В рамках исполнения ГК-003 предусмотрено выполнение следующих видов работ:

- реконструкция искусственных аэродромных покрытий: перрон (для размещения 8 МС для ВС типа А-321 и ВС классом ниже), в том числе участок МРД-2 сопряженный с ним, уширение ИВПП у порога с МКп-270;
- строительство водосточно-дренажной сети на участках реконструируемых аэродромных покрытий;
- реконструкция патрульной дороги.

В целях обеспечения обязательств по ГК-003 ОАО «Центродорстрой» предоставило в пользу Росавиации гарантию ПАО Сбербанк от 21 февраля 2019 года № 40/8605/0028/018 на сумму 193 515,3 тыс. рублей и сроком действия – до 31 января 2020 года.

Объем выполненных работ по ГК-003 по состоянию на 1 апреля 2019 года составил 61 760,6 тыс. рублей (9,6 % от предусмотренного контрактом объема работ), в том числе 51 171,1 тыс. рублей – по подготовительным работам (61,5 % от предусмотренного контрактом объема работ) и 10 589,5 тыс. рублей – по работам на перроне-1 (2,9 % от предусмотренного контрактом объема работ).

2) Анализ выписок из Единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН) показал, что в нарушение требований статьи 131, статьи 609 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьи 1 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» ФГУП «ААД» и ФГУП «АГА (А)» не зарегистрировано обременение:

- на 15 объектов недвижимости аэропорта «Баландино», находящихся в хозяйственном ведении ФГУП «АГА (А)» и переданных в аренду ОАО «ЧАП»;
- на 5 объектов недвижимости аэропорта «Домодедово», находящихся в хозяйственном ведении ФГУП «ААД» и переданных в аренду ОАО «Международный аэропорт «Домодедово».

Возражения или замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия

По результатам проверки представлены замечания Росавиации, на которые установленным порядком подготовлено заключение.

Выводы

1. В части строительства (реконструкции) объектов федеральной собственности аэропорта «Домодедово» (г. Москва).

1.1. Росавиация и подведомственное ей ФГУП «Администрация аэропорта «Домодедово» в рамках соглашения о соинвестировании с ОАО «Международный аэропорт «Домодедово» (инвестор) ненадлежащим образом реализовывали мероприятия по развитию аэропорта «Домодедово».

1.2. Несмотря на то, что финансовое обеспечение мероприятий по строительству (реконструкции) объектов федеральной собственности в аэропорту «Домодедово» соответствовало параметрам ФЦП «Развитие транспортной системы России (2010–2021 годы)» и заявленным потребностям, Росавиацией не обеспечен синхронизированный с инвестором ввод в эксплуатацию производственных элементов имущественного комплекса аэропорта «Домодедово», что в значительной степени обесценило вложения инвестора, которые составили 64,0 млрд рублей.

1.3. Росавиацией как государственным заказчиком ненадлежащим образом исполнялись обязанности, установленные соглашением о передаче полномочий от 16 июля 2014 года № С-146-14, в части контроля за целевым и эффективным использованием ФГУП «Администрация аэропорта «Домодедово» бюджетных средств.

Государственные контракты на реализацию объекта «Реконструкция взлетно-посадочной полосы № 1, рулежных дорожек и мест стоянки самолетов в аэропорту «Домодедово» расторгнуты. В государственной программе «Развитие транспортной системы», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2017 года № 1596, и федеральной адресной инвестиционной программе на 2019 год и на плановый период 2020–2021 годов ассигнования на реализацию указанного мероприятия отсутствуют.

В результате бюджетные ассигнования в размере 1 802,2 млн рублей израсходованы без достижения ожидаемого результата.

Гарантийные сроки на оборудование общей стоимостью 677,5 млн рублей, приобретенное в 2012–2013 годах, истекли еще в 2015 году.

1.4. ФГУП «Администрация аэропорта «Домодедово» не обеспечен ввод в эксплуатацию:

- перронов с системой светосигнального оборудования, инженерными системами и коммуникациями. На дату завершения контрольного мероприятия новый пассажирский терминал Т-2 не функционировал;
- новой взлетно-посадочной полосы с площадками для обработки воздушных судов противообледенительной жидкостью и сетью рулежных дорожек с системой светосигнального и метеорологического оборудования, оборудования радиотехнического обеспечения полетов, управления воздушным движением, со строительством инженерных сетей, аварийно-спасательной станции, очистных сооружений, периметрового ограждения и патрульной дороги.

Более того, в ходе производства работ существующая ВПП-2 была частично выведена из эксплуатации, ее длина сокращена с 3 800 м до 2 370 м, оборудование радиотехнического обеспечения полетов демонтировано, что повлекло снижение пропускной способности аэродрома на 35 %.

1.5. Учитывая ограниченную работоспособность ВПП-2 существуют риски перебоев в работе как аэродрома «Домодедово», так и Московского авиационного узла в целом.

1.6. Ненадлежащая организация работ по реконструкции и развитию объектов федеральной собственности аэропорта «Домодедово» не только не позволила Росавиации достигнуть результата, установленного ФЦП «РТС» – обеспечение пропускной способности аэродрома не менее 90 воздушных судов в час, но и способствовала значительному снижению основных показателей его деятельности.

Пропускная способность аэродрома в 2013–2018 годах сократилась с 84 до 80 взлетно-посадочных операций в час, интенсивность перевозок сократилась с 263 496 до 222 270 взлетно-посадочных операций в год.

1.7. Ненадлежащее исполнение ФГУП «ААД» обязательств по соглашению о передаче полномочий от 16 июля 2014 года № С-146-14 привело к переносу сроков завершения реализации мероприятий в ФАИП с 2016 года на 2020 год, удорожанию стоимости работ по строительству (реконструкции) объектов федеральной собственности аэропорта «Домодедово», и, как следствие, к увеличению расходов федерального бюджета, в том числе:

- по объекту «Реконструкция и развитие аэропорта «Домодедово». Объекты федеральной собственности (1 и 2 очереди строительства) с 13 003,1 млн рублей (цена контракта) до 17 148,9 млн рублей (расчет дополнительной потребности), или на 4 145,8 млн рублей;
- по объекту «Реконструкция 2-й летной зоны аэропорта «Домодедово» (I этап) с 2 002,6 млн рублей (цена ГК-144-14) до 2 541,0 млн рублей (расчет дополнительной потребности), или на 538,4 млн рублей.

1.8. Росавиацией при истребовании ассигнований из федерального бюджета не учитывался крайне низкий уровень производства работ на объектах аэропорта «Домодедово». В результате ежегодно в период 2015–2018 годов Росавиацией отвлекались из федерального бюджета значительные объемы бюджетных ассигнований, которые по итогам отчетного периода возвращались в федеральный бюджет, в том числе: в 2015 году – 7 386,0 млн рублей, в 2016 году – 8 583,0 млн рублей, в 2017 году – 5 455,0 млн рублей, в 2018 году – 5 300,0 млн рублей.

1.9. Росавиация при формировании НМЦК, проведении конкурентных процедур и заключении государственного контракта на выполнение работ по объекту «Реконструкция и развитие аэропорта «Домодедово». Объекты федеральной собственности (1 и 2 очереди строительства):

- допустила завышение его стоимости на 92 397,1 тыс. рублей, что повлекло риски неэффективного использования бюджетных ассигнований на указанную сумму;
- не снизила цену работ на стоимость возвратных материалов при вырубке лесного массива.

1.10. В составе дебиторской задолженности ФГУП «ААД» не отражен аванс в размере 476 808,1 тыс. рублей, неиспользованный в рамках работ по реконструкции взлетно-посадочной полосы № 1, что повлекло искажение строки баланса 260 «Расчеты по выданным авансам».

По факту грубого нарушения правил ведения бухгалтерского учета в ходе контрольного мероприятия составлен протокол об административном правонарушении, ответственность за которое установлена частью 1 статьи 15.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

2. В части строительства (реконструкции) объектов федеральной собственности аэропорта «Баландино» (г. Челябинск).

2.1. Строительство и реконструкция объектов федеральной собственности аэропорта «Баландино» в целях подготовки к саммитам ШОС и БРИКС в 2020 году в соответствии с ГП «РТС» и ФАИП реализуются в рамках мероприятий: «Реконструкция аэропортового комплекса «Баландино» и «Реконструкция аэропортового комплекса «Баландино». II этап строительства».

2.2. Порядок расчета начальной (максимальной) цены контракта, применяемый ФГУП «АГА (А)», повлек увеличение стоимости работ для единственного исполнителя (ОАО «Центродорстрой») на общую сумму 79,5 млн рублей.

Порядок применения индексов изменения сметной стоимости при расчете НМЦК по государственным контрактам на строительство (реконструкцию) объектов капитального строительства действующим законодательством не установлен.

2.3. По причине несвоевременного завершения разработки проектной документации с учетом срока проведения саммитов ШОС и БРИКС (2020 год) сроки исполнения государственных контрактов на СМР, заключенных между ФГУП «АГА (А)» и ОАО «Центродорстрой», (13 месяцев) значительно меньше соответствующих параметров проекта (24 месяца), что влечет риски несвоевременного завершения работ.

2.4. Из подлежащих к выполнению в срок до 1 апреля 2019 года работ на сумму 143 754,2 тыс. рублей в соответствии с календарным графиком производства работ по ГК-073 фактически исполнены и приняты работы на сумму 48 047,8 тыс. рублей, или 33,4 %.

2.5. Отсутствие проектной документации по объекту «Техническое перевооружение воздушного пункта пропуска Челябинск (Баландино), Челябинская область», прошедшей государственную экспертизу, не доведение соответствующих бюджетных ассигнований до ФГКУ «Росгранстрой» в 2019 году, а также не проведение конкурентных процедур по отбору исполнителя указанных работ влечет риски невыполнения задачи по одновременному завершению инвестиционных вложений и вводу в эксплуатацию всех производственных элементов имущественного комплекса.

3. В нарушение статьи 47 Воздушного кодекса Российской Федерации приаэродромные территории аэродромов «Баландино» и «Домодедово» Росавиацией не установлены.

Эксплуатация указанных аэродромов осуществляется при отсутствии приаэродромной территории, что не позволяет обеспечивать безопасность полетов воздушных судов, и исключить негативное воздействие оборудования аэродрома и полетов воздушных судов на здоровье человека и окружающую среду.

Предложения

1. Направить информационное письмо Президенту Российской Федерации.
2. Направить информационное письмо в Минтранс России с предложениями:
 - принять меры по минимизации стоимости незавершенного строительства в части объектов федеральной собственности аэропорта «Домодедово» (г. Москва) в целях их дальнейшего ввода в эксплуатацию;

- оптимизировать работу по техническому перевооружению воздушного пункта пропуска Челябинск (Баландино) в целях одновременного завершения инвестиционных вложений и ввода в эксплуатацию всех производственных элементов имущественного комплекса аэропорта «Баландино» (г. Челябинск);

- организовать контроль за реализацией Росавиацией мероприятий по установлению приаэродромных территорий в аэропортах «Домодедово» и «Баландино».

3. Направить представления Росавиации, ФГУП «Администрация аэропорта «Домодедово» и ФГУП «Администрация гражданских аэропортов (аэродромов)».

4. Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

В.Н. БОГОМОЛОВ



119991, г. Москва, ул. Зубовская, 2
Телефон: +7 (495) 986-05-09
Факс: +7 (495) 986-09-52
E-mail: info@ach.gov.ru
www.ach.gov.ru