



Отчет

о результатах
контрольного мероприятия
«Проверка использования бюджетных
ассигнований, направленных
на содержание автомобильных дорог
общего пользования федерального,
регионального и межмуниципального
значения в 2018 году и истекшем
периоде 2019 года» (с контрольно-
счетными органами субъектов
Российской Федерации)



В.Н. БОГОМОЛОВ
Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Краткие результаты контрольного мероприятия

Цели

Проверить использование бюджетных средств на содержание автомобильных дорог общего пользования федерального значения, а также бюджетных средств, направленных из федерального бюджета и из бюджетов республик Карелия, Марий Эл, Чувашской Республики, Забайкальского края, Иркутской и Мурманской областей на содержание автомобильных дорог общего пользования регионального и межмуниципального значения.

Итоги проверки

На начало 2020 года нормативным требованиям соответствуют 84,8 % дорожной сети федерального значения. В отношении региональной дорожной сети указанный показатель улучшился по сравнению с 2017 годом лишь на 1,1 % и составил только 44,2 %.

Объем бюджетных ассигнований в 2019 году



На содержание автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения в 2019 году направлялось в среднем 29,6 % от нормативной потребности. Это не позволяет поддерживать надлежащее техническое состояние автомобильных дорог.

Общая протяженность автомобильных дорог федерального значения, соответствующих нормативным требованиям, по итогам 2019 года составила 84,8 %.

Ни одно ФКУ не формировало планы разработки проектов работ по содержанию автодорог или сметных расчетов стоимости работ, а также самих проектов работ для заключения государственных контрактов.

Необоснованно оплачивались услуги по зимнему содержанию участков автодорог, переданных под реконструкцию, капремонт и ремонт, на общую сумму 60,0 млн рублей (ФКУ Упрдор «Кола», «Прикамье» и «Забайкалье»).

Установлено нецелевое использование средств бюджета Иркутской области на общую сумму 387,6 млн рублей. ФКУ Упрдор «Прикамье» оплачены услуги по содержанию несуществующего участка, завышен расчет НМЦК за счет увеличения фактической протяженности.

ФКУ Упрдор «Кола» на счете 10 «Обеспечение исполнение обязательств» не отражены банковские гарантии, предоставленные на сумму 420,5 млн рублей.

Аналогичные нарушения допущены ФКУ Упрдор «Забайкалье» на сумму 254,2 млн рублей, КУ «Чувашупрдор» на сумму 111,1 млн рублей, КУ РК «Управтодор РК» в сумме 15,7 млн рублей.

Фактическая стоимость работ по содержанию 1 км федеральных автодорог аналогичной категории (III) ФКУ Упрдор «Кола» составляет 1209,9 тыс. рублей, или 60,6 % от потребности, в ФКУ Упрдор «Прибайкалье» – 1677,7 тыс. рублей, или 77,6 %.

Выводы

В настоящее время на 85 % автомобильных дорог федерального значения установлен «высокий» уровень содержания.

Бюджетные ассигнования на содержание федеральной дорожной сети в проверяемом периоде предоставлялись Росавтодору в объеме 100 % от установленных Правительством Российской Федерации нормативов финансовых затрат.

Реальная стоимость содержания 1 км автомобильных дорог ниже расчетной.

Предложения Счетной палаты Российской Федерации

- Разработать критерии для отнесения Росавтодором автомобильной дороги или ее участка к соответствующему уровню содержания автомобильных дорог;
- пересмотреть нормативы финансовых затрат на содержание автомобильных дорог федерального значения с учетом того, что реальная стоимость содержания одного километра автомобильных дорог ниже расчетной;
- разработать методику распределения бюджетных ассигнований на содержание автомобильных дорог и искусственных сооружений по подведомственным Росавтодору ФКУ;
- организовать работы по паспортизации федеральных автомобильных дорог.

Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка использования бюджетных ассигнований, направленных на содержание автомобильных дорог общего пользования федерального, регионального и межмуниципального значения в 2018 году и истекшем периоде 2019 года» (с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации)

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
16 июня 2020 года

1. Основание для проведения контрольного мероприятия

- Пункт 3.10.0.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2020 год;
- пункт 3.8 Плана работы Контрольно-счетной палаты Республики Карелия на 2019 год;
- пункт 4.1 Плана работы Контрольно-счетной палаты Мурманской области на 2020 год;
- пункт 1.26 Плана работы Контрольно-счетной палаты Забайкальского края на 2019 год;
- пункт 9 Плана работы Контрольно-счетной палаты Иркутской области на 2019 год;
- План работы Государственной счетной палаты Республики Марий Эл на 2020 год;
- План работы Контрольно-счетной палаты Чувашской Республики на 2020 год.

2. Предмет контрольного мероприятия

- Деятельность получателей бюджетных средств, направленная на содержание автомобильных дорог общего пользования федерального, регионального и межмуниципального значения в 2018 году и истекшем периоде 2019 года;
- исполнение объектами контрольного мероприятия законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, документов, регламентирующих использование бюджетных средств, предоставленных в 2018 году, а также истекшем периоде 2019 года на содержание автомобильных дорог общего пользования федерального, регионального и межмуниципального значения.

3. Объекты контрольного мероприятия

- Федеральное казенное учреждение «Управление автомобильной магистрали Санкт-Петербург – Мурманск Федерального дорожного агентства» (Республика Карелия, г. Петрозаводск) (далее – ФКУ Упрдор «Кола»).
- Федеральное казенное учреждение «Управление федеральных автомобильных дорог на территории Забайкальского края Федерального дорожного агентства» (Забайкальский край, г. Чита) (далее – ФКУ Упрдор «Забайкалье»).
- Федеральное казенное учреждение «Управление автомобильной магистрали Красноярск – Иркутск Федерального дорожного агентства» (Иркутская область, г. Иркутск) (далее – ФКУ Упрдор «Прибайкалье»).
- Федеральное казенное учреждение «Управление федеральных автомобильных дорог «Прикамье» Федерального дорожного агентства» (Пермский край, г. Пермь) (далее – ФКУ Упрдор «Прикамье»).
- Казенное учреждение Республики Карелия «Управление автомобильных дорог Республики Карелия» (Республика Карелия, г. Петрозаводск) (проводится Контрольно-счетной палатой Республики Карелия) (далее – КУ «Управление автомобильных дорог РК»).
- Государственное областное казенное учреждение по управлению автомобильными дорогами Мурманской области (Мурманская область, г. Мурманск) (проводится Контрольно-счетной палатой Мурманской области) (далее – ГОКУ «Мурманскавтодор»).
- Государственное казенное учреждение «Служба единого заказчика» Забайкальского края (Забайкальский край, г. Чита) (проводится Контрольно-счетной палатой Забайкальского края) (далее – ГКУ «Служба единого заказчика»).
- Областное государственное казенное учреждение «Дирекция по строительству и эксплуатации автомобильных дорог Иркутской области» (Иркутская область, г. Иркутск) (проводится Контрольно-счетной палатой Иркутской области) (далее – ОГКУ «Дирекция автодорог»).
- Государственное казенное учреждение Республики Марий Эл «МарийскавтоДор» (Республика Марий Эл, г. Йошкар-Ола) (проводится Государственной счетной палатой Республики Марий Эл) (далее – ГКУ «Марийскавтодор»).
- Казенное учреждение Чувашской Республики «Управление автомобильных дорог Чувашской Республики» Министерства транспорта и дорожного хозяйства Чувашской Республики (Чувашская Республика, г. Чебоксары) (проводится Контрольно-счетной палатой Чувашской Республики) (далее – КУ «Чувашупрдор»).

4. Срок проведения контрольного мероприятия

Октябрь 2019 года – июнь 2020 года.

5. Цель контрольного мероприятия

Оценка законности и результативности использования бюджетных средств, направленных из федерального бюджета на содержание автомобильных дорог общего пользования федерального значения, а также бюджетных средств, направленных из бюджетов Республики Карелия, Республики Марий Эл, Чувашской Республики, Забайкальского края, Иркутской и Мурманской областей на содержание автомобильных дорог общего пользования регионального и межмуниципального значения.

6. Проверяемый период деятельности

2018 год и истекший период 2019 года.

7. Краткая характеристика проверяемой сферы формирования и использования государственных средств и деятельности объектов проверки

Общая протяженность автомобильных дорог федерального значения на 1 января 2020 года составила 57 266,9 км, регионального или межмуниципального – 508 201,3 км.

В период 2017–2019 годов доля автомобильных дорог федерального значения, соответствующих нормативным требованиям, ежегодно увеличивается (по состоянию на 1 января 2017 года 37 098,9 км автомобильных дорог федерального значения (71,4 %) соответствовало нормативным требованиям). Так, за 2 предшествующих года рост составил 7 % и на начало 2020 года нормативным требованиям соответствуют 84,8 % дорожной сети федерального значения.

Указанный показатель в отношении региональной дорожной сети улучшился по сравнению с 2017 годом лишь на 1,1 % и составил только 44,2 %.

Автомобильные дороги	2017 г.			2018 г.			2019 г.		
	общая протяженность, км	протяженность автодорог, соответствующих нормативным требованиям	%	общая протяженность, км	протяженность автодорог, соответствующих нормативным требованиям	%	общая протяженность, км	протяженность автодорог, соответствующих нормативным требованиям	%
Федерального значения	53 070,5	41 288,8	77,8	54 336,6	45 045,0	82,9	57 226,9	48 528,4	84,8
Регионального значения	510 969,9	220 228,0	43,1	510 421,1	216 418,5	42,4	508 201,3	224 625,0	44,2

В соответствии с федеральной целевой программой «Развитие транспортной системы России (2010–2021 годы)»¹ доля автомобильных дорог федерального значения, соответствующих нормативным требованиям, должна составлять в 2017 году – 77,2 %, в 2018 году – 82,6 % и в 2019 году – 84,5 %. По итогам 2017–2019 годов указанные показатели были достигнуты в полном объеме. Следует отметить, что, начиная с 2019 года, показатель протяженности автомобильных дорог федерального значения, соответствующих нормативным требованиям, исключен из государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы»².

Анализ документов стратегического планирования (в соответствии с редакциями государственных программ, действующих на начало соответствующего года) проверенных субъектов Российской Федерации, показал, что целевой показатель по доведению доли автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения не достигнут в 2017–2019 годах Иркутской областью и Забайкальским краем, в 2018 году – Республикой Карелия, в 2017–2018 годах – Республикой Марий Эл, в 2017 году – Чувашской Республикой.

Низкое транспортно-эксплуатационное состояние региональной дорожной сети в том числе связано с недостаточностью бюджетных ассигнований, направляемых на содержание автомобильных дорог, по сравнению с утвержденными органами государственной власти субъектов Российской Федерации нормативами финансовых затрат на содержание автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения.

На указанные цели в 2019 году в среднем направлялось 29,6 % от утвержденных нормативов финансовых затрат, что, в свою очередь, не позволяет поддерживать надлежащее техническое состояние автомобильных дорог.

Объем бюджетных ассигнований, направленных на содержание автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, в 2019 году составил 146 396,2 млн рублей, или 288,1 тыс. рублей на 1 км (расчетно), в 2018 году – 129 417,7 млн рублей, или 253,6 тыс. рублей на 1 км (расчетно).

Следует отметить, что объем бюджетных ассигнований на содержание дорожной сети федерального значения в 2019 году составил 128 322,2 млн рублей, или 2 242,3 тыс. рублей на 1 км, в 2018 году – 112 525,1 млн рублей, или 2 070,1 тыс. рублей на 1 км.

В целях увеличения транспортно-эксплуатационного показателя автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения (до 50,9 % к 2024 году) с 2019 года реализуется национальный проект «Безопасные и качественные автомобильные дороги»³. По итогам 2019 года доля региональной сети, соответствующая нормативным требованиям, увеличилась по сравнению с 2018 годом на 1,8 %.

-
1. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2001 г. № 848 (утратила силу в апреле 2019 года).
 2. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2017 г. № 1596.
 3. Паспорт утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 24 декабря 2018 г. № 15.

В целях сохранения планируемой к достижению доли автодорог регионального значения, соответствующих нормативным требованиям, необходимо выполнять работы по поддержанию их надлежащего технического состояния (комплекс работ по содержанию автодорог).

Следует отметить, что мониторинг реализации национального проекта свидетельствует о том, что показатель по увеличению доли автодорог, соответствующих нормативным требованиям, в большинстве субъектов Российской Федерации не подтверждается первичными данными ежегодной инструментальной диагностики⁴.

Информация о протяженности автомобильных дорог федерального, регионального (межмуниципального) значения и их соответствия нормативным требованиям за 2017–2019 годы, в том числе в проверенных субъектах Российской Федерации, представлена в таблице:

Субъект РФ	2017 г.			2018 г.			2019 г.		
	общая протяженность, км	протяженность автодорог, соотв. нормативным требованиям	%	общая протяженность, км	протяженность автодорог, соотв. нормативным требованиям	%	общая протяженность, км	протяженность автодорог, соотв. нормативным требованиям	%
Автомобильные дороги федерального значения									
Всего по Российской Федерации	53 070,5	41 288,8	77,8	54 336,6	45 045,0	82,9	57 226,9	48 528,4	84,8
Иркутская область	1 664,4	1 082,4	65,0	1 657,2	953,3	57,5	1 628,5	1 152,8	70,8
Мурманская область	559,5	536,4	95,9	570,1	559,9	98,2	571,1	534,6	93,6
Забайкальский край	1 718,2	1 153,8	67,2	1 718,3	1 637,3	95,3	1 721,9	1 418,5	82,4
Республика Карелия	1 378,9	1 262,5	91,6	1 349,5	1 341,6	99,4	1 593,3	1 462,5	91,8
Республика Марий Эл	227,8	180,9	79,4	263,0	197,1	75,0	263,3	239,2	90,9
Чувашская Республика	327,5	172,4	52,6	327,7	235,4	71,8	327,7	260,9	79,6

4. Обязательная ежегодная инструментальная диагностика в рамках реализации национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» предусмотрена ГОСТ Р 50597-2017 «Дороги автомобильные и улицы. Требования к эксплуатационному состоянию, допустимому по условиям обеспечения безопасности дорожного движения. Методы контроля», введенного в действие 1 июня 2018 года, с учетом распоряжения Федерального дорожного агентства от 4 июля 2018 г. № 2481-р «О применении и публикации ОДМ 218.4.039-2018 «Рекомендации по диагностике и оценке технического состояния автомобильных дорог».

Субъект РФ	2017 г.			2018 г.			2019 г.		
	общая протяженность, км	протяженность автодорог, соотв. нормативным требованиям	%	общая протяженность, км	протяженность автодорог, соотв. нормативным требованиям	%	общая протяженность, км	протяженность автодорог, соотв. нормативным требованиям	%
Автомобильные дороги регионального или межмуниципального значения									
Всего по РФ	510 969,9	220 228,0	43,1	510 421,1	216 418,5	42,4	508 201,3	224 625,0	44,2
Иркутская область	12 037,7	3 238,1	26,9	12 011,8	3 399,3	28,3	12 011,8	3 627,6	30,2
Мурманская область	2 027,1	727,7	35,9	2 025,9	771,9	38,1	2 025,9	836,7	41,3
Забайкальский край	7 527,1	1 987,2	26,4	7 621,2	2 012,0	26,4	7 621,2	2 126,3	27,9
Республика Карелия	6 477,1	2 072,7	32	6 484,0	2 074,9	32	6 178,8	2 063,7	33,3
Республика Марий Эл	3 047,0	33,5	1,1	3 047,0	42,7	1,4	3 047,0	173,7	5,7
Чувашская Республика	1 539,9	592,9	38,5	1 539,9	660,6	42,9	1 539,9	679,1	44,1

8. Результаты контрольного мероприятия

8.1. Проверка наличия нормативных правовых актов, иных документов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, необходимых для организации и проведения деятельности по содержанию автомобильных дорог общего пользования федерального, регионального и межмуниципального значения

В целом нормативные правовые акты, необходимые для организации и осуществления деятельности по содержанию автомобильных дорог общего пользования федерального, регионального и межмуниципального значения, приняты, при этом анализ их содержания свидетельствует о наличии следующих системных недостатков.

8.1.1. В настоящее время приемка результатов выполненных работ по содержанию федеральных автомобильных дорог осуществляется путем оценки уровня их содержания.

Так, пунктом 6 Приказа № 163⁵ установлено четыре уровня содержания автомобильных дорог: «высокий»⁶, «средний»⁷, «допустимый»⁸ и «недопустимый»⁹. Уровень содержания участков автомобильных дорог для подведомственных федеральных казенных учреждений устанавливается Росавтодором.

В соответствии с поручением Росавтодора от 25 мая 2017 г. № АК-01/8 подведомственным федеральным казенным учреждениям необходимо обеспечить перевод не менее 85 % сети автомобильных дорог к концу 2019 года на «высокий» уровень содержания.

В ходе контрольного мероприятия установлено, что в проверенных федеральных казенных учреждениях «высокий» уровень содержания дорожной сети составляет от 79,5 % в ФКУ Упрдор «Забайкалье» до 100 % в ФКУ Упрдор «Прикамье».

Следует отметить, что уровень содержания участков автомобильных дорог для подведомственных федеральных казенных учреждений устанавливается Росавтодором и, как показала проверка, не зависит от транспортно-эксплуатационного состояния и уровня загрузки дорожной сети, переданной указанным учреждениям в оперативное управление.

В настоящее время нормативный правовой акт, определяющий порядок и критерии отнесения Росавтодором автомобильной дороги или ее участка к соответствующему уровню содержания автомобильных дорог, отсутствует.

8.1.2. В 2017 году утратил актуальность приказ Минтранса России от 1 ноября 2007 г. № 157 «О реализации постановления Правительства Российской Федерации от 23 августа 2007 г. № 539 «О нормативах денежных затрат на содержание и ремонт автомобильных дорог федерального значения и правилах их расчета», определяющий периодичность проведения видов и объемов работ по содержанию автомобильных дорог общего пользования федерального значения и межремонтные сроки, в связи с принятием постановления Правительства Российской Федерации от 30 мая 2017 г. № 658 «О нормативах финансовых затрат и Правилах расчета размера бюджетных ассигнований федерального бюджета на капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог федерального значения» (далее – Правила № 658).

-
5. Приказ Минтранса России от 08.06.2012 № 163 «Об утверждении Порядка проведения оценки уровня содержания автомобильных дорог общего пользования федерального значения» (далее – Приказ № 163).
 6. Обеспечивается круглосуточное, бесперебойное и безопасное движение автотранспортных средств. Не допускается снижение скорости движения автомобилей по причинам, связанным с содержанием автомобильной дороги. Отсутствуют ДТП, связанные с дорожными условиями. Допускается наличие не более 3 % км, на которых зафиксирован недопустимый уровень содержания.
 7. Состояние конструктивных элементов автомобильной дороги и их составляющих не вызывает необходимость временного ограничения или прекращения движения автотранспортных средств. Отсутствуют ДТП, связанные с дорожными условиями. Допускается наличие не более 10 % км, на которых зафиксирован недопустимый уровень содержания.
 8. Допускается временное ограничение или прекращение движения автотранспортных средств на отдельных участках по условиям их содержания при неблагоприятных погодных-климатических условиях. Отсутствуют ДТП, связанные с дорожными условиями. Допускается наличие не более 15 % км, на которых зафиксирован недопустимый уровень содержания.
 9. Содержание автомобильной дороги не обеспечивает допустимый уровень безопасности движения. Зафиксированы ДТП с сопутствующими неудовлетворительными дорожными условиями. На более 15 % км зафиксирован недопустимый уровень содержания.

Аналогичный нормативный правовой акт, устанавливающий периодичность видов и объемов работ по содержанию автодорог федерального значения в разрезе субъектов Российской Федерации с учетом увеличенных Правилами № 658 межремонтных сроков, на текущий момент не утвержден.

Отсутствие указанного нормативного правового акта не позволяет органам управления дорожным хозяйством, проектным организациям, а также эксплуатационным дорожным и мостовым организациям эффективно планировать работы (услуги) и финансовые ресурсы при содержании автомобильных дорог.

На официальном сайте Технического комитета по стандартизации № 418 «Дорожное хозяйство»¹⁰ Росстандарта размещен проект национального стандарта ГОСТ Р «Дороги автомобильные общего пользования. Периодичность проведения работ (оказания услуг) по содержанию автомобильных дорог и искусственных сооружений на них. Планирование проведения работ и оказания услуг», принятие которого позволит устранить пробелы в нормативно-техническом регулировании.

8.1.3. С 1 января 2015 года Минтрансом России введены в действие Отраслевые сметные нормативы¹¹, применяемые при проведении работ по содержанию автомобильных дорог федерального значения в разрезе каждого субъекта Российской Федерации.

Отраслевые сметные нормативы предназначены для определения потребности в ресурсах (затраты труда рабочих, машины и механизмы, материалы) и расчета денежных затрат на выполнение работ по содержанию федеральной сети автодорог.

Кроме того, Минтрансом России утверждены Методические рекомендации по определению стоимости работ по содержанию автомобильных дорог федерального значения¹², согласно которым в качестве приоритетных методов при определении сметной стоимости работ рекомендуется применять ресурсный метод и метод укрупненных сметных нормативов.

В рамках контрольного мероприятия установлено, что федеральными казенными учреждениями при формировании лотов по содержанию автомобильных дорог и определении начальных (максимальных) цен контрактов указанные сметные нормативы не применялись.

Так, в Кировской области при формировании начальных (максимальных) цен контрактов применялся метод сопоставимых рыночных цен (анализ рынка) без применения сметных нормативов. При этом стоимость содержания 1 км автомобильной дороги федерального значения III категории, установленная государственными контрактами, ниже, чем стоимость 1 км автомобильной дороги, определенная в соответствии с указанными отраслевыми сметными нормативами

10. Создан в соответствии с совместным приказом Госстандарта России и Федеральной дорожной службы России от 20 мая 1999 г. № 223/140.

11. Так, для Кировской области приказом Минтранса России от 4 декабря 2013 г. № 416 утверждены отраслевые сметные нормативы, применяемые при проведении работ по содержанию автомобильных дорог федерального значения и дорожных сооружений, являющихся технологической частью этих дорог на территории Кировской области.

12. Утверждены распоряжением Минтранса России от 28 марта 2014 г. № МС-25-р.

(автодорога Р-243 Кострома – Шарья – Киров – Пермь – стоимость содержания, рассчитанная на основании отраслевых сметных нормативов, составляет 1738,5 тыс. рублей, при этом согласно государственному контракту – 936,7 тыс. рублей).

8.1.4. В ходе проведения проверки федеральных казенных учреждений установлены нарушения положений действующих нормативных правовых актов.

Так, ни одним федеральным казенным учреждением не осуществлялось формирование планов разработки проектов работ по содержанию автомобильных дорог или сметных расчетов стоимости работ, а также самих проектов работ для заключения государственных контрактов, как предусмотрено пунктами 6 и 7 Правил № 928¹³.

Аналогичные нарушения в части отсутствия разработанных проектов (планов) работ по содержанию автомобильных дорог регионального значения установлены Контрольно-счетной палатой Забайкальского края и Контрольно-счетной палатой Иркутской области.

8.2. Сравнительный анализ объема бюджетных ассигнований, фактически направленных на содержание автомобильных дорог общего пользования федерального, регионального и межмуниципального значения с потребностью, рассчитанной в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации

8.2.1. В проверенном периоде бюджетные ассигнования на содержание федеральной дорожной сети предоставлялись Росавтодору в соответствии с Правилами расчета размера бюджетных ассигнований федерального бюджета на капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог федерального значения в объеме 100 % от установленных Правилами № 658 нормативов финансовых затрат.

Указанные нормативы финансовых затрат применяются только для расчета общего размера бюджетных ассигнований при формировании федерального бюджета на соответствующий финансовый год и плановый период.

Фактическое распределение бюджетных ассигнований по подведомственным федеральным казенным учреждениям осуществляется Росавтодором с учетом необходимости приведения транспортно-эксплуатационных характеристик автомобильных дорог в соответствие с требованиями технических регламентов, а также принятых бюджетных обязательств в рамках долгосрочных государственных контрактов на содержание автомобильных дорог.

13. Постановление Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2009 г. № 928 «Об утверждении Правил организации и проведения работ по ремонту и содержанию автомобильных дорог федерального значения» (далее – Правила № 928).

При этом методика распределения бюджетных ассигнований, в том числе с учетом транспортно-эксплуатационного состояния дорожной сети, переданной учреждениям в оперативное управление, уровня ее загрузки, а также требуемой периодичности проведения работ, отсутствует.

В связи с этим представляется целесообразным Министерству транспорта Российской Федерации совместно с Федеральным дорожным агентством проработать вопросы по разработке и нормативному закреплению методики распределения бюджетных ассигнований на содержание автомобильных дорог и искусственных сооружений по подведомственным Росавтодору федеральным казенным учреждениям, в том числе с учетом транспортно-эксплуатационного состояния дорожной сети, переданной указанным учреждениям в оперативное управление, уровня ее загрузки, а также требуемой периодичности проведения работ.

Сведения об объемах бюджетных ассигнований, доведенных Росавтодором до проверенных федеральных казенных учреждений, на содержание федеральных автомобильных дорог в 2018–2019 годах, и нормативной потребности, определенной в соответствии с Правилами № 658, приведены в таблице:

(млн руб.)

Наименование	2018 г.				2019 г.			
	размер бюджетных ассигнований, рассчитанный на основании Правил № 658	бюджетные ассигнования (факт)	%	доля высокого уровня содержания	размер бюджетных ассигнований, рассчитанный на основании Правил № 658	бюджетные ассигнования (факт)	%	доля высокого уровня содержания
ФКУ Упрдор «Забайкалье»	3 534,2	2 064,1	58,4	72,9	3 661,4	1 880,6	51,4	79,4
ФКУ Упрдор «Прибайкалье»	2 774,0	1 969,8	71,0	85,0	3 064,4	2 288,8	74,7	85,4
ФКУ Упрдор «Прикамье»	3 556,3	2 827,8	79,5	100,0	3 343,3	3 045,5	91,1	100,0
ФКУ Упрдор «Кола»	3 453,7	3 593,5	104,0	86,6	3 878,1	3 441,9	88,8	85,5
Всего	13 318,2	10 455,1	78,5	-	13 947,2	10 656,7	76,4	-

Наименьший объем бюджетных ассигнований по сравнению с нормативной потребностью доведен до ФКУ Упрдор «Забайкалье» (51,4 %), наибольший – до ФКУ Упрдор «Прикамье» (91,1%).

8.2.2. Структура кассовых расходов федеральных казенных учреждений в разрезе видов выполняемых работ по содержанию приведена в таблице:

%

	2018 г.	2019 г.	2018 г.	2019 г.	2018 г.	2019 г.	2018 г.	2019 г.
	ФКУ Упрдор «Забайкалье»		ФКУ Упрдор «Прибайкалье»		ФКУ Упрдор «Прикамье»		ФКУ Упрдор «Кола»	
● Электроэнергия	0,6	0,5	0,8	0,8	1,0	1,0	0,7	1,1
● Установка элементов обустройства	2,2	8,3	3,3	8,1	2,9	7,9	0,8	3,5
● Содержание НДС	5,9	3,3	3,0	4,4	5,2	6,8	3,6	4,4
● Устройство защитных слоев	7,5	20,5	27,3	27,4	28,2	30,5	32,7	18,5
● Содержание сети автодорог	83,9	67,4	65,5	59,2	62,6	53,8	62,2	72,5
Нормативная обеспеченность	58,4	51,4	71	74,7	79,5	91,1	104	88,8

Анализ данных таблицы показал, что основная доля расходов (от 54 до 84 %) приходится на постоянно выполняемые работы в рамках заключенных долгосрочных государственных контрактов по содержанию непосредственно сети федеральных автодорог. На содержание искусственных дорожных сооружений (мосты, путепроводы, водопропускные трубы и т.д.) в среднем приходится 4,5 % расходов учреждений.

Расходы на устройство защитных слоев и слоев износа составляют от 8 до 32 %, при этом наблюдается прямая зависимость от уровня нормативной обеспеченности федерального казенного учреждения (чем больше обеспеченность, тем больше затрат на устройство слоев износа).

8.2.3. В ходе проведения контрольного мероприятия установлено, что технические паспорта автомобильных дорог, переданных в оперативное управление проверенным федеральным казенным учреждениям Росавтодора, более 10 лет не актуализировались, что свидетельствует об отсутствии технического учета и паспортизации автомобильных дорог, целями которых является получение полной информации

о наличии автомобильных дорог, их протяженности, техническом состоянии, качестве, степени износа.

Следует отметить, что в проверяемом периоде бюджетные ассигнования на проведение работ по паспортизации федеральных автомобильных дорог и искусственных сооружений на них, предусмотренных подпунктом 4 пункта 9 раздела IV Классификации работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог¹⁴, Росавтодором не предусматривались.

Однако в 2018 и 2019 годах Росавтодору доведены бюджетные ассигнования в объеме 100% от установленных Правилами № 658 нормативов финансовых затрат на капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог федерального значения.

8.2.4. Сведения об объемах бюджетных ассигнований, фактически направленных на содержание автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения и потребности, рассчитанной в соответствии с нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, приведены в таблице:

(млн руб.)

Наименование субъекта РФ	2018 г.				2019 г.			
	протяженность региональной сети	нормативная потребность, определенная в соответствии с Правилами расчета бюджетных ассигнований на содержание региональной сети	бюджетные ассигнования (факт)	%	протяженность региональной сети	нормативная потребность, определенная в соответствии с Правилами расчета бюджетных ассигнований на содержание региональной сети	бюджетные ассигнования (факт)	%
Республика Карелия	6 477,1	6 178,3	1 594,0	25,8	6 484,0	6 171,3	1 481,1	24,0
Мурманская область	2 027,1	2 509,9	920,1	36,7	2 025,9	2 610,3	1 314,9	50,4
Забайкальский край	7 527,1	3 341,2	989,9	29,6	7 621,2	4 499,9	1 092,2	24,3
Иркутская область	12 037,7	14 382,6	2 495,8	17,4	12 011,8	15 040,7	3 372,0	22,4
Республика Марий Эл	3 047,0	3 399,1	922,7	27,1	3 047,0	3 232,2	1 203,6	37,2
Чувашская Республика	1 539,9	1 740,0	409,4	23,5	1 539,9	1 835,9	405,9	22,1
Всего	32 655,9	31 551,1	7 331,9	23,2	32 729,8	33 390,3	8 869,7	26,6

14. Утверждена приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 16 ноября 2012 г. № 402.

Согласно представленным данным ни в одном из проверенных субъектов Российской Федерации финансирование работ по содержанию автомобильных дорог регионального значения в соответствии с утвержденными в регионах нормативами финансовых затрат не осуществлялось.

Наименьший объем доведенных в 2019 году бюджетных ассигнований по сравнению с нормативной потребностью отмечается в Чувашской Республике (22,1%), наибольший – в Мурманской области (50,4%).

8.2.4. В ходе контрольного мероприятия проведен сравнительный анализ стоимости содержания отдельных участков автомобильных дорог федерального значения, а также соблюдения периодичности¹⁵ (количеству воздействий в год) проведения видов работ по содержанию на указанных участках автомобильных дорог, результаты которого приведены в приложении № 4 к отчету.

Сведения о фактической стоимости содержания 1 км автомобильной дороги в соответствии с условиями государственных контрактов и потребности, рассчитанной в соответствии с нормативами финансовых затрат, установленных Правилами № 658, приведены в таблице:

(тыс. руб.)

Субъект	Категория автодороги	Уровень содержания	Потребность, рассчитанная в соответствии с Правилами № 658			Фактическая стоимость содержания
			2018 г.	2019 г.	2020 г.	2019 г.
Республика Карелия	III	Высокий	1 748,1	1 821,5	2 024,9	1 209,9
Забайкальский край	III	Высокий	2 058,9	2 145,4	2 384,9	973,6

Таким образом, фактическая стоимость содержания автомобильных дорог значительно ниже, чем потребность бюджетных ассигнований, рассчитанная в соответствии с Правилами № 658.

8.2.4.1. Кроме того, стоимость услуг по содержанию 1 км федеральных автодорог одной категории с учетом обеспечения высокого уровня и соблюдения периодичности проведения видов работ¹⁶ в проверенных федеральных казенных учреждениях существенно отличается.

Так, фактическая стоимость содержания 1 км участка автомобильной дороги Р-255 «Сибирь» III категории со среднегодовой суточной интенсивностью 2 600

15. Приказ Минтранса России от 1 ноября 2007 г. № 157 «О реализации Постановления Правительства Российской Федерации от 23 августа 2007 г. № 539 «О нормативах денежных затрат на содержание и ремонт автомобильных дорог федерального значения и правилах их расчета» (далее – Приказ № 157).

16. В соответствии с приказом Минтранса России от 1 ноября 2007 г. № 157, утратившим актуальность в связи с принятием Правил № 658.

автомобилей в сутки в ФКУ Упрдор «Прибайкалье» составляет 1 677,7 тыс. рублей, или 77,6 % от расчетной нормативной потребности по Правилам № 658, при этом периодичность по наиболее затратным видам работ соблюдена (распределение противогололедных материалов – 103 %, механизированная очистка покрытия и обочин от снега – 113 %, заливка трещин в асфальтобетонном покрытии – 17 %).

Стоимость содержания 1 км участка автомобильной дороги Р-21 «Кола» III категории со среднегодовой суточной интенсивностью 2 770 автомобилей в сутки в ФКУ Упрдор «Кола» составляет 1 209,9 тыс. рублей (60,6 % от нормативной потребности), при этом фактическая периодичность видов работ составляет: распределение противогололедных материалов – 283,3 %, механизированная очистка покрытия и обочин от снега – 281,3 %, заливка трещин в асфальтобетонном покрытии – 5 %.

Реальная стоимость содержания 1 км аналогичных участков автомобильных дорог (по категориям, интенсивности движения, уровню содержания) в ФКУ Упрдор «Прибайкалье» на 467,8 тыс. рублей (27,9 %) выше, чем в ФКУ Упрдор «Кола», и ниже нормативной потребности по Правилам № 658 на 485,5 тыс. рублей (22,4 %).

Вышеизложенное свидетельствует о необходимости пересмотра нормативов финансовых затрат на содержание автомобильных дорог федерального значения с учетом того, что реальная стоимость содержания 1 км автомобильных дорог ниже расчетной.

8.2.4.2. Фактическая стоимость содержания участков автомобильных дорог регионального значения (III категории) составляет от 19,0 (Чувашская Республика) до 81,2 % (Мурманская область) от потребности, рассчитанной в соответствии с нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, и от 23,4 до 54,4 % фактической стоимости содержания аналогичных федеральных участков федеральных автодорог в соответствующем регионе.

Указанная ситуация крайне негативно сказывается на транспортно-эксплуатационном состоянии региональной сети дорог.

Так, стоимость содержания 1 км участка региональной автомобильной дороги III категории в Забайкальском крае составляет 167,9 тыс. рублей (23,5 % от нормативной потребности). При этом по большинству видов работ по содержанию отмечается крайне низкая периодичность их проведения (механизированная очистка покрытия и обочин от снега – 3 %, заливка трещин в асфальтобетонном покрытии – 1,4 %, уборка мусора – 19 %).

8.2.5. Выполнение работ по диагностике (оценке технического состояния) автомобильных дорог федерального значения осуществлялось централизованно силами ФАУ «РОСДОРНИИ» согласно заключенному с Росавтодором государственному контракту от 1 августа 2018 г. № ФДА47/77.

Исходя из положений технического регламента Таможенного союза «Безопасность автомобильных дорог»¹⁷ (ТР ТС 014/2011) диагностика автомобильных дорог общего

17. Утвержден решением Комиссии Таможенного союза от 18 октября 2011 г. № 827 «О принятии технического регламента Таможенного союза «Безопасность автомобильных дорог» (ТР ТС 014/2011).

пользования проводится по трем параметрам: продольная ровность, отсутствие дефектов проезжей части и сцепные качества дорожного покрытия.

Согласно межгосударственному стандарту ГОСТ 33388-2015 «Дороги автомобильные общего пользования. Требования к проведению диагностики и паспортизации»¹⁸ в ходе диагностики автомобильных дорог в том числе проводится оценка прочности дорожных одежд и другие работы.

Общая протяженность автомобильных дорог федерального значения, соответствующих нормативным требованиям по трем параметрам в 2019 году, составила 84,8 %. Однако по параметрам, предусмотренным ГОСТ 33388-2015, данный показатель составляет только 35,4 %.

Такое расхождение в основном связано с несоответствием автомобильных дорог нормативным значениям коэффициента прочности дорожных одежд.

Так, на участке автомобильной дороги федерального значения Р-255 «Сибирь» из 673,9 км нормативным требованиям по трем параметрам соответствуют 428,3 км, или 63,6 %, а по параметрам, предусмотренным ГОСТ 33388-2015, только 210,7 км, или 31,3 %.

Следует отметить, что прочность (несущая способность) дорожной конструкции – свойство, характеризующее способность дорожной одежды и верхней части земляного полотна воспринимать воздействие движущихся транспортных средств и погодноклиматических факторов¹⁹.

Таким образом, прочность дорожной одежды является одним из наиболее важных показателей транспортно-эксплуатационного состояния автомобильной дороги. При снижении прочности существенно повышаются риски разрушения дорожной одежды и уменьшения межремонтных сроков.

Указанная ситуация подтверждается и в отношении автомобильных дорог, переданных в оперативное управление проверенных федеральных казенных учреждений.

Так, в ФКУ Упрдор «Кола» в нормативе по трем параметрам находится 92,3 % автомобильных дорог, а по всем параметрам, предусмотренным ГОСТ 33388-2015, только 34,4 %.

В ходе проверки установлено, что ФКУ Упрдор «Прибайкалье» в форме статистической отчетности № 1-ФД указана протяженность автодорог, соответствующих нормативным требованиям в 2018 году по результатам диагностики автодорог, проведенной по двум параметрам (1186,5 км в нормативном состоянии, или 77,4 % общей протяженности автодорог Управления). При этом по трем параметрам нормативному состоянию соответствовало только 856,9 км, или 56,3 %.

8.2.6. В ходе проверки федеральных казенных учреждений выявлены системные недостатки, непосредственно влияющие на расчет размера бюджетных ассигнований

18. Введен в действие в качестве национального стандарта Российской Федерации приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 31 августа 2016 г. № 1004-ст.

19. ОДН 218.1.052-2002. Оценка прочности нежестких дорожных одежд (утверждены распоряжением Минтранса России от 19 ноября 2002 г. № ОС-1040-р).

федерального бюджета на капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог федерального значения.

8.2.6.1. В соответствии с Правилами классификации автомобильных дорог в Российской Федерации и их отнесения к категориям автомобильных дорог²⁰ установлено, что отнесение автомобильных дорог федерального значения к соответствующей категории осуществляется Росавтодором по результатам оценки их технического состояния, проводимой в установленном Минтрансом России порядке²¹.

Анализ результатов проведенной в 2018 году ФАУ «РОСДОРНИИ» оценки технического состояния автомобильных дорог, находящихся в оперативном управлении проверенных федеральных казенных учреждений, показал, что категории отдельных участков автомобильных дорог общей протяженностью 18,5 км не соответствуют установленным Правилами классификации автодорог показателям транспортно-эксплуатационных характеристик.

Так, ФКУ Упрдор «Прибайкалье» в форме федерального государственного статистического наблюдения № 2-ДГ «Сведения о категориях автомобильных дорог общего пользования федерального, регионального или межмуниципального значения, сельских населенных пунктах, имеющих автотранспортную связь по дорогам с твердым покрытием с сетью путей сообщения общего пользования»²² представлены сведения за 2019 год о том, что отдельные участки автомобильной дороги общего пользования федерального значения Р-255 «Сибирь» протяженностью 16,7 км относятся к II категории.

Вместе с тем анализ результатов проведенной в 2018–2019 годах ФАУ «РОСДОРНИИ» оценки технического состояния автомобильных дорог, находящихся в оперативном управлении ФКУ Упрдор «Прибайкалье», показал, что указанные участки автомобильной дороги не соответствуют геометрическим параметрам автомобильной дороги II категории, установленным Правилами классификации автодорог, и фактически соответствуют III категории.

Документы, подтверждающие выполнение ФКУ Упрдор «Прибайкалье» работ по доведению параметров указанных участков автомобильной дороги в 2018–2019 годах до II категории, отсутствуют.

Согласно Правилам № 658 размер бюджетных ассигнований федерального бюджета на содержание автомобильных дорог федерального значения определяется в том числе исходя из протяженности автомобильных дорог по категориям.

Размер бюджетных ассигнований федерального бюджета, определенный Росавтодором на 2018–2019 год, на содержание указанных участков автомобильной дороги

20. Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2009 г. № 767 «О классификации автомобильных дорог в Российской Федерации» (далее – Правила классификации автодорог).

21. Приказ Минтранса России от 27 августа 2009 г. № 150 «О порядке проведения оценки технического состояния автомобильных дорог».

22. Утверждена приказом Росстата от 29 декабря 2018 г. № 788.

протяженностью 16,7 км составил 117,5 млн рублей, что на 46,5 млн рублей (расчетно) превышает аналогичный показатель для автомобильной дороги III категории.

Аналогично в ФКУ Упрдор «Забайкалье» участок автомобильной дороги А-350 Чита – Забайкальск – граница с Китайской Народной Республикой протяженностью 1,8 км не соответствует установленным для II категории транспортно-эксплуатационным характеристикам и относится к III категории.

При этом Росавтодором был определен размер бюджетных ассигнований федерального бюджета на содержание в 2019 году указанного участка автомобильной дороги в сумме 8,0 млн рублей, что на 4,0 млн рублей (расчетно) превышает аналогичный показатель для автомобильной дороги III категории.

8.2.6.2. Также в ходе контрольного мероприятия установлено, что Росавтодором осуществлялся расчет потребности бюджетных ассигнований на содержание утилизированных, а также закрытых для движения и в дальнейшем утилизированных участков автомобильных дорог общей протяженностью 4,9 км. Объем бюджетных ассигнований, выделенный Росавтодору из федерального бюджета на содержание указанных участков в период с 2012 по 2019 год, составил 48,6 млн рублей.

Так, участок автомобильной дороги А-350 Чита – Забайкальск – граница с Китайской Народной Республикой км 374+327 – км 376+879 протяженностью 2,4 км, находящийся в оперативном управлении ФКУ Упрдор «Забайкалье», был утилизирован в декабре 2011 года в рамках строительства новой линии железной дороги.



При этом на 1 января 2019 года в соответствии с формой статистического наблюдения № 2-ДГ указанный участок относится к III категории автомобильных дорог.

В 2018 году ФКУ Упрдор «Забайкалье» обратилось²³ в Росавтодор с предложением о списании данного участка. На 20 ноября 2019 года Росавтодором решение не принято.

На основании положений Правил № 658 Росавтодором был определен размер бюджетных ассигнований федерального бюджета на содержание утилизированного в 2011 году участка автомобильной дороги протяженностью 2,437 км в общей сумме 24,2 млн рублей (расчетно).

23. Письмо от 4 сентября 2018 г. № 09/2750.

8.2.6.3. Аналогичная ситуация сложилась с участком автомобильной дороги Р-255 «Сибирь» км 1794+471 – км 1796+065, находящимся в оперативном управлении ФКУ Упрдор «Прибайкалье».

Движение транспорта на указанном участке было закрыто для проезда в 2008 году.



Вместе с тем на 1 января 2019 года в соответствии с формой статистического наблюдения № 2-ДГ участок относился к III категории автомобильных дорог.

При этом Росавтодором был определен размер бюджетных ассигнований федерального бюджета на содержание фактически не эксплуатируемого участка в общей сумме 24,4 млн рублей (расчетно).

В период с сентября 2018 года по сентябрь 2019 года участок автодороги был демонтирован²⁴.

8.2.7. Контрольно-счетной палатой Иркутской области проведен анализ организации и осуществления регионального государственного надзора за обеспечением сохранности автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения, результаты которого свидетельствуют о недостаточности мер, направленных на эти цели.

Так, на сегодняшний день в Иркутской области отсутствует региональная автоматизированная система весогабаритного контроля. Отмечаются низкие темпы освоения средств областного бюджета на проектирование и дальнейшую установку автоматических пунктов весогабаритного контроля (АПВК).

В 2019 году в рамках реализации Регионального проекта «Общесистемные меры развития дорожного хозяйства» были предусмотрены средства на разработку проектной документации на создание региональной автоматизированной системы весогабаритного контроля в объеме 600,0 тыс. рублей, однако фактическое освоение средств составило лишь 24,0 тыс. рублей.

24. Государственный контракт от 17 сентября 2018 г. № 12/Р-ИС на выполнение работ по ремонту моста через р. Белая на км 1796+400 (правый) автомобильной дороги Р-255 «Сибирь» Новосибирск – Кемерово – Красноярск – Иркутск (Разборка).

В регионе отсутствуют в достаточной мере площадки для осуществления весового и габаритного контроля (три передвижных пункта весогабаритного контроля), ненадлежащим образом выстроена работа по взаимодействию с уполномоченными органами в рамках осуществления весогабаритного контроля.

При этом на территории Иркутской области существует проблема несанкционированного проезда по автомобильным дорогам транспортных средств с превышением весовых параметров, которая ведет к разрушению дорожного полотна.

Высокая степень разрушения автомобильных дорог большегрузной техникой отмечена во многих муниципальных образованиях региона и приводит к негативным последствиям, в том числе невозможности обеспечить безопасный проезд транспортных средств, осуществляющих пассажирские перевозки и подвоз детей в образовательные учреждения, скорой медицинской и пожарной помощи, а также препятствуют открытию пассажирских маршрутов в виду несоответствия участков автомобильных дорог требованиям пассажирских перевозок.

Например, 3 декабря 2019 года в Киренском районе в результате невыполнения требований знака по ограничению проезда транспорта грузоподъемностью не более 20 тонн водитель 60-тонного лесовоза Scania выехал на мост через р. Макаровка, что привело к разрушению искусственного сооружения.



8.3. Проверка соблюдения норм законодательства при проведении конкурсов и заключении контрактов (договоров) в целях организации содержания автомобильных дорог общего пользования федерального, регионального и межмуниципального значения

8.3.1. Анализ проведения федеральными казенными учреждениями конкурсов и заключения контрактов свидетельствует о крайне низком уровне конкуренции на рынке работ (услуг) по содержанию федеральных автомобильных дорог. Результаты анализа приведены в таблице:

(млн руб.)

Наименование	НМЦК	Экономия	С единственным участником	Из них по НМЦК
ФКУ Упрдор «Забайкалье»	15 517,8	137,6 (0,9%)	12 076,9 (77,8%)	12 074,7 (100,0%)
ФКУ Упрдор «Прибайкалье»	16 068,9	67,8 (0,4%)	14 220,2 (88,5%)	13 899,2 (97,7%)
ФКУ Упрдор «Кола»	25 525,5	17,4 (0,1%)	25 391,9 (99,5%)	25 377,7 (99,9%)
ФКУ Упрдор «Прикамье»	18 090,0	182,3 (1,0%)	4 717,1 (26,1%)	4 702,7 (99,7%)
Всего	75 202,2	405,1 (0,5%)	56 406,1 (75,0%)	56 054,3 (99,4%)

Экономия по результатам конкурентных торгов составила не более 1%, основная доля всех государственных контрактов заключена с единственными участниками торгов по начальной (максимальной) цене контрактов (далее – НМЦК).

В 2018 году проверенными федеральными казенными учреждениями были проведены конкурсные процедуры и заключены долгосрочные государственные контракты (2018–2023 годы) на содержание автомобильных дорог. При этом практически все государственные контракты заключены с теми же подрядными организациями, которые ранее выполняли указанные работы в период 2012–2018 годов.

Так, организациями-победителями конкурентных закупок ФКУ Упрдор «Кола» на содержание сети федеральных автодорог как в 2012 году, так и в 2018 году являлись ООО «Технострой», ООО «Автодороги», ООО «Никельавтодор», при этом все конкурентные торги с участием указанных организаций не состоялись из-за отсутствия других участников. Контракты заключены с единственным поставщиком по НМЦК.

В Иркутской области ООО «Сибна», АО «Новые дороги» и ООО «Московский тракт» (11,1% от общего количества организаций) суммарно занимают 71,3% рынка работ (услуг) по содержанию федеральных автомобильных дорог.

8.3.2. В ходе проверки закупок ФКУ Упрдор «Кола» на оказание услуг по содержанию сети федеральных автомобильных дорог установлены факты определения НМЦК

на основе коммерческих предложений аффилированных лиц на общую сумму 14 624,4 млн рублей.

Например, в 2019 году ФКУ Упрдор «Кола» объявлено²⁵ о проведении электронного аукциона на оказание услуг по содержанию и ремонту участка автомобильной дороги Р-21 «Кола» км 1547+000 – км 1592+413 с НМЦК 2 794 122,3 тыс. рублей.

В целях определения НМЦК направлен запрос стоимости оказания услуг по содержанию указанной автомобильной дороги пяти исполнителям: ООО «Технострой», ООО «Автодороги», ООО «Автодороги-Питкяранта», ООО «Управляющая компания «Мурманское дорожное управление», ООО «Никельавтодор». Фактически использованы коммерческие предложения трех организаций: ООО «Автодороги», ООО «Технострой» и ООО «Никельавтодор».

Вместе с тем, по данным информационно-аналитической системы «Спарк-Интерфакс», на дату направления запроса ООО «Технострой» владело долей в ООО «Никельавтодор» в размере 100,0 %, то есть указанные организации являлись аффилированными. ООО «Автодороги» и ООО «Автодороги-Питкяранта» также являлись зависимыми.

Следует отметить, что в большинстве коммерческих предложений содержатся одинаковые условия.

Например, в ответ на запрос ФКУ Упрдор «Кола» от 27 февраля 2018 г. № И-576 направлены четыре коммерческих предложения (ООО «Технострой», ООО «Никельавтодор», ООО «Автодороги», ООО «Автодороги-Питкяранта») на оказание услуг по содержанию участка федеральной автомобильной дороги Р-21 «Кола» км 451+365 – км 1070+806 с одинаковой стоимостью – 2 603,0 млн рублей.

8.3.3. Контрольно-счетной палатой Чувашской Республики установлено, что, в 2018 году с ООО «Дортех» заключен государственный контракт на сумму 252,7 млн рублей, что составляет 82,5 % от общей цены контрактов, заключенных по результатам электронных аукционов в 2018 году.

При этом аукцион с участием указанной организации признан не состоявшимся из-за отсутствия других участников, контракт заключен по начальной (максимальной) цене.

Контрольно-счетной палатой Иркутской области установлено, что по результатам проведенных закупок ОГКУ «Дирекция автодорог» заключено восемь государственных контрактов с единственным поставщиком АО «ДСИО» общей стоимостью 5 473,1 млн рублей, что указывает на отсутствие конкуренции в данном сегменте с учетом принятого решения по формированию достаточно больших зон обслуживания.

25. Извещение от 6 августа 2019 г. № 0306100000419000092.

8.3.4. В ходе контрольного мероприятия выявлены многочисленные нарушения Федерального закона № 44-ФЗ²⁶, информация по которым приведена в приложении № 5 к отчету.

Так, в период 2017–2018 годов содержание автомобильной дороги Р-243 Кострома – Шарья – Киров – Пермь осуществлялось в рамках государственного контракта от 27 февраля 2017 г. № 35/17, заключенного между ФКУ Упрдор «Прикамье» и АО «ПО РосДорСтрой», стоимостью 538,1 млн рублей. Срок выполнения работ – с 1 марта 2017 года по 30 июня 2018 года.

Согласно аукционной документации²⁷ расчет НМЦК произведен исходя из протяженности автомобильной дороги 506,577 км, в том числе по II категории – 7,728 км, III категории – 498,849 км.

Вместе с тем фактическая протяженность, а также протяженность в соответствии с формой статистической отчетности № 2-ДГ за 2017 год автомобильной дороги Р-243 составляет 502,23 км, в том числе по II категории – 7,728 км, III категории – 494,502 км.

Таким образом, применение ФКУ Упрдор «Прикамье» при определении НМЦК увеличенной протяженности указанной автодороги по сравнению с фактической на 4,347 км (по III категории) привело к завышению НМЦК на 5,4 млн рублей.

За период выполнения государственного контракта ФКУ Упрдор «Прикамье» приняты и оплачены услуги по содержанию несуществующего участка автодороги Р-243 на сумму 4,4 млн рублей, что свидетельствует о причинении ущерба федеральному бюджету в указанном размере.

В ходе контрольного мероприятия АО «ПО РосДорСтрой» денежные средства в сумме 4,4 млн рублей перечислены в доход федерального бюджета²⁸.

8.3.5. В ходе проведения контрольного мероприятия установлены нарушения бюджетного законодательства и законодательства по бухгалтерскому учету.

Например, в нарушение части 1 статьи 10 Федерального закона № 402-ФЗ²⁹, пункта 351 Инструкции № 157н³⁰ ФКУ Упрдор «Кола» на счете 10 «Обеспечение исполнения обязательств» не отражены банковские гарантии, предоставленные на сумму 420,5 млн рублей³¹.

26. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ).

27. Извещение № 0315100000316000091.

28. В соответствии с платежным поручением от 21 февраля 2020 г. № 981 по КБК 10811302991010300130.

29. Федеральный закон от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» (далее – Федеральный закон № 402-ФЗ)

30. Инструкция по применению Единого плана счетов бухгалтерского учета для государственных органов власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений утверждена приказом Минфина России от 1 декабря 2010 г. № 157н (далее – Инструкция № 157н).

31. Государственные контракты от 20 июня 2018 г. № 170, от 10 сентября 2018 г. № 235, от 5 сентября 2018 г. № 234, от 12 ноября 2018 г. № 324.

Аналогичные нарушения допущены ФКУ Упрдор «Забайкалье» на сумму 254,2 млн рублей³² (указанное привело к искажению бюджетной отчетности по строке 103 справки о наличии имущества на забалансовых счетах на 27,6 %), КУ «Чувашупрдор» на сумму 111,1 млн рублей, КУ РК «Управдор РК» в сумме 15,7 млн рублей.

8.4. Проверка законности и результативности использования получателями бюджетных средств бюджетных ассигнований, предоставленных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на организацию содержания автомобильных дорог общего пользования федерального, регионального и межмуниципального значения

Общий объем бюджетных ассигнований, направленный федеральными казенными учреждениями Росавтодора на содержание автомобильных дорог федерального значения, составил в 2018 году – 103 864,4 млн рублей, или 36,4 % от общего объема бюджетных ассигнований на капитальный ремонт, ремонт и содержание автодорог (285 712,4 млн рублей), в 2019 году – 118 559,6 млн рублей, или 39,3 % (301 916,2 млн рублей).

Информация об объемах бюджетных ассигнований проверенных федеральных казенных учреждений, направленных на содержание автодорог, представлена в таблице:

(млн руб.)

Наименование	Всего		2018 г.		2019 г.	
	предусмотренные бюджетные ассигнования	касса	предусмотренные бюджетные ассигнования	касса	предусмотренные бюджетные ассигнования	касса
ФКУ Упрдор «Забайкалье»	3 810,9	3 810,8	2 064,1	2 064,1	1 746,8	1 746,8
ФКУ Упрдор «Прибайкалье»	4 098,9	4 093,8	1 972,6	1 969,8	2 126,3	2 124,1
ФКУ Упрдор «Кола»	6 915,7	6 912,5	3 596,6	3 593,5	3 319,0	3 319,0
ФКУ Упрдор «Прикамье»	5 605,7	5 603,8	2 828,4	2 827,8	2 777,3	2 775,9
Всего	20 431,1	20 421,0	10 461,6	10 455,1	9 969,5	9 965,8

В ходе контрольного мероприятия установлены нарушения при исполнении государственных контрактов, заключенных на содержание автомобильных дорог.

32. Государственные контракты от 29 мая 2018 г. № 103/18-Фед, от 1 июня 2018 г. № 99/13-Фед.

8.4.1. В соответствии с условиями государственных контрактов на выполнение работ по содержанию сети автомобильных дорог, заключенных ФКУ Упрдор «Кола» и действующих в проверяемый период, заказчик с момента передачи участка автомобильной дороги для производства работ по реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и устройству защитных слоев и вплоть до его ввода в эксплуатацию не производит оплату за содержание указанных участков автодорог (пункт 10.3).

В 2018–2019 годах участки автодорог передавались для производства работ по реконструкции, капитальному ремонту и ремонту по трехсторонним актам передачи от эксплуатирующей организации к подрядным организациям, осуществляющим вышеуказанные работы.

При этом в ходе контрольного мероприятия установлено, что зимнее содержание оставлялось за эксплуатирующей организацией³³. Таким образом, в нарушение статьи 94 Федерального закона № 44-ФЗ, пунктов 10.3 государственных контрактов³⁴, заключенных на содержание автомобильных дорог, ФКУ Упрдор «Кола» необоснованно оплачены эксплуатирующим организациям услуги по зимнему содержанию участков автодорог, переданных для производства работ по реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и устройству слоев износа, на сумму 48,9 млн рублей.

Аналогичные нарушения по передаче эксплуатирующей организации 10 объектов капитального ремонта и ремонта на содержание в зимний период 2018–2020 годов было допущено ФКУ Упрдор «Прикамье» по 4 государственным контрактам³⁵ на общую сумму 10,1 млн рублей.

В нарушение статьи 94 Федерального закона № 44-ФЗ, пунктов 2.1, 9.1 и 9.4 государственных контрактов³⁶, заключенных ФКУ Упрдор «Забайкалье» на содержание искусственных сооружений, в период с 1 января по 30 июня 2018 года учреждением приняты и оплачены эксплуатирующим организациям услуги по содержанию 169 искусственных сооружений (12 мостовых сооружений, 157 водопропускных труб) в общем объеме 1,0 млн рублей, при этом указанные искусственные сооружения были переданы подрядным организациям в капитальный ремонт и ремонт.

Следует отметить, что Контрольно-счетной палатой Чувашской Республики и Государственной счетной палатой Республики Марий Эл установлены аналогичные нарушения государственных контрактов на содержание автомобильных дорог регионального значения, заключенных КУ «Чувашупрдор» и ГКУ «Марийскавтодор».

33. Пункт 3 актов передачи. Зимнее содержание рассчитывается, начиная с 26 сентября для Мурманской области, с 26 октября для Республики Карелия и по 26 апреля включительно.

34. Государственные контракты от 9 ноября 2012 г. № 320, от 4 июня 2018 г. № 140, № 168, от 20 июня 2018 г. № 162, от 29 мая 2018 г. № 131.

35. Государственные контракты от 13 июня 2018 г. № 210/18, от 18 июня 2018 г. № 225/18, от 15 июня 2018 г. № 227/18, от 15 июня 2018 г. № 228/18.

36. Государственные контракты от 20 декабря 2013 г. № 172/13-Фсм, от 17 сентября 2015 г. № 131/15-Фсм, от 26 октября 2012 г. № 13/13-Фсм, от 26 октября 2012 г. № 11/13-Фсм, от 26 октября 2012 г. № 14/13-Фсм, от 26 октября 2012 г. № 15/13-Фсм.

8.4.2. Отсутствие контроля со стороны ФКУ Упрдор «Прикамье» за реализацией подрядными организациями долгосрочных государственных контрактов³⁷ на содержание автомобильных дорог и искусственных сооружений на них повлекло за собой нарушение условий их выполнения на общую сумму 7,6 млн рублей.

Так, в рамках государственных контрактов на содержание автомобильных дорог³⁸ предусмотрена обязанность³⁹ подрядчика разработать и согласовать с ФКУ Упрдор «Прикамье» (заказчик) проекты организации дорожного движения (далее – ПОДД).

В нарушение статьи 94 Федерального закона № 44-ФЗ, пунктов 2.1 государственных контрактов⁴⁰ ФКУ Упрдор «Прикамье» были приняты и оплачены указанные работы на общую сумму 4,5 млн рублей, которые фактически выполнены не были, поскольку ПОДД не разрабатывались подрядчиком, а лишь актуализировались в рамках договоров субподряда.

Аналогичные нарушения допущены ФКУ Упрдор «Прикамье» при реализации еще 2 государственных контрактов⁴¹ на сумму 2,8 млн рублей. Кроме того, имело место невыполнение подрядчиком предусмотренных государственным контрактом от 13 июня 2018 г. № 219/18 отдельных работ по содержанию искусственных сооружений, которые в нарушение статьи 94 Федерального закона № 44-ФЗ, пункта 2.1 указанного государственного контракта были приняты и оплачены ФКУ Упрдор «Прикамье» на сумму 0,3 млн рублей.

В ходе проведения контрольного мероприятия подрядными организациями осуществлен возврат средств в федеральный бюджет на сумму 7,6 млн рублей⁴².

Также нарушения условий государственных контрактов и оплаты не предусмотренных работ установлено Государственной счетной палатой Республики Марий Эл на общую сумму 16,2 млн рублей при осуществлении весенне-летне-осеннего содержания автодорог.

В 2018–2019 годах ФКУ Упрдор «Прибайкалье» было допущено нецелевое использование бюджетных средств на общую сумму 0,4 млн рублей.

Так, в рамках 8 государственных контрактов⁴³ на оказание услуг по информированию пользователей автодорог ФКУ Упрдор «Прибайкалье» за счет бюджетных ассигнований на содержание автомобильных дорог⁴⁴ были приняты и оплачены услуги

37. Пункт 7.1.2 государственных контрактов.

38. ГК от 13 июня 2018 г. № 205/18 с ООО «ДСК «Карьер», ГК от 18 июня 2018 г. № 225/18 с АО «ДП «Ижевское», от 15 июня 2018 г. № 227/18 с ООО «СУ-43».

39. Пункт 7.3.73 указанных государственных контрактов.

40. Пункты 7.3.73 ГК № 205/18, ГК № 225/18 и ГК № 227/18.

41. Государственные контракты от 13 июня 2018 г. № 210/18 и от 15 июня 2018 г. № 228/18.

42. Платежные поручения от 21 февраля 2020 г. № 980 и от 21 февраля 2020 г. № 979, платежное поручение от 21 февраля 2020 г. № 150, платежное поручение от 21 февраля 2020 г. № 749, платежное поручение от 21 февраля 2020 г. № 2536, платежное поручение от 25 февраля 2020 г. № 183.

43. Государственные контракты от 04.07.18 № 38/НС, от 10.12.18 ОГАУ № 71/НС от 30.05.18 № 29/НС, от 24.04.19 № 2/ИП, от 03.06.2019 № 45/НС, от 15.10.19 № 5/ИП, от 04.12.19 № 9/ИП, от 04.12.19 № 10/ИП.

44. Направление расходов 92058 «Содержание автомобильных дорог общего пользования федерального значения».

по информированию населения о деятельности Управления на сумму 0,4 млн рублей (в средствах массовой информации были напечатаны статьи, относящиеся к информированию о деятельности ФКУ Упрдор «Прибайкалье», а не о состоянии проезда по автомобильным дорогам).

При этом за счет указанных бюджетных ассигнований в соответствии с Классификацией работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог⁴⁵ возможно только информирование пользователей автомобильных дорог о состоянии проезда посредством информационных щитов, дорожных знаков и указателей, а также через средства массовой информации.

Указанные расходы необходимо было осуществлять за счет бюджетных ассигнований, предусмотренных на обеспечение деятельности государственных учреждений⁴⁶, а не за счет бюджетных ассигнований на содержание автомобильных дорог⁴⁷.

Таким образом, в соответствии с пунктом 1 статьи 306.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации расходование ФКУ Упрдор «Прибайкалье» бюджетных ассигнований в сумме 0,4 млн рублей является нецелевым использованием бюджетных средств.

В ходе проведения контрольного мероприятия денежные средства в сумме 0,4 млн рублей перечислены ФКУ Упрдор «Прибайкалье» в доход федерального бюджета⁴⁸.

8.4.3. В ходе контрольного мероприятия, проведенного Контрольно-счетной палатой Чувашской Республики, установлено, что в рамках государственного контракта⁴⁹ на содержание региональных дорог подрядчику оплачены работы в сумме 0,1 млн рублей по ямочному ремонту участка автомобильной дороги, который уже был передан на проведение капитального ремонта по государственному контракту⁵⁰, что свидетельствует о неэффективном использовании средств республиканского бюджета.

8.4.4. Контрольно-счетной палатой Иркутской области в ходе контрольного мероприятия установлено, что в период 2018–2019 годов действовало 10 государственных контрактов на содержание паромных переправ, заключенных ОГКУ «Дирекция автодорог». Указанными контрактами предусмотрено, что подрядчик должен обеспечить в том числе перевозку пассажиров, их багажа и грузов.

45. Подпункт 8 пункта 9 раздела IV Классификации работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог, утвержденной приказом Минтранса России от 16 ноября 2012 г. № 402.

46. Направление расходов 90059 «Расходы на обеспечение деятельности (оказание услуг) государственных учреждений».

47. Направление расходов 92058 «Содержание автомобильных дорог общего пользования федерального значения».

48. Платежные поручения от 6 февраля 2020 г. № 329945, № 330338, № 329542, № 330839, № 330568, № 330293, № 330114, № 329788.

49. ГК от 5 марта 2018 г. № 132-р/18.

50. ГК от 09.04.2019 № 14-р/19.

Таким образом, на территории Иркутской области услуги по перевозке пассажиров и грузов внутренним водным транспортом (паром) на переправах, пересекающих автомобильные дороги регионального и межмуниципального значения, предоставляются без взимания платы (т. е. фактически субсидируются) в рамках заключенных государственных контрактов на содержание и эксплуатацию паромных переправ за счет средств дорожного фонда.

Организация Дирекцией перевозки пассажиров и багажа на паромных переправах осуществляется при отсутствии закрепленных федеральным либо региональным законодательством полномочий и выходит за рамки дорожной деятельности, осуществляемой за счет бюджетных ассигнований дорожного фонда⁵¹, и свидетельствует о нецелевом использовании бюджетных ассигнований дорожного фонда в сумме 387,6 млн рублей.

8.4.5. В ходе контрольного мероприятия установлены нарушения в части распоряжения и управления объектами государственной собственности.

8.4.5.1. Так, в нарушение пункта 1 статьи 131 Гражданского кодекса Российской Федерации, части 6 статьи 1 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», согласно которым государственной регистрации подлежат право собственности и другие вещные права на недвижимое имущество, ФКУ Упрдор «Забайкалье» не обеспечена государственная регистрация права постоянного (бессрочного) пользования в отношении 17 земельных участков общей площадью 727 959 кв. м, общей кадастровой стоимостью 169,1 тыс. рублей в едином государственном реестре недвижимости (соответствующие документы ФКУ Упрдор «Забайкалье» в территориальный орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, не направлялись).

8.4.5.2. В нарушение пункта 19 Положения об учете федерального имущества⁵² (далее – Положение), согласно которому правообладатель для внесения в реестр сведений об имуществе, приобретенном им по договорам или на иных основаниях, поступающем в его хозяйственное ведение или оперативное управление в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, обязан в 14-дневный срок со дня приобретения имущества направить в систему учета карты сведений об объекте учета и подтверждающие документы, ФКУ Упрдор «Прикамье» не направило в систему учета карты сведений о 68 земельных участках общей площадью 14 680 018,0 кв. м, общей кадастровой стоимостью 705,6 млн рублей, находящихся в постоянном (бессрочном) пользовании ФКУ Упрдор «Прикамье».

51. Пункт 4 статьи 179.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации, постановление Правительства Иркутской области от 01.12.2011 № 365-пп «О Порядке формирования и использования бюджетных ассигнований дорожного фонда Иркутской области».

52. Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2007 г. № 447.

8.4.5.3. В нарушение пункта 21 Положения, согласно которому при изменении сведений об объекте учета или о лицах, обладающих правами на федеральное имущество, правообладатель для внесения в реестр новых сведений об объекте учета либо о соответствующем лице обязан в 14-дневный срок со дня получения документов, подтверждающих изменения сведений, направить в систему учета запись об изменениях сведений и документы, подтверждающие новые сведения об объекте учета или о соответствующем лице, ФКУ Упрдор «Прикамье» не направлены в систему учета сведения о лице, обладающем правами на 13 земельных участков общей площадью 66 902 кв. м, общей кадастровой стоимостью 154,8 млн рублей.

Так, на 1 января 2020 года в системе учета за ФКУ Упрдор «Прикамье» числились 13 земельных участков, общей площадью 66 902 кв. м, общей кадастровой стоимостью 154,8 млн рублей, которые на основании распоряжения Росавтодора от 21 декабря 2017 г. № 4093-р переданы от ФКУ Упрдор «Прикамье» в ФКУ Упрдор «Москва – Нижний Новгород».

8.4.5.4. Контрольно-счетной палатой Чувашской Республики, Государственной счетной палатой Республики Марий Эл и Контрольно-счетной палатой Забайкальского края были установлены аналогичные нарушения в части учета государственного имущества.

Так, за КУ «Чувашупрдор» не закреплено право постоянного (бессрочного) пользования в отношении 45 земельных участков, ГКУ «Марийскавтодор» и ГКУ «Служба единого заказчика» не произведена государственная регистрация права в отношении 362 и 197 автомобильных дорог регионального значения соответственно.

Более подробная информация приведена в приложении № 3 к отчету.

8.4.6. В соответствии с данными ГИБДД России, размещенными на официальном портале⁵³, за 2 предыдущих года на территории 5 субъектов Российской Федерации, в которых проводилось контрольное мероприятие, общее количество дорожно-транспортных происшествий (ДТП) на федеральных трассах сократилось с 1425 до 1391, на 2,4 % (34 единицы), при этом в 3 субъектах (Республика Карелия, Республика Марий Эл, Мурманская область) отмечается рост ДТП.

Количество погибших сократилось на 16,6 % (69 человек), также сократилось количество раненных на 4,2 %.

На автомобильных дорогах регионального значения за указанный период также отмечается сокращение количества ДТП на 1,6 % (18 единиц) и количества погибших на 6,4 % (113 человек), при этом рост погибших составил 13 % (27 человек).

Сведения о динамике ДТП и их последствий за 2017–2019 годы в разрезе субъектов Российской Федерации приведены в таблице:

53. www.stat.gibdd.ru

Регион	ДТП			Погибло			Ранено		
	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Автомобильные дороги федерального значения									
Мурманская область	125	159	157	21	34	22	214	268	263
Иркутская область	473	457	447	140	120	121	747	642	677
Забайкальский край	266	282	265	88	106	79	451	411	343
Республика Карелия	193	202	205	63	30	55	265	287	294
Республика Марий Эл	86	119	124	31	18	29	122	178	219
Республика Чувашия	282	229	193	72	70	40	390	359	300
Всего	1 425	1 448	1 391	415	378	346	2 189	2 145	2 096
Автомобильные дороги регионального и межмуниципального значения									
Мурманская область	160	185	154	19	20	19	240	297	223
Иркутская область	254	207	214	41	36	42	374	315	313
Забайкальский край	245	236	238	48	51	88	368	333	344
Республика Карелия	95	152	137	21	24	14	135	225	183
Республика Марий Эл	155	142	147	32	28	24	286	227	231
Республика Чувашия	241	249	242	47	46	48	363	366	359
Всего	1 150	1 171	1 132	208	205	235	1 766	1 763	1 653

Наибольшее количество ДТП и пострадавших на федеральных дорогах за 2019 год зафиксировано в Иркутской области (447 единиц), или 3,6 ДТП на 1 км, наименьшее – в Республике Марий Эл (124 единицы), или 2,1 ДТП на 1 км.

Следует отметить, что во всех проверенных федеральных казенных учреждениях в 2018 году снизилось количество ДТП в местах, в которых установлены недостатки транспортно-эксплуатационного состояния участков улично-дорожной сети.

8.4.6.1. В нарушение условий государственных контрактов, заключенных в 2018 году, (раздел «Приемка оказанных услуг по контракту») ФКУ Упрдор «Кола», ФКУ Упрдор «Забайкалье», ФКУ «Прибайкалье» и ФКУ «Прикамье» при оценке уровня содержания федеральных автомобильных дорог не учитывались отдельные ДТП, на которых установлены недостатки ТЭС⁵⁴, что влияет на итоговую оценку уровня содержания.

54. В том числе: отсутствие, плохая различимость горизонтальной разметки проезжей части; неправильное применение, плохая видимость дорожных знаков; отсутствие дорожных знаков в необходимых местах; несоответствие дорожных ограждений предъявленным требованиям; недостатки зимнего содержания и другие.

В ходе контрольного мероприятия ФКУ Упрдор «Прикамье» произведен перерасчет итоговой оценки и удержание излишне оплаченных эксплуатирующей организации средств.

8.5. Оценка объемов дебиторской и кредиторской задолженностей в разрезе государственных контрактов, заключенных на проведение работ по содержанию автомобильных дорог общего пользования федерального, регионального и межмуниципального значения с указанием причин образования

На 1 января 2018 года и 1 января 2019 года в части государственных контрактов по содержанию действующей сети автомобильных дорог общего пользования федерального значения и содержанию искусственных сооружений на них дебиторская и кредиторская задолженность в бюджетном учете проверенных федеральных казенных учреждений не числилась.

8.6. Анализ организации контроля за использованием бюджетных средств, направленных на финансирование дорожной деятельности по содержанию автомобильных дорог общего пользования федерального, регионального и межмуниципального значения. Определение наличия коррупционных рисков

В федеральных казенных учреждениях, подведомственных Росавтодору и осуществляющих оперативное управление автомобильными дорогами федерального значения, в 2018–2019 годах ФКУ «Росдортехнология» проводился мониторинг финансово-хозяйственной и производственной деятельности.

По результатам указанного мониторинга были отмечены отдельные недостатки, в том числе в части уровня зимнего содержания автомобильных дорог и искусственных сооружений (допустимая толщина снега, заснеженность дорожных знаков, снежные валы на обочинах и другие), которые были устранены подрядными организациями.

10. Выводы

10.1. Доля автомобильных дорог федерального значения, соответствующих нормативным требованиям, ежегодно увеличивается (по состоянию на 1 января 2017 года 37 098,9 км автомобильных дорог федерального значения (71,4 %) соответствовало нормативным требованиям). Так, за 2 предшествующих года рост составил 7 % и на начало 2020 года нормативным требованиям соответствуют 84,8 % дорожной сети федерального значения.

Указанный показатель в отношении региональной дорожной сети улучшился по сравнению с 2017 годом лишь на 1,1 % и составил только 44,2 %.

10.2. Объем бюджетных ассигнований на содержание дорожной сети федерального значения в 2019 году составил 128 322,2 млн рублей, или 2 242,3 тыс. рублей на 1 км, на содержание региональной дорожной сети было направлено 146 396,2 млн рублей (288,1 тыс. рублей на 1 км).

В 2019 году на содержание автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения в среднем направлялось 29,6 % от нормативной потребности, что, в свою очередь, не позволяет поддерживать надлежащее техническое состояние автомобильных дорог.

10.3. Анализ документов стратегического планирования показал, что целевой показатель в части увеличения доли автомобильных дорог федерального значения, соответствующих нормативным требованиям, в 2017–2019 годах выполнен.

При этом в проверенных субъектах Российской Федерации аналогичный показатель не достигнут в 2017–2019 годах Иркутской областью и Забайкальским краем, в 2018 году – Республикой Карелия, в 2017–2018 годах Республикой Марий Эл, в 2017 году – Чувашской Республикой.

10.4. В настоящее время на 85 % автомобильных дорог федерального значения установлен «высокий» уровень содержания.

Следует отметить, что уровень содержания участков автомобильных дорог для подведомственных федеральных казенных учреждений устанавливается Росавтодором и, как показала проверка, не зависит от транспортно-эксплуатационного состояния и уровня загрузки дорожной сети, переданной указанным учреждениям в оперативное управление.

В настоящее время нормативный правовой акт, определяющий порядок и критерии отнесения Росавтодором автомобильной дороги или ее участка к соответствующему уровню содержания автомобильных дорог, отсутствует.

10.5. В проверенном периоде бюджетные ассигнования на содержание федеральной дорожной сети предоставлялись Росавтодору в объеме 100 % от установленных Правительством Российской Федерации нормативов финансовых затрат.

Указанные нормативы финансовых затрат применяются только для расчета общего размера бюджетных ассигнований при формировании федерального бюджета на соответствующий финансовый год и плановый период.

Фактическое распределение бюджетных ассигнований по подведомственным федеральным казенным учреждениям осуществляется Росавтодором с учетом необходимости приведения транспортно-эксплуатационных характеристик автомобильных дорог в соответствие с требованиями технических регламентов, а также принятых бюджетных обязательств в рамках долгосрочных государственных контрактов на содержание автомобильных дорог.

При этом методика распределения бюджетных ассигнований, в том числе с учетом транспортно-эксплуатационного состояния дорожной сети, переданной учреждениям в оперативное управление, уровня ее загрузки, а также требуемой периодичности проведения работ, отсутствует.

10.6. В настоящее время нормативный правовой акт, устанавливающий периодичность видов и объемов работ по содержанию автодорог федерального значения в разрезе субъектов Российской Федерации с учетом увеличенных Правилами № 658 межремонтных сроков, на текущий момент не утвержден.

Отсутствие указанного нормативного правового акта не позволяет органам управления дорожным хозяйством, проектным организациям, а также эксплуатационным дорожным и мостовым организациям эффективно планировать работы (услуги) и финансовые ресурсы при содержании автомобильных дорог.

10.7. Технические паспорта автомобильных дорог, переданных в оперативное управление проверенным ФКУ, более 10 лет не актуализировались, что свидетельствует об отсутствии технического учета и паспортизации автомобильных дорог, целями которых является получение полной информации о наличии автомобильных дорог, их протяженности, техническом состоянии, качестве, степени износа.

Следует отметить, что в проверяемом периоде бюджетные ассигнования на проведение работ по паспортизации федеральных автомобильных дорог и искусственных сооружений на них Росавтодором не предусматривались.

При этом бюджетные ассигнования на содержание федеральных автомобильных дорог доводились Росавтодору в объеме 100 % от установленных нормативов финансовых затрат.

10.8. Как показала проверка в рамках заключенных государственных контрактов стоимость работ по содержанию 1 км федеральных автодорог аналогичной категории (III) с учетом обеспечения высокого уровня и соблюдения периодичности проведения видов работ в проверенных федеральных казенных учреждениях ниже размера бюджетных ассигнований, определенного в соответствии с Правилами № 658.

Так, в ФКУ Упрдор «Кола» стоимость содержания 1 км составила 1 209,9 тыс. рублей, или 60,6 % от размера бюджетных ассигнований, определенного в соответствии с Правилами № 658, в ФКУ Упрдор «Прибайкалье» – 1 677,7 тыс. рублей, или 77,6 %.

Вышеизложенное свидетельствует о необходимости пересмотра нормативов финансовых затрат на содержание автомобильных дорог федерального значения.

10.9. Фактическая стоимость содержания участков автомобильных дорог регионального значения III категории составляет от 19 % (Чувашская Республика) до 81,2 % (Мурманская область) от размера бюджетных ассигнований, рассчитанного в соответствии с нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Указанная ситуация крайне негативно сказывается на транспортно-эксплуатационном состоянии региональной сети дорог.

Так, стоимость содержания 1 км участка региональной автомобильной дороги в Забайкальском крае составляет 167,9 тыс. рублей. При этом по большинству видов работ отмечается крайне низкая периодичность их проведения (от 3 до 19 %).

10.10. По итогам 2019 года общая протяженность автомобильных дорог федерального значения, соответствующих нормативным требованиям, составила 84,8 % и определялась по трем параметрам (продольная ровность, отсутствие дефектов проезжей части и сцепные качества дорожного покрытия).

Однако по результатам инструментальной диагностики в соответствии с ГОСТ 33388-2015, проведенной в том числе по оценке вышеуказанных показателей и прочности, указанная протяженность составляет только 35,4 %.

При этом прочность дорожной одежды является одним из наиболее важных показателей транспортно-эксплуатационного состояния автомобильной дороги, которая характеризует способность дорожной одежды и основания воспринимать воздействие движущихся транспортных средств.

Таким образом, снижение значений данного показателя приводит к разрушению автомобильной дороги и необходимости выполнения ремонтных работ.

Указанная ситуация подтверждается и в отношении автомобильных дорог, переданных в оперативное управление проверенных федеральных казенных учреждений.

10.11. В ходе контрольного мероприятия выявлены системные недостатки, непосредственно влияющие на расчет размера бюджетных ассигнований федерального бюджета на содержание автомобильных дорог федерального значения.

Так, в указанные расчеты включались фактически отсутствующие либо не эксплуатирующиеся участки автодорог и искусственных сооружений. Кроме того, учитывались отдельные участки автодорог, категории которых не соответствовали требованиям классификации (т. е. были завышены).

Общий объем завышения Росавтодором размера бюджетных ассигнований составил 99,1 млн рублей.

10.12. Тремя федеральными казенными учреждениями (ФКУ Упрдор «Кола», ФКУ Упрдор «Прикамье» и ФКУ Упрдор «Забайкалье») необоснованно оплачивались эксплуатирующим организациям услуги по зимнему содержанию участков автодорог, переданных для производства работ по реконструкции, капитальному ремонту, ремонту, на общую сумму 60,0 млн рублей.

Контрольно-счетной палатой Чувашской Республики и Государственной счетной палатой Республики Марий Эл установлены аналогичные нарушения государственных контрактов на содержание автомобильных дорог регионального значения.

10.13. В ходе контрольного мероприятия выявлены многочисленные нарушения Федерального закона № 44-ФЗ в части планирования закупок, метода определения НМЦК, содержания документации о закупке и другие нарушения.

Также установлены нарушения бюджетного законодательства и законодательства по бухгалтерскому учету, в том числе по федеральным казенным учреждениям на общую сумму 674,7 млн рублей, по казенным учреждениям субъектов Российской Федерации – 126,8 млн рублей, установлены нарушения в части распоряжения и управления объектами государственной собственности.

11. Предложения (рекомендации)

11.1. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации с предложением поручить:

- Министерству транспорта Российской Федерации проработать вопросы по пересмотру нормативов финансовых затрат на содержание автомобильных дорог федерального значения;
- Федеральному дорожному агентству обеспечить организацию работ по паспортизации федеральных автомобильных дорог и искусственных сооружений на них;
- Министерству транспорта Российской Федерации совместно с Федеральным дорожным агентством проработать вопросы по разработке и нормативному закреплению:
 - критериев для отнесения Росавтодором автомобильной дороги или ее участка к соответствующему уровню содержания автомобильных дорог;
 - периодичности видов и объемов работ по содержанию автомобильных дорог федерального значения с учетом увеличенных межремонтных сроков в разрезе каждого субъекта Российской Федерации;
 - методики распределения бюджетных ассигнований на содержание автомобильных дорог и искусственных сооружений по подведомственным Росавтодору федеральным казенным учреждениям, в том числе с учетом транспортно-эксплуатационного состояния дорожной сети, переданной указанным учреждениям в оперативное управление, уровня ее загрузки, а также требуемой периодичности проведения работ.

11.2. Направить представления Счетной палаты Российской Федерации в ФКУ Упрдор «Забайкалье», ФКУ Упрдор «Прибайкалье», ФКУ Упрдор «Прикамье».

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

