



2020

Отчет

о результатах контрольного мероприятия «Проверка результативности использования бюджетных ассигнований на реализацию инвестиционного проекта «Строительство пускового комплекса Томмот – Якутск (Нижний Бестях) железнодорожной линии Беркакит – Томмот – Якутск в Республике Саха (Якутия)» в 2016–2018 годах и истекшем периоде 2019 года в целях повышения транспортной доступности региона»



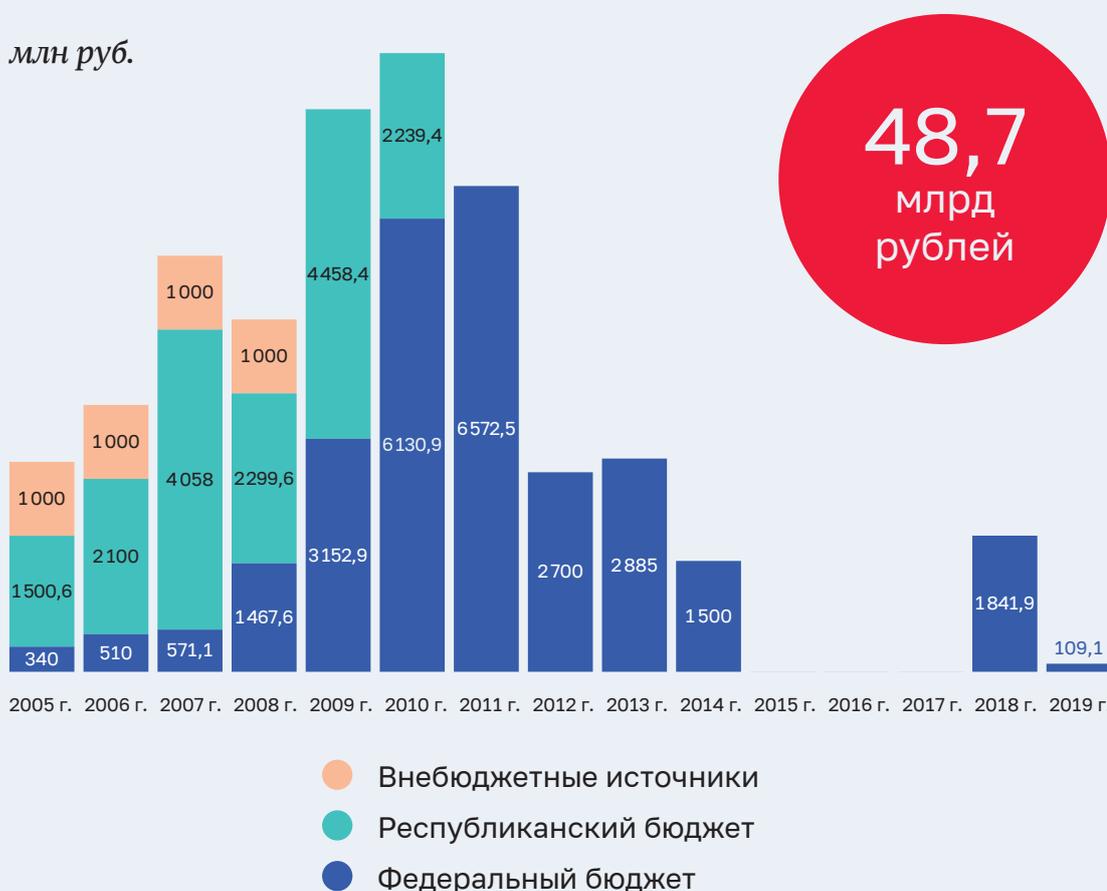
Краткие результаты контрольного мероприятия

Цели

Оценить достижение установленных целей реализации инвестиционного проекта «Строительство пускового комплекса Томмот – Якутск (Нижний Бестях) железнодорожной линии Беркакит – Томмот – Якутск в Республике Саха (Якутия)» и проверить использование финансовых ресурсов, направленных на его реализацию.

Финансирование проекта по годам строительства в разрезе источников финансирования

млн руб.



Итоги проверки

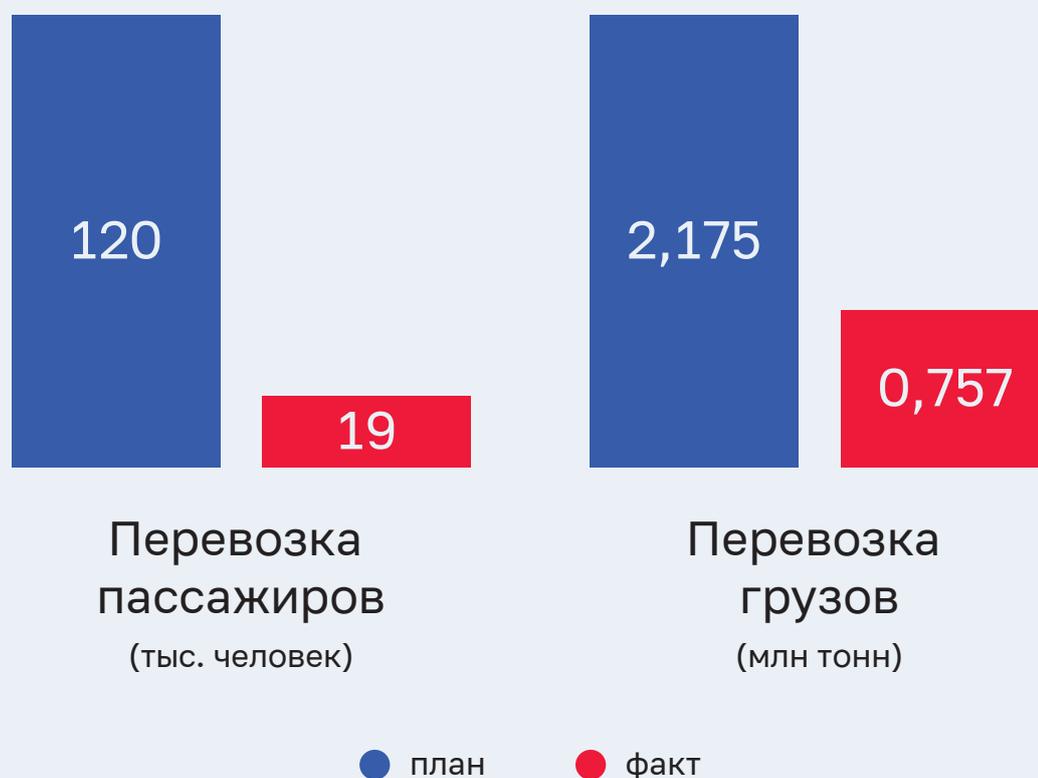
Инвестиционный проект был включен в государственную целевую программу Республики Саха (Якутия) еще в 2005 году. Его реализация осуществлялась до 2019 года в целях:

- повышения транспортной доступности Республики;
- транспортного обеспечения развития ее минерально-сырьевой базы;
- круглогодичного завоза грузов;
- улучшения социальных и экономических условий развития Республики.

За этот период было израсходовано 48,7 млрд рублей, в том числе средств федерального бюджета – 28 млрд рублей, или 57,6 %.

Однако указанные цели не были достигнуты в полном объеме.

Невыполнение показателей государственной программы Республики Саха (Якутия) по грузо- и пассажироперевозкам



Грузоперевозки по построенному участку пути за период 2014–2019 годов расчетно смогут достигнуть проектной мощности лишь к 2036 году.

Из-за ограничения переправы через р. Лену в весенний и осенний периоды не решена проблема сезонной транспортной доступности региона.

Росжелдором до настоящего времени не обеспечена государственная регистрация права собственности на Пусковой комплекс, хотя ввод его в постоянную эксплуатацию произведен еще в апреле 2019 года. Это приводит к неуплате налога на имущество организаций, а, следовательно, к недопоступлению доходов в бюджет государства.

Выводы

Решение Правительства Российской Федерации о заключении концессионного соглашения в отношении строительства автомобильного моста через р. Лену, принятое в 2013 году, до настоящего времени не выполнено.

В ходе проверки выявлены нарушения и недостатки при осуществлении Росжелдором и подведомственным ему ФГУП «Единая группа заказчика» государственных закупок и исполнении государственных контрактов, а также ведении бухгалтерского учета и составления бюджетной отчетности.

Рекомендации Счетной палаты Российской Федерации Правительству Российской Федерации

- Проработать вопрос о продолжении строительства железнодорожной линии до Якутска с целью обеспечения круглогодичной транспортной доступности региона и эффективного использования построенной железнодорожной инфраструктуры на станции Нижний Бестях;
- поручить Министерству транспорта Российской Федерации определить совместно с Правительством Республики Саха (Якутия) и ОАО «РЖД» способ выделения долей и распределения прав на имущество Пускового комплекса.

Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка результативности использования бюджетных ассигнований на реализацию инвестиционного проекта «Строительство пускового комплекса Томмот – Якутск (Нижний Бестях) железнодорожной линии Беркакит – Томмот – Якутск в Республике Саха (Якутия)» в 2016–2018 годах и истекшем периоде 2019 года в целях повышения транспортной доступности региона»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
26 февраля 2020 года

1. Основание для проведения контрольного мероприятия

Пункт 3.10.0.5 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2020 год.

2. Предмет контрольного мероприятия

Деятельность объектов контрольного мероприятия по формированию, управлению и распоряжению средствами федерального бюджета, направленными на реализацию инвестиционного проекта «Строительство пускового комплекса Томмот – Якутск (Нижний Бестях) железнодорожной линии Беркакит – Томмот – Якутск в Республике Саха (Якутия)».

3. Объекты контрольного мероприятия

- Федеральное агентство железнодорожного транспорта (г. Москва) (далее – Росжелдор, Агентство).
- Федеральное государственное унитарное предприятие «Единая группа заказчика Федерального агентства железнодорожного транспорта» (далее – ФГУП «ЕГЗ», Предприятие) (г. Москва) (с выездом на объект строительства в г. Якутск, Республика Саха (Якутия)).

4. Срок проведения контрольного мероприятия

С 1 ноября 2019 года по 28 февраля 2020 года.

5. Цели контрольного мероприятия

5.1. Цель 1. Оценка достижения установленных целей реализации инвестиционного проекта «Строительство пускового комплекса Томмот – Якутск (Нижний Бестях) железнодорожной линии Беркакит – Томмот – Якутск в Республике Саха (Якутия)» (далее – Инвестиционный проект, Пусковой комплекс).

5.2. Цель 2. Проверка законности, полноты и своевременности использования финансовых ресурсов, направленных на реализацию инвестиционного проекта.

6. Проверяемый период деятельности

2016–2018 годы и истекший период 2019 года, более ранние периоды при необходимости.

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

Республика Саха (Якутия), занимающая пятую часть всей территории Российской Федерации и относящаяся к важнейшим минерально-сырьевым регионам, характеризуется недостаточно развитой транспортной инфраструктурой. Только 8,7 % территории Республики и 20,9 % населения имеет круглогодичную транспортную доступность¹. Город Якутск – столица Республики, расположенный на левом берегу р. Лены, не имеет связи с общероссийской железнодорожной транспортной сетью. Короткий навигационный период (менее 5 месяцев в году) приводит к высоким транспортным издержкам. Доля сельских населенных пунктов, не имеющих связь по дорогам с твердым покрытием с сетью дорог общего пользования, составляет 95,7 %, 78 % дорог в регионе не отвечают нормативным требованиям, 92 % дорог имеют сезонную эксплуатацию с низкой грузоподъемностью и ограниченной пропускной способностью².

-
1. Постановление Республики Саха (Якутия) от 19 декабря 2018 г. № 45-VI «О стратегии социально-экономического развития Республики Саха (Якутия) на период до 2030 года с определением целевого видения до 2050 года».
 2. Указ Главы Республики Саха (Якутия) от 31 мая 2019 г. № 572 «О Сводном годовом докладе о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Республики Саха (Якутия) за 2018 год».

В рамках Инвестиционного проекта Росжелдором заключались государственные контракты на строительство Пускового комплекса. Полномочия государственного заказчика-застройщика по государственным контрактам³ в части разработки, корректировки проектно-сметной документации и строительства Пускового комплекса, подготовки территории, осуществления технического надзора и строительного контроля, выполнения землеустроительных работ Росжелдором переданы подведомственному ФГУП «ЕГЗ»⁴.

8. Результаты контрольного мероприятия

8.1. Оценка достижения установленных целей реализации инвестиционного проекта «Строительство пускового комплекса Томмот – Якутск (Нижний Бестях) железнодорожной линии Беркакит – Томмот – Якутск в Республике Саха (Якутия)»

8.1.1. Реализация Инвестиционного проекта предусмотрена с 2004 года в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации⁵ «О неотложных мерах по строительству железнодорожной линии Беркакит – Томмот – Якутск», которым признано целесообразным продолжение строительства указанной железнодорожной линии с обеспечением ввода в эксплуатацию участка Томмот – Кердем в 2008 году.

В 2005 году Инвестиционный проект включен в государственную целевую программу Республики Саха (Якутия)⁶ (далее – Госпрограмма Республики), а в 2006 году – в федеральную целевую программу «Модернизация транспортной системы России на 2002–2010 годы» (далее – ФЦП)⁷.

В рамках реализации Инвестиционного проекта предусматривалось строительство железнодорожной линии протяженностью (строительная длина) 374,4 км, создание 323 искусственных сооружений, в том числе: 86 мостов и путепроводов, 237 труб, а также открытие 4 станций и 4 разъездов⁸.

-
3. Государственные контракты: от 28 января 2005 г. № ИНЖ-20/05, от 17 ноября 2008 г. № 412д, от 21 апреля 2018 г. № 81ГК.
 4. Распоряжение Росжелдора от 24 января 2005 г. № МА-30-Р, договор от 27 января № 15д, приказ Росжелдора от 30 октября 2008 г. № 375, соглашение от 5 марта 2014 г. № 56с, соглашения о передаче полномочий от 10 мая 2007 г. № 224д, от 27 августа 2018 г. № 142С, договор о передаче полномочий от 3 августа 2007 г. № 282д/02-07-0017.
 5. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 мая 2004 г. № 242.
 6. Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 20 октября 2005 г. № 562 «О государственной целевой программе «Развитие транспортного комплекса Республики Саха (Якутия) на 2005–2010 годы и основные направления до 2015 года».
 7. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2001 г. № 848 (утратила силу в связи с изданием постановления Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2019 года).
 8. Сводное заключение ФАУ «Главгосэкспертиза России» от 19 января 2005 г. № 013-05/ГГЭ-2276/04.

За период реализации Инвестиционного проекта в ФЦП было внесено 11 изменений в части реализации Инвестиционного проекта, в том числе восемь раз переносились сроки ввода в эксплуатацию Пускового комплекса.

После внесения изменений в 2007 году в параметры Инвестиционного проекта⁹ его реализация была разбита на два этапа со сроками ввода в действие участка Томмот – Кердем в 2008 году, участка Кердем – Якутск (Нижний Бестях) – в 2010 году.

Согласно проектно-сметной документации, получившей положительное заключение ФАУ «Главгосэкспертиза России»¹⁰, установлены следующие параметры проекта:

Показатель	Участок		Итого
	Томмот (искл.) – Кердем (вкл.)	Кердем (искл.) – Нижний Бестях (вкл.)	
Вид тяги	тепловозная		
Полезная длина приемо-отправочных путей на отдельных пунктах, м	1050		
Эксплуатационная длина, км	363,240	75,904	439,144
Строительная длина, км	363,175	75,804	438,979
Станционные пути, км	35,864	38,861	74,724
Объем перевозок (грузонапряженность), млн т в год			2,175 (к 2015 г.) 6,350 (к 2023 г.)
Число искусственных сооружений:			
трубы	276	141	417
мосты	51	12	63
путепроводы	6	2	8

Участок Томмот – Кердем Инвестиционного проекта в установленный срок (2008 год) в эксплуатацию не введен.

Решением Правительства Российской Федерации¹¹ в 2008 году изменены параметры финансового обеспечения Инвестиционного проекта и установлен срок его ввода без разделения на этапы – 2013 год.

В 2013 году Пусковой комплекс в эксплуатацию также введен не был и с 2014 года использовался в режиме временной эксплуатации. В 2019 году он был введен в постоянную эксплуатацию¹², то есть с нарушением предусмотренного срока

9. Постановление Правительства Российской Федерации от 9 июля 2007 г. № 437.

10. От 3 июня 2010 г. № 454-10/ГГЭ-2276/04.

11. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2008 г. № 553 «О мерах по продолжению строительства железнодорожной линии Беркакит – Томмот – Якутск».

12. Разрешение на ввод объекта в эксплуатацию от 30 апреля 2019 г. № 14-000-120-2019, приказ Росжелдора от 28 июня 2019 г. № 270.

на шесть лет. Параметры введенного Инвестиционного проекта учитывали корректировку проектной документации в 2012 и 2019 годах¹³, предусматривающую в том числе исключение ряда искусственных сооружений на подходах к планировавшемуся к строительству мосту через р. Лену.

Основные параметры Пускового комплекса представлены в таблице:

Наименование показателя	Значение показателя
Протяженность, км	439,144
Полезная длина станционных приемо-отправочных путей, м	1050
Объем перевозок (грузонапряженность), млн тонн в год	2,175
Число искусственных сооружений:	
трубы	405
мосты	63
путепроводы	6

Основными причинами переноса сроков ввода Пускового комплекса в эксплуатацию являются:

- изменение параметров Инвестиционного проекта вследствие принятых решений Правительства Российской Федерации;
- неоднократная корректировка проектной документации (четыре раза в период 2005–2019 годов);
- несоблюдение сроков строительства генеральным подрядчиком ЗАО «Инжиниринговая корпорация «Трансстрой» (далее – ЗАО «Инжтрансстрой»);
- длительные судебные разбирательства по вопросу расторжения государственного контракта с указанным генподрядчиком.

Анализ изменения структуры финансирования Инвестиционного проекта отражен в соответствующих разделах отчета.

8.1.2. Транспортное обеспечение комплексного освоения и развития территорий Сибири и Дальнего Востока и разработки новых месторождений полезных ископаемых, включающее мероприятие по реализации Инвестиционного проекта, в соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года¹⁴ и Прогнозом долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года является одним из приоритетных направлений развития транспортной системы, обеспечивающим достижение поставленной цели государственной политики в сфере развития транспорта – создание условий для повышения конкурентоспособности экономики и качества жизни населения.

13. Положительные заключения ФАУ «Главгосэкспертиза России» проектной документации и достоверности сметной стоимости от 6 февраля 2019 г. № 14-1-1-3-002223-2019 и от 5 февраля 2019 г. № 00100-19/ГГЭ-16586/07-01.

14. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

Согласно Транспортной стратегии Республики Саха (Якутия) реализация Инвестиционного проекта может способствовать развитию месторождений железной руды, апатитов, нефти и газа. Перспективными являются также бурогольные месторождения, расположенные в центральной Якутии к северу от г. Якутска (Хапчагайское и Кангаласское месторождения).

Ввод в эксплуатацию в 2019 году Пускового комплекса не обеспечил решение задачи по разработке новых месторождений полезных ископаемых.

В структуре перевозимых с 2014 года по железнодорожной линии Томмот – Нижний Бестях грузов преобладают потребительские товары: нефтепродукты для АЗС, контейнеры, продовольствие (80 % общего объема грузов в 2019 году).

Информация о структуре перевозимых грузов в период 2014–2019 годов отражена на диаграмме:

Структура грузов, перевозимых в период 2014–2019 годов



После ввода в постоянную эксплуатацию (с августа по октябрь 2019 года) на станцию Нижний Бестях осуществлен ввоз 152,2 тыс. тонн грузов, из них 30 % – нефтепродукты, 15 % – продукты питания, 13,4 % – строительные материалы, 12 % – сборные контейнеры и вагоны, 11 % – металлические изделия. Осуществлен вывоз 35 тыс. тонн грузов, из которых 12,1 тыс. тонн (35 %) – порожние контейнеры.

Согласно технико-экономическому обоснованию Инвестиционного проекта¹⁵ целью его реализации является развитие транспортной и социальной инфраструктуры Республики Саха (Якутия).

ФЦП, определяющей основные параметры Инвестиционного проекта, и Госпрограммой Республики целями реализации Инвестиционного проекта установлены:

- повышение транспортной доступности региона, устранение инфраструктурных ограничений;
- обеспечение круглогодичного завоза народно-хозяйственных грузов;
- вовлечение в хозяйственный оборот местных минерально-сырьевых ресурсов;
- улучшение социальных и экономических условий развития Республики Саха (Якутия).

Показатели (индикаторы), характеризующие достижение указанных целей, в ФЦП не устанавливались. Предусмотренные Госпрограммой Республики показатели реализации Инвестиционного проекта в части объема перевозки грузов (5 млн тонн) и пассажиров (120 тыс. человек) к 2015 году не достигнуты (в 2019 году по дороге перевезено 757,34 тыс. тонн груза и 18,96 тыс. пассажиров).

Ввод в эксплуатацию Пускового комплекса на момент проверки обеспечил достижение поставленных целей не в полном объеме.

Так, сохраняется проблема сезонной транспортной доступности региона, связанной с ограничением переправы через р. Лену в весенний и осенний период, что не способствует улучшению социальных и экономических условий развития Республики Саха (Якутия).

Выезд инспекторов Счетной палаты на объект строительства на железнодорожную станцию Нижний Бестях в декабре 2019 года показал, что движение автомобильного транспорта, осуществляющего перевозку груза от железной дороги по ледовой трассе (зимнику) через р. Лену до г. Якутска (протяженностью 37 км), не было открыто в связи с недостаточной толщиной льда.

Таким образом, участок железной дороги, построенный на правом берегу р. Лены, не имеет связи с транспортной сетью региона, расположенной на противоположном берегу, не только в осенне-весенний период, но и в отдельные зимние периоды.

Проверка показала, что после ввода Пускового комплекса в постоянную эксплуатацию за пять месяцев 2019 года по построенному участку перевезено 18,96 тыс. пассажиров, что при сохранении существующей динамики не позволит достичь даже

15. Распоряжение Правительства Республики Саха (Якутия) от 6 сентября 2002 г. № 1117-р «Об утверждении показателей ТЭО (проект) завершения строительства железнодорожной линии Беркакит – Томмот – Якутск (участки Беркакит – Томмот и Томмот – Якутск)».

запланированного на 2015 год в Госпрограмме Республики показателя (120 тыс. человек).

Объем перевезенных грузов по железнодорожной линии Томмот – Нижний Бестях составил в 2019 году 757,3 тыс. тонн, что в 2,8 раза меньше его проектной мощности (2,175 млн тонн в год)¹⁶ без учета перспективного роста грузопотока в случае строительства мостового перехода через р. Лену¹⁷.

При сохранении существующих темпов роста проектная мощность будет достигнута только через 16 лет (расчетно).

Стратегией пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года¹⁸ (далее – Стратегии пространственного развития) г. Якутск определен одним из перспективных центров экономического роста, основой для обеспечения устойчивой транспортной связи которого должна являться опорная транспортная сеть Российской Федерации.

При этом сезонные ограничения, препятствующие круглогодичной связи г. Якутска с расположенной на противоположном берегу р. Лены железной дорогой, не способствуют решению поставленной в Стратегии пространственного развития задачи по развитию столицы Республики Саха (Якутия) как перспективного центра экономического роста.

8.1.3. Анализ увязки Инвестиционного проекта с иными мероприятиями, направленными на обеспечение транспортной доступности Республики Саха (Якутия), показал следующее.

В соответствии с ФЦП и Госпрограммой Республики было определено, что важнейшим этапом строительства железнодорожной линии Беркакит – Томмот – Якутск является возведение мостового перехода через р. Лену в районе г. Якутска, в связи с чем мероприятиями указанных программ, одновременно с реализацией Инвестиционного проекта, предусматривалось строительство железнодорожной линии от станции Правая Лена с совмещенным мостовым переходом через р. Лену в районе г. Якутска до станции Якутский речной порт (левый берег) в Республике Саха (Якутия).

В целях реализации указанного проекта в 2007 году разработана проектно-сметная документация, которой предусматривалось строительство совмещенного (автомобильно-железнодорожного) мостового перехода длиной 3,2 км и железнодорожной линии до вокзала в центре г. Якутска длиной 104,5 км (за счет средств федерального бюджета, бюджета Республики Саха (Якутия) и внебюджетных источников).

В 2016 году строительство мостового перехода через р. Лену как совмещенного (автомобильно-железнодорожный), так и железнодорожного, исключено из ФЦП.

16. Согласно проектной документации, получившей положительное заключение ФАУ «Главгосэкспертиза России» от 6 февраля 2019 г. № 14-1-1-3-002223-2019 (стр. 3).

17. 6,350 млн тонн в год (письмо Росжелдора от 17 сентября 2018 г. № ВЧ-35/6496-ИС).

18. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р.

Изменения показателей ФЦП, касающиеся реализации проекта, отражены в таблице:

Наименование (редакция ФЦП/ показатель)	от 21.12.2009 № 1035	от 12.10.2010 № 828	от 27.09.2012 № 988	05.05.2013 № 401	от 15.05.2014 № 445	от 30.05.2016 № 485
Тип мостового перехода	совмещенный (автомобильно-железнодорожный)			железнодорожный		
Сроки реализации проекта, годы	2013–2015	2010–2015	2012–2015	2017–2019	2017–2019	объект исключен из ФЦП
Общий объем финансирования проекта, млрд руб. в том числе:	50	80	85,2	38,3	35,6	
средства федерального бюджета, млрд руб.	50	77	81,5	34,5	31,9	
внебюджетные источники, млрд руб.		3	3,7	3,7	3,7	

Правительством Российской Федерации в 2013 году принято решение¹⁹ о заключении концессионного соглашения в отношении искусственного дорожного сооружения – автодорожного мостового перехода через р. Лену в районе г. Якутска.

По итогам проведенного Росавтодором конкурса в марте 2014 года был определен победитель на право заключения концессионного соглашения по данному проекту (ООО «Транспортные концессии (Саха)»).

При этом изменения в ФЦП и государственную программу Российской Федерации «Развитие транспортной системы»²⁰ в части строительства мостового перехода, предусмотренные вышеуказанным решением Правительства Российской Федерации, не вносились. Бюджетные ассигнования на реализацию проекта в федеральном бюджете не утверждались, что обусловлено в том числе изменением приоритетов развития инфраструктуры дорожного хозяйства в 2014 году.

Таким образом, решение о строительстве автодорожного мостового перехода через р. Лену до настоящего времени (в течение шести лет) не реализовано.

Отсутствие принятых мер по строительству перехода через р. Лену от железнодорожной линии Томмот – Нижний Бестях до г. Якутска является одной из причин недостижения целей Инвестиционного проекта по улучшению социальных и экономических условий развития Республики Саха (Якутия), обеспечению круглогодичного завоза грузов и обеспечению перевозки местных минерально-сырьевых ресурсов. Кроме того, отказ от строительства железнодорожного перехода через р. Лену привел к невостребованности части созданной в период реализации Инвестиционного проекта железнодорожной инфраструктуры.

19. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2013 г. № 489-р.

20. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 2600-р.

Так, в ходе выездной проверки на объект капитального строительства Пускового комплекса установлено наличие неиспользуемых (неэксплуатируемых) зданий и сооружений на территории железнодорожной станции Нижний Бестях.

8.1.4. До настоящего времени на федеральном и региональном уровнях не скоординированы мероприятия, направленные на круглогодичную транспортную доступность Республики Саха (Якутия).

Так, федеральными органами исполнительной власти рассматривается вопрос о возможности строительства автомобильного моста через р. Лену. Согласно протоколу Правительственной комиссии по транспорту²¹ проект «Строительство мостового перехода через р. Лену в районе г. Якутска» включен в перечень мероприятий развития и жизнеобеспечения, поддержанных к включению в федеральные проекты Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года в случае определения дополнительных источников финансирования. Планируемый объем финансирования определен в размере 72 895,6 млн рублей, в том числе за счет федерального бюджета – 47 824,1 млн рублей, или 65,6 %.

При этом схемой территориального планирования Российской Федерации в области федерального транспорта (железнодорожного, воздушного, морского, внутреннего водного транспорта) и автомобильных дорог федерального значения²² предусматривается строительство совмещенного (автомобильно-железнодорожного) мостового перехода через р. Лену в районе г. Якутска.

В феврале 2020 года Правительством Республики Саха (Якутия) заключено концессионное соглашение по строительству автомобильного моста через р. Лену, предусматривающее финансирование концедентом части расходов в сумме 54 296,7 млн рублей.

При этом в федеральном бюджете на 2020–2022 годы расходы на софинансирование указанного мероприятия не предусмотрены.

Кроме того, за счет средств инвесторов (ПАО «Ленское объединенное речное пароходство» и АО «Акционерная компания «Железные дороги Якутии» (далее – АО «АК «ЖДЯ»), основным акционером которых является Правительство Республики Саха (Якутия) (доля участия в уставном капитале – 51 % и 50 % соответственно), реализуются проекты по развитию инфраструктуры речного терминала на правом берегу р. Лены в районе станции Нижний Бестях и строительству железнодорожных подходов к нему, направленные в том числе на обеспечение транспортной связи с г. Якутском.

Вышеизложенные факты свидетельствуют о наличии рисков необеспечения прогнозных показателей функционирования (загруженности) проектов транспортной инфраструктуры, что, как следствие, приведет к излишнему расходованию средств бюджетной системы Российской Федерации на достижение установленных результатов.

21. От 20 ноября 2019 г. № 3.

22. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 19 марта 2013 г. № 384-р (ред. от 21 декабря 2019 года).

Учитывая изложенное, требуется выработка единой скоординированной позиции Правительства Российской Федерации и Республики Саха (Якутия) по определению механизма обеспечения круглогодичной транспортной доступности региона.

8.1.5. Существуют риски недостижения проектной мощности Пускового комплекса в запланированные сроки.

При реализации решения²³ о строительстве автомобильного мостового перехода через р. Лену существует риск снижения грузооборота по железной дороге на участке Томмот – Нижний Бестях.

Это связано с возможным отказом грузоотправителей от указанного маршрута, обусловленного появлением альтернативного варианта перевозки по федеральной автомобильной дороге А-360 «Лена», проходящей параллельно железнодорожной линии, который может быть экономически более целесообразен.

Кроме того, существующий способ перевозки груза по железной дороге между станцией Томмот и г. Якутском требует его перевалки на автомобильный и речной транспорт, что увеличивает время и стоимость услуг по транспортировке.

Проезд инспекторов Счетной палаты Российской Федерации по железнодорожной линии от станции Нижний Бестях до станции Томмот и по автомобильной трассе «Лена» в обратном направлении показал, что организация пассажирского движения по построенному Пусковому комплексу имеет ряд недостатков.

В частности, отправление поездов от станции Нижний Бестях и обратно (от станции Томмот) осуществляется с большими интервалами (один раз в два дня), что снижает транспортную доступность и удобство для населения. Длительность поездки по построенному участку Пускового комплекса протяженностью 439,1 км (между станциями Томмот и Нижний Бестях) в зимний и летний периоды с учетом переправы составляет около 12 часов при том, что продолжительность поездки автомобильным транспортом по указанному маршруту не превышает шести часов.

8.1.6. До настоящего времени не решен вопрос по государственной регистрации права собственности Российской Федерации, Республики Саха (Якутия) и ОАО «Российские железные дороги» (далее – стороны) на созданное в рамках Инвестиционного проекта имущество.

Согласно условиям инвестиционного договора²⁴ после завершения строительства объект инвестиций должен принадлежать сторонам на правах долевой собственности с учетом фактически внесенного каждым объема инвестиций.

Вместе с тем на момент проверки акт реализации инвестиционного договора не подписан в связи с тем, что сторонами инвестиционного договора не определен порядок раздела имущества и не решен вопрос о приобретении в собственность долей линейного объекта.

23. Протокол Правительственной комиссии по транспорту от 20 декабря 2019 г. № 3.

24. От 4 июля 2005 г. № 37д (пункт 1.3) с учетом изменения, внесенного дополнительным соглашением № 2 (пункты 5 и 10).

При отсутствии государственной регистрации прав собственности на имущественный комплекс построенного объекта не осуществляется уплата налога на имущество организаций, что приводит к недопоступлению доходов в бюджетную систему Российской Федерации.

В нарушение положений инвестиционного договора²⁵ Росжелдором не обеспечена в установленном порядке (силами заказчика-застройщика) государственная регистрация права собственности Российской Федерации, Республики Саха (Якутия) и ОАО «Российские железные дороги» на Пусковой комплекс в установленный договором срок (не более шести месяцев с даты ввода объекта в эксплуатацию). Объект введен в эксплуатацию 30 апреля 2019 года.

Причинами необеспечения государственной регистрации прав на Пусковой комплекс являются в том числе отсутствие технических планов и реестра имущества, включая незаконченные строительством объекты.

Кроме того, ФГУП «ЕГЗ» и АО «АК «ЖДЯ» не обеспечено выполнение протокольного решения Росжелдора²⁶ в установленный срок (до 31 декабря 2019 года), в том числе по:

- формированию технического плана и реестра имущества, включая незаконченные строительством объекты;
- подготовке и заключению дополнительного соглашения о приведении в соответствие с выделением долей и указанием правообладателя по каждому объекту инфраструктуры;
- формированию трехстороннего акта о разграничении имущественных прав по объекту и осуществлении процедуры его государственной регистрации.

8.1.7. С сентября 2014 года (до момента ввода в постоянную эксплуатацию) участок железнодорожной линии Томмот – Якутск (пос. Нижний Бестях) использовался АО «АК «ЖДЯ» в режиме временной эксплуатации на основании договора²⁷, в соответствии с условиями которого к обязанностям эксплуатанта отнесено содержание Пускового комплекса в технически исправном состоянии, обеспечивающем безопасное движение поездов, выполнение обкатки железнодорожного пути в объеме установленных норм²⁸. Железнодорожные пути общего пользования Пускового комплекса открыты для постоянной эксплуатации 28 июня 2019 года²⁹.

Перевозка грузов по железнодорожной линии в период ее временной эксплуатации осуществлялась по ценам, установленным в договорах, заключаемых АО «АК «ЖДЯ» с грузоотправителями. После ввода Пускового комплекса в постоянную эксплуатацию в 2019 году АО «АК «ЖДЯ» применяется единый тариф³⁰ при перевозках грузов.

25. Пункт 2.4 статьи 2 инвестиционного договора от 4 июля 2005 г. № 37д.

26. Протокол совещания по вопросам регистрации прав собственности законченного строительством объекта от 26 ноября 2019 г. № ВЧ-80.

27. Договор о временной эксплуатации строящегося объекта от 30 августа 2014 г. № 4/163/14 между ЗАО «Инжтрансстрой» и АО «АК «ЖДЯ».

28. Пункт 6.30, СП 119.13330.2012, СНиП 32-01-95.

29. Приказ Росжелдора от 28 июня 2019 г. № 270.

30. Согласно приказу ФАС России от 12 декабря 2017 г. №1666/17 по преискуранту 10-01 ОАО «РЖД» «Тарифы на перевозки грузов и услуги инфраструктуры, выполняемые российскими железными дорогами».

Расходы ОАО «АК «ЖДЯ» на содержание Пускового комплекса за период 2014–2019 годов составили 2 084,3 млн рублей, включая затраты локомотивного хозяйства в сумме 1 413,3 млн рублей. Общая сумма доходов, полученных ОАО «АК «ЖДЯ» от оказания услуг локомотивной тяги в 2014–2019 годах, составила 2 129,7 млн рублей, что на 2,2 % превышает расходы на эксплуатацию Пускового комплекса.

8.2. Проверка законности, полноты и своевременности использования финансовых ресурсов, направленных на реализацию Инвестиционного проекта

8.2.1. Объем финансового обеспечения реализации Инвестиционного проекта с 2006 года предусматривался в подпрограмме «Железнодорожный транспорт» ФЦП в части строительства первого пускового комплекса Томмот – Кердем железнодорожной линии Томмот – Якутск в сумме 15 000 млн рублей, в том числе: за счет средств федерального бюджета – 2 000 млн рублей, бюджета Республики Саха (Якутия) – 9 000 млн рублей, внебюджетных источников (ОАО «Российские железные дороги») – 4 000 млн рублей.

После принятия Правительством Российской Федерации в 2007 году решения³¹ о включении в состав Пускового комплекса строительства второго участка от станции Кердем до станции Нижний Бестях изменены параметры финансового обеспечения Инвестиционного проекта³², которые представлены в таблице:

(млн руб.)

Годы	Всего	Федеральный бюджет	Бюджет Республики Саха (Якутия)	Внебюджетные источники (ОАО «РЖД»)
Итого	49 423,1	28 767,1	16 656,0	4 000,0
2005–2008	17 096,3	3 138,7	9 957,6	4 000,0
2009	8 516,8	4 058,4	4 458,4	0,0
2010	8 800,0	6 560,0	2 240,0	0,0
2011	6 800,0	6 800,0	0,0	0,0
2012	5 000,0	5 000,0	0,0	0,0
2013	3 210,0	3 210,0	0,0	0,0

С учетом указанных изменений общий объем расходов на реализацию Инвестиционного проекта увеличился на 34 423,1 млн рублей, или в 3,3 раза, в том числе: за счет средств федерального бюджета – на 26 767,1 млн рублей,

31. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2008 г. № 553 «О мерах по продолжению строительства железнодорожной линии Беркакит – Томмот – Якутск».

32. Постановление Правительства Российской Федерации от 9 июля 2007 г. № 437 «О внесении изменений в Федеральную целевую программу «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 годы)».

или в 14,4 раза; бюджета Республики Саха (Якутия) – на 7 656 млн рублей, или в 1,9 раза; за счет внебюджетных источников (ОАО «Российские железные дороги») – не изменился³³.

Доля участия Российской Федерации в проекте выросла с 13,3 до 58,2%, Республики Саха (Якутия) – уменьшилась с 60 до 33,7%, инвестора – уменьшилась с 26,7 до 8,1%.

В целях реализации Инвестиционного проекта на основании инвестиционных договоров, заключенных между Росжелдором, Республикой Саха (Якутия) и ОАО «Российские железные дороги»³⁴, заказчиком-застройщиком определен ФГУП «ЕГЗ».

Строительство Пускового комплекса с 2005 года осуществлялось генеральным подрядчиком ЗАО «Инжтрансстрой» в рамках двух государственных контрактов³⁵, предусматривающих завершение работ в 2013 году.

Конкурентные процедуры на право заключения указанных государственных контрактов проводились Росжелдором.

В срок, установленный государственным контрактом³⁶, ЗАО «Инжтрансстрой» работы выполнены не были. В связи с неисполнением генподрядчиком обязательств по контракту ФГУП «ЕГЗ» в ноябре 2014 года направлена претензия.

В результате длительных судебных разбирательств в декабре 2017 года заключено соглашение о расторжении указанного государственного контракта³⁷. В связи с этим в 2015–2017 годах строительство Пускового комплекса фактически не осуществлялось, что привело к переносу сроков окончания строительства.

В 2018 году строительство Пускового комплекса включено в федеральную адресную инвестиционную программу (далее – ФАИП) со сроком ввода в эксплуатацию в 2018 году и продолжалось в рамках государственного контракта³⁸, заключенного Росжелдором с генеральным подрядчиком АО «АК «ЖДЯ».

В установленный ФАИП срок Росжелдором ввод в эксплуатацию Пускового комплекса не обеспечен в связи с отсутствием положительного заключения ФАУ «Главгосэкспертиза России» на откорректированную проектно-сметную документацию³⁹.

Остаток неиспользованных Росжелдором в 2018 году средств составил 109,1 млн рублей, который был в полном объеме освоен в 2019 году.

8.2.2. Проверка соблюдения требований законодательства о закупках⁴⁰ при заключении государственных контрактов на реализацию Инвестиционного

33. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2008 г. № 553.

34. От 1 марта 2005 г. № 16д, от 4 июля 2005 г. № 37д.

35. Государственные контракты: от 28 января 2005 г. № ИНЖ-20/05, от 17 ноября 2008 г. № 412д.

36. От 17 ноября 2008 г. № 412д.

37. От 5 декабря 2017 года б/н.

38. От 21 апреля 2018 г. № 81ГК.

39. Заключение ФАУ «Главгосэкспертиза России» от 6 февраля 2019 года № ЕГРЗ 14-1-1-3-002223-2019.

40. 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 – Закон № 44-ФЗ).

проекта и их исполнении показала, что конкурентные процедуры проводились Росжелдором и ФГУП «ЕГЗ» с нарушением положений Закона № 44-ФЗ в части установленных требований к формированию конкурсной документации и содержанию государственных контрактов⁴¹.

Кроме того, Росжелдором не реализовано право по осуществлению контроля за исполнением ФГУП «ЕГЗ» функций технического заказчика⁴².

Также Росжелдором и ФГУП «ЕГЗ» допускались нарушения при исполнении государственных контрактов в части соблюдения сроков и условий оплаты обязательств. Это свидетельствует о необходимости повышения качества финансовой и исполнительской дисциплин на указанных объектах контроля⁴³.

Проверка показала, что ФГУП «ЕГЗ» обязательства по государственному контракту⁴⁴ в части приемки от подрядчика законченных работ в соответствии с условиями договора подряда⁴⁵ выполнены не должным образом. Так, ФГУП «ЕГЗ» при выполнении функций технического заказчика осуществлена приемка законченного строительством объекта при отсутствии гарантийного паспорта⁴⁶.

Отсутствие гарантийного паспорта создает риски неисполнения генеральным подрядчиком (АО «АК «ЖДЯ») обязательств по устранению дефектов в течение гарантийного срока в случае их возникновения.

-
41. В нарушение подпункта 1 пункта 1 части 1 статьи 50 Закона № 44-ФЗ обоснование начальной (максимальной) цены контракта размещено ФГУП «ЕГЗ» на сайте ЕИС отдельно, а не в составе конкурсной документации об открытом конкурсе на право заключения государственного контракта на оказание услуг по осуществлению функций строительного контроля при строительстве объекта «Строительство пускового комплекса Томмот – Якутск (Нижний Бестях) железнодорожной линии Беркакит – Томмот – Якутск в Республике Саха (Якутия)». В нарушение части 2 статьи 34 Закона № 44-ФЗ Росжелдором не включено в госконтракт от 25 июля 2018 г. № 132д обязательное условие о том, что цена контракта является твердой и определяется на весь срок его исполнения.
 42. При недостаточном контроле за исполнением ФГУП «ЕГЗ» функций технического заказчика Предприятие осуществило приемку работ по акту сдачи-приемки законченного строительством объекта при отсутствии гарантийного паспорта, который в соответствии с условиями государственного контракта на строительство пускового комплекса Томмот – Якутск (Нижний Бестях) железнодорожной линии Беркакит – Томмот – Якутск в Республике Саха (Якутия) должен быть передан подрядчиком (АО «АК «ЖДЯ») заказчику при приемке выполненных работ.
 43. Росжелдором в нарушение статьи 309 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункта 7.4 контракта от 28 сентября 2018 г. № 171ГК возврат денежных средств, внесенных ФГУП «ЕГЗ» (исполнитель) в качестве обеспечения исполнения обязательств, осуществлен с нарушением установленного срока на 29 рабочих дней. В нарушение статьи 309 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункта 2.2 госконтракта от 25 июля 2018 г. № 132д Росжелдором произведена оплата выполненных работ по акту от 23 августа 2018 г. № 29 на сумму 81 180 рублей, т. е. с нарушением установленного срока более чем на 1,5 месяца. В нарушение пункта 2.3 госконтракта от 14 августа 2018 г. № 137ГК Росжелдором осуществлена оплата за выполненные работы на сумму 23,3 млн рублей при отсутствии счета на оплату. В нарушение пунктов 1 и 2 части 1 статьи 94 Закона № 44-ФЗ, пунктов 4.6 и 4.7 контракта от 17 декабря 2018 г. № 24/18 при наличии подписанных в конце 2018 года актов приемки-сдачи оказанных услуг на полную стоимость контракта (25 млн рублей), а также предъявленных к оплате в установленном порядке соответствующих счетов и счетов-фактур, ФГУП «ЕГЗ» осуществлена оплата работ исполнителю (АО «Дирекция по строительству железной дороги Беркакит – Томмот – Якутск») в сумме 20 млн рублей, или 80 % цены контракта.
 44. От 28 сентября 2018 г. № 171ГК.
 45. Государственный контракт от 21 апреля 2018 года № 81-ГК на строительство пускового комплекса Томмот – Якутск (Нижний Бестях) железнодорожной линии Беркакит – Томмот – Якутск в Республике Саха (Якутия) (далее – государственный контракт № 81-ГК).
 46. Пунктами 14 и 15 технического задания, являющегося приложением № 1 к государственному контракту № 81-ГК, установлено, что гарантийный срок работ по контракту устанавливается с момента (даты) подписания акта приемочной комиссии, гарантийные обязательства оформляются в виде гарантийного паспорта в составе акта приемки объекта капитального строительства, а неотъемлемой частью акта ввода объекта в эксплуатацию должен являться гарантийный паспорт.

8.2.3. Кассовое исполнение расходов на реализацию Инвестиционного проекта за счет всех источников по состоянию на момент проверки составило 48 679,7 млн рублей, или 98,5 % от предусмотренного объема финансирования⁴⁷.

Обязательства, принятые сторонами (Российской Федерацией, Республикой Саха (Якутия) и ОАО «РЖД») в рамках реализации Инвестиционного проекта, выполнены.

Вместе с тем не обеспечивалась своевременность направления средств заказчику-застройщику (ФГУП «ЕГЗ») на реализацию Инвестиционного проекта.

Республикой Саха (Якутия) и Росжелдором не соблюдались поквартальные графики финансирования строительства, утверждаемые ежегодно в соответствии с требованиями инвестиционного договора⁴⁸, что приводило к задержке сроков реализации мероприятий Инвестиционного проекта в соответствующем периоде.

Так, на финансирование проекта из бюджета Республики Саха (Якутия) своевременно не перечислено в IV квартале 2006 года 100 млн рублей (задолженность погашена во II квартале 2007 года), в I квартале 2007 года – 2 000 млн рублей, во II квартале – 900 млн рублей и III квартале – 500 млн рублей (задолженность погашена в IV квартале 2007 года).

Из федерального бюджета в I квартале 2008 года в нарушение графика финансирования не перечислено 578,9 млн рублей (задолженность погашена во II квартале 2008 года), в IV квартале 2008 года – 250 млн рублей (задолженность погашена в I квартале 2009 года).

Формирование бюджетных ассигнований за счет средств федерального бюджета на реализацию Инвестиционного проекта осуществлялось в соответствии с параметрами финансирования, предусмотренными ФЦП.

В рамках исполнения федерального бюджета Росжелдором как главным распорядителем бюджетных средств расходными расписаниями в установленные сроки доводились лимиты бюджетных ассигнований до ФГУП «ЕГЗ» в объемах, предусмотренных федеральными законами о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и сводной бюджетной росписью.

Выборочной проверкой использования средств на реализацию Инвестиционного проекта нарушения не установлены. Объем расходов, направленных на оплату выполненных работ и услуг в рамках реализации Инвестиционного проекта, подтвержден первичными бухгалтерскими документами. Строительство Пускового комплекса осуществлялось в соответствии с утвержденной проектно-сметной документацией и разрешениями на строительство. Размеры выплаченных авансов подрядчикам не превысили размеров, установленных государственными контрактами.

В ходе выезда на станцию Нижний Бестях подтверждено наличие построенных объектов инфраструктуры, соответствие актов выполненных работ журналам приемки выполненных работ и локальным сметам, а также осуществлена выборочная проверка выполненных работ на искусственных сооружениях Пускового комплекса.

47. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2008 г. № 553.

48. Инвестиционный договор от 4 июля 2005 г. № 37д (пункт 2.2).

8.2.4. После ввода Пускового комплекса в постоянную эксплуатацию в 2019 году затраты на его строительство отражаются в учете Росжелдора и ФГУП «ЕГЗ» в составе незавершенного строительства в общей сумме 47 667,8 млн рублей.

Указанные затраты на момент проверки не отражены в учете в составе объектов основных средств по причине неопределения балансодержателя Пускового комплекса, а также незавершения процедур по государственной регистрации права собственности объектов имущественного комплекса Инвестиционного проекта.

8.2.5. Проверкой установлены факты неэффективного использования имущества и ресурсов, созданных за счет средств федерального бюджета, бюджета Республики Саха (Якутия) и внебюджетных источников, с затратами на их создание в общей сумме 1 520 млн рублей, в том числе: за счет средств федерального бюджета – 1 188,5 млн рублей, регионального бюджета – 304,3 млн рублей, внебюджетных источников – 27,2 млн рублей.

8.2.5.1. Выезд инспекторов Счетной палаты на линейный объект капитального строительства Пускового комплекса показал наличие 21 объекта, эксплуатация которых не осуществляется.

Информация о затратах на оплату выполненных работ по строительству указанных объектов представлена в таблице:

(тыс. руб.)

Наименование	Выполнено и оплачено из федерального бюджета работ в рамках		Оплачено из средств бюджета РС(Я)	Итого
	ГК № 412д	№ 81ГК		
Здания локомотивного хозяйства (12 ед.)	240 918,54	94 595,2	6 464,2	341 977,96
Здания грузового двора (2 ед.)	234 831,91	3 975,8	15 882,1	254 689,84
Объединенная эксплуатационно-ремонтная база (ОЭРБ) (3 здания)	265 471,24	36 652,1	41 595,0	343 718,35
в том числе эксплуатационно-ремонтный корпус дистанции сигнализации, централизации, блокировки (СЦБ) и связи	92 475,69	6 647,8	16 097,4	115 220,9
Противорадиационное укрытие	13 168,09	746,6	177,6	14 092,25
Артезианская скважина № 2	23 068,94	549,8	0,0	23 618,74
Водоузел 2	7 485,58	946,7	0,0	8 432,28
Очистные сооружения ливневых и хозяйственно-бытовых стоков	14 869,11	981,4	2 089,4	17 939,95
Итого	799 813,4	138 447,6	66 208,4	1 004 469,37

Затраты на создание объектов числятся в учете ФГУП «ЕГЗ» и Росжелдора в составе незавершенного строительства в общей сумме 1 004,5 млн рублей, в том числе:

- ФГУП «ЕГЗ» – 866 млн рублей, из них: за счет средств федерального бюджета – 799,8 млн рублей, бюджета Республики Саха (Якутия) – 66,2 млн рублей;
- Росжелдор – 138,4 млн рублей за счет средств федерального бюджета.

Из вышеуказанных объектов 20 введены в эксплуатацию в 2019 году.

При этом здание эксплуатационно-ремонтного корпуса дистанции СЦБ, затраты на строительство которого составили 115,2 млн рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета 99,1 млн рублей, не было включено в состав Инвестиционного проекта при корректировке проектной документации в 2018 году и, соответственно, в утвержденной проектной документации на Пусковой комплекс⁴⁹ и в разрешении на ввод Пускового комплекса в эксплуатацию отсутствует.

В 2018 году Росжелдором принято решение⁵⁰ о выделении отдельного этапа строительства Пускового комплекса, предусматривающего подготовку подходов к мостовому переходу через р. Лену и строительство объектов железнодорожной инфраструктуры станции Нижний Бестях в проектных объемах.

При этом решение о включении данного объекта в состав указанного этапа на момент проверки не принято, в связи с чем существуют риски утраты имущества, созданного в ходе строительства.

8.2.5.2. На разработку не востребовавшей проектной документации по строительству совмещенного автомобильно-железнодорожного мостового перехода через р. Лену в районе г. Якутска с подходами до станции Кердем и Якутского речного порта в Республике Саха (Якутия) израсходовано 503,4 млн рублей на основании инвестиционного соглашения № 224д⁵¹, в том числе за счет средств федерального бюджета – 238,1 млн рублей, средств Республики Саха (Якутия) – 238,1 млн рублей, средств внебюджетных источников – 27,2 млн рублей.

Также в рамках строительства Пускового комплекса за счет средств федерального бюджета осуществлены расходы в сумме 12,2 млн рублей на оплату работ по вырубке леса, корчеванию пней и земляным работам под железнодорожные съезды от станции Правая Лена до границы мостового перехода через р. Лену, которые при принятом решении об отказе от строительства мостового перехода через р. Лену оказались не востребованными.

Таким образом, решение об отказе от строительства железнодорожного мостового перехода через р. Лену привело к тому, что имущество, ресурсы и отдельные работы, созданные и выполненные в ходе реализации Инвестиционного проекта, с затратами в общей сумме 1520 млн рублей, в настоящее время не используются и, при отсутствии продолжения строительства останутся не востребованными.

49. Получившей положительное заключение ФАУ «Главгосэкспертиза России» от 6 февраля 2019 года № ЕГРЗ 14-1-1-3-002223-2019.

50. Протокол от 17 сентября 2018 г. № ВЧ-35/6496-ИС.

51. Соглашение от 10 мая 2007 г. № 224д между Росжелдором, Республикой Саха (Якутия) и ОАО «Управляющая строительная компания «Мост», договор подряда от 3 сентября 2007 г. № 01-07-0018.

8.2.6. По состоянию на 1 октября 2019 года объем дебиторской задолженности, связанной с реализацией Инвестиционного проекта, числящейся на бухгалтерском учете ФГУП «ЕГЗ», составил 1 011,9 млн рублей.

Динамика изменения объемов дебиторской задолженности за период реализации Инвестиционного проекта с 2008 по 2019 год



Проверкой правильности отражения в бухгалтерском учете хозяйственных операций в части строительства Пускового комплекса, в том числе по учету дебиторской задолженности, установлены следующие нарушения.

1) ФГУП «ЕГЗ» в нарушение раздела VI Инструкции по применению плана счетов бухгалтерского учета финансово-хозяйственной деятельности организаций⁵² по счету бухгалтерского учета 60 «Расчеты с поставщиками и подрядчиками» не отражено уменьшение дебиторской задолженности генерального подрядчика ЗАО «Инжтрансстрой» по государственному контракту от 17 ноября 2008 г. № 412д

52. Утверждена приказом Минфина России от 31 октября 2000 г. № 94н.

в сумме 1 011,9 млн рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета – 751,2 млн рублей. В соответствии с решением Арбитражного суда г. Москвы от 25 мая 2018 года стоимость выполненных подрядчиком работ по указанному контракту признана в размере 1 011,9 млн рублей.

Причиной неучета решения суда при отражении дебиторской задолженности в бухгалтерском учете ФГУП «ЕГЗ» является отсутствие должного взаимодействия должностных лиц Предприятия со структурными подразделениями Росжелдора, в полномочия которых входит правовое обеспечение деятельности Агентства и подведомственных организаций.

Справочно: документы, подтверждающие выполнение работ, представлены ЗАО «Инжтрансстрой» ФГУП «ЕГЗ» письмами от 10 июля 2015 года, 25 августа 2016 года и 22 сентября 2016 года. При этом ФГУП «ЕГЗ», не представив мотивированных возражений⁵³, отказалось принимать указанные работы, считая их несоответствующими проектной документации.

Соглашением о расторжении государственного контракта⁵⁴ была подтверждена задолженность ЗАО «Инжтрансстрой» в сумме 1 019,3 млн рублей, а также определена обязанность сторон (Росжелдора, ФГУП «ЕГЗ» и ЗАО «Инжтрансстрой») произвести все расчеты в части признания объема выполненных генеральным подрядчиком работ и размера его дебиторской задолженности в 30-дневный срок с момента вступления в законную силу судебных решений.

В соответствии с вышеуказанным решением Арбитражного суда строительно-технической экспертизой было установлено и принято судом соответствие выполненных ЗАО «Инжтрансстрой» работ на сумму 1 011,9 млн рублей проектно-сметной документации, а также наличие задолженности подрядчика в сумме 7,4 млн рублей. При этом ФГУП «ЕГЗ» и Росжелдором не были представлены доказательства необоснованности или противоречий в заключении экспертизы.

После погашения подрядчиком задолженности в объеме, установленном решением суда (7,4 млн рублей), объем дебиторской задолженности ЗАО «Инжтрансстрой» в учете ФГУП «ЕГЗ» составил 1 011,9 млн рублей.

При этом, несмотря на признание судом объема выполненных ЗАО «Инжтрансстрой» работ на сумму 1 011,9 млн рублей, дебиторская задолженность в бухгалтерском учете ФГУП «ЕГЗ» на указанную сумму уменьшена не была. Последующими судебными решениями апелляционные и кассационные жалобы Росжелдора на решение Арбитражного суда г. Москвы от 25 мая 2018 года оставлены без удовлетворения⁵⁵.

53. Согласно мотивировочной части решения Арбитражного суда г. Москвы от 25 мая 2018 года.

54. От 5 декабря 2017 года.

55. Постановлением Девятого арбитражного апелляционного суда от 22 ноября 2018 г. № 09АП-57088/2018 решение Арбитражного суда г. Москвы от 25 мая 2018 года оставлено без изменения, апелляционная жалоба Росжелдора – без удовлетворения. Постановлением Арбитражного суда Московского округа от 18 апреля 2019 г. № А40-36028/2017 решение Арбитражного суда г. Москвы от 25 мая 2018 года и постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 22 ноября 2018 г. № 09АП-57088/2018 оставлены без изменения, кассационная жалоба Росжелдора – без удовлетворения. Определением Верховного Суда Российской Федерации от 7 августа 2019 г. № 305-ЭС19-12688 Росжелдору отказано в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

Данные факты повлекли искажение бухгалтерской отчетности ФГУП «ЕГЗ» за 2018 год. Согласно данным бухгалтерского баланса (ф. 0710001) ФГУП «ЕГЗ» за 2018 год общая сумма дебиторской задолженности по строке 12301 «Расчеты с поставщиками и подрядчиками» в размере 2 244,7 млн рублей завышена на 1 011,9 млн рублей, или на 45,1%.

Кроме того, ФГУП «ЕГЗ» не проведена обязательная ежегодная аудиторская проверка бухгалтерской отчетности за 2018 год⁵⁶. Бухгалтерская отчетность ФГУП «ЕГЗ» за 2018 год не представлена Предприятием в налоговые органы в установленный срок⁵⁷.

2) ФГУП «ЕГЗ» не составлялись регистры бюджетного учета в части отражения дебиторской задолженности и объемов незавершенного строительства по счетам бухгалтерского учета 206 «Расчеты по выданным авансам», 209 «Расчеты по ущербу и иным доходам» и 106 «Вложения в нефинансовые активы»⁵⁸.

В результате существуют риски включения недостоверных данных как в бюджетную отчетность ФГУП «ЕГЗ», так и в консолидированную бюджетную отчетность Росжелдора как главного распорядителя средств федерального бюджета за 2018 год и 9 месяцев 2019 года.

Кроме того, инвентаризация расчетов с дебиторами перед составлением годовой отчетности за период 2015–2018 годов в части реализации строительства Пускового комплекса ФГУП «ЕГЗ» в соответствии с требованиями нормативных правовых актов⁵⁹ не проводилась.

Также при расторжении государственного контракта от 17 ноября 2008 г. № 412д в 2015 году не проводилась инвентаризация объемов незавершенного строительства (на момент прекращения строительных работ ЗАО «Инжтрансстрой»).

3) Проверка учета находящихся в пользовании ФГУП «ЕГЗ» земельных участков показала, что на забалансовом счете 01 «Имущество, полученное в пользование» не отражены в бухгалтерском учете операции, связанные с получением (предоставлением) прав временного использования объектов непроизведенных активов, в отношении 24 земельных участков, полученных в безвозмездное пользование, в том числе: 22 земельных участка по кадастровой стоимости в общей сумме 3,6 млн рублей и 2 земельных участка в условной оценке, равной одному рублю за каждый земельный участок, что является нарушением Инструкции № 157н⁶⁰.

56. В нарушение статьи 26 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

57. В нарушение статьи 23 Налогового кодекса Российской Федерации (до 31 марта 2019 года).

58. В нарушение части 1 статьи 10 Федерального закона № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете», пункта 11 Инструкции по применению единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений, утвержденной приказом Минфина России от 1 декабря 2010 г. № 157н (далее – Инструкция № 157н).

59. В нарушение статьей 11 Федерального закона № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете», пункт 27 Положения по ведению бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности в Российской Федерации, утвержденного приказом Минфина России от 29 июля 1998 г. № 34н.

60. Пункт 77 Инструкции № 157н.

8.2.7. Установленные факты ненадлежащего ведения ФГУП «ЕГЗ» бухгалтерского учета в части отражения дебиторской задолженности в бухгалтерском балансе Предприятия за 2018 год (ф. 0710001), несоставления регистров бюджетного учета (являющихся основанием для составления бюджетной отчетности Предприятия), а также непроведения обязательного аудита бухгалтерской отчетности и инвентаризации имущества и финансовых обязательств, свидетельствуют об отсутствии контроля со стороны Росжелдора за деятельностью ФГУП «ЕГЗ», предусмотренного Федеральным законом «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»⁶¹, и ненадлежащем качестве внутреннего финансового аудита в Росжелдоре⁶².

9. Возражения или замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия отсутствуют.

10. ВЫВОДЫ

10.1. Реализация инвестиционного проекта по строительству пускового комплекса Томмот – Якутск (Нижний Бестях) осуществлялась с 2004 года до 2019 года в целях повышения транспортной доступности Республики Саха (Якутия), транспортного обеспечения развития ее минерально-сырьевой базы, улучшения социальных и экономических условий развития Республики в части обеспечения круглогодичного завоза грузов. Указанные цели были достигнуты не в полном объеме.

Одной из причин недостижения целей является отказ в 2016 году от строительства совмещенного мостового перехода через р. Лену в районе г. Якутска до станции Якутский речной порт (левый берег).

Пусковой комплекс, расположенный на правом берегу р. Лены, не имеет круглогодичной связи с транспортной инфраструктурой на противоположном берегу, а также с крупнейшим населенным пунктом Республики Саха (Якутия) – г. Якутском, что также не способствует решению поставленной в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года задачи по развитию столицы Республики как перспективного центра экономического роста.

Имеющиеся инфраструктурные ограничения, в том числе отсутствие транспортного сообщения с левым берегом р. Лены, не позволяют использовать потенциал Пускового комплекса для транспортного обеспечения развития регионального сырьевого сектора экономики.

10.2. Расходы на реализацию Инвестиционного проекта в 2005–2019 годах составили 48,7 млрд рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета – 28 млрд рублей, или 57,6 %.

61. Пункт 2 статьи 26 и пунктом 9 статьи 20 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

62. Статья 160.2-1 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

При этом разработанная проектная документация на строительство мостового перехода, выполненные работы по обеспечению подходов к мостовому переходу и построенные объекты транспортной инфраструктуры на станции Нижний Бестях, затраты по которым составили 1520 млн рублей (федеральный бюджет – 1188,5 млн рублей, региональный бюджет – 304,3 млн рублей, внебюджетные источники – 27,2 млн рублей), являются невостребованными в связи с прекращением строительства железнодорожного мостового перехода через р. Лену, что свидетельствует о неэффективном использовании имущества и ресурсов, созданных в том числе за счет средств федерального бюджета.

10.3. Неоднократный перенос сроков ввода Пускового комплекса в эксплуатацию по причине корректировки проектных решений и длительных судебных разбирательств между контрагентами привел к увеличению продолжительности реализации указанного проекта на шесть лет.

Несмотря на ввод Пускового комплекса в эксплуатацию в апреле 2019 года затраты на его создание учитываются в составе незавершенного строительства.

До настоящего времени Росжелдором, Правительством Республики Саха (Якутия) и ОАО «Российские железные дороги» не определен способ выделения долей и распределения прав на имущество Пускового комплекса, в результате не возможно обеспечить государственную регистрацию права собственности на имущество Пускового комплекса, что, в свою очередь, приводит к неуплате налога на имущество организаций и, соответственно, к недопоступлению доходов в бюджетную систему Российской Федерации.

10.4. Принятое в 2013 году решение Правительства Российской Федерации о заключении концессионного соглашения в отношении строительства автомобильного моста через р. Лену до настоящего времени не выполнено.

Бюджетные ассигнования в федеральном бюджете на софинансирование обязательств концедента по заключенному Правительством Республики Саха (Якутия) концессионному соглашению в отношении строительства автомобильного моста через р. Лену не предусмотрены.

10.5. Отсутствие должного контроля со стороны Росжелдора за деятельностью ФГУП «ЕГЗ» привело к ненадлежащему ведению Предприятием бухгалтерского учета, в том числе в части несоставления регистров бюджетного учета, непроведения обязательного ежегодного аудита бухгалтерской отчетности и инвентаризации активов (расчетов с дебиторами), и завышению показателей бухгалтерской отчетности за 2018 год на 1 011,9 млн рублей.

10.6. При осуществлении государственных закупок и исполнении государственных контрактов Росжелдором и подведомственным ФГУП «ЕГЗ» нарушались требования законодательства Российской Федерации в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд.

11. Предложения

11.1. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации с предложением поручить Минтрансу России проработать вопрос о продолжении строительства железнодорожной линии до г. Якутска с целью обеспечения круглогодичной транспортной доступности региона и эффективного использования построенной в рамках реализации Инвестиционного проекта железнодорожной инфраструктуры на станции Нижний Бестях, а также об определении совместно с Правительством Республики Саха (Якутия) и ОАО «РЖД» способа выделения долей и распределения прав на имущество Пускового комплекса.

11.2. Направить представление Федеральному агентству железнодорожного транспорта.

11.3. Направить представление ФГУП «Единая группа заказчика Федерального агентства железнодорожного транспорта».

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

