

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 12 сентября 2011 года № 42К (809) «О результатах контрольного мероприятия «Оценка эффективности участия государства в управлении деятельностью Государственной компании «Российские автомобильные дороги» и использования субсидий в целях развития дорожного хозяйства Российской Федерации и введения платности на ряде автомобильных дорог общего пользования федерального значения»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить представления Счетной палаты Министерству транспорта Российской Федерации, Государственной компании «Российские автомобильные дороги».

Направить информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации В.В. Путину.

Направить информационные письма в Федеральное казначейство, Федеральное агентство по управлению государственным имуществом.

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

Направить отчет о результатах контрольного мероприятия председателю наблюдательного совета Государственной компании «Российские автомобильные дороги».

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Оценка эффективности участия государства в управлении деятельностью Государственной компании «Российские автомобильные дороги» и использования субсидий в целях развития дорожного хозяйства Российской Федерации и введения платности на ряде автомобильных дорог общего пользования федерального значения»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 2.2.2.3.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2011 год.

Предмет контрольного мероприятия

Нормативные правовые акты и иные распорядительные документы, регламентирующие деятельность Государственной компании «Российские автомобильные дороги»; документы, обосновывающие и подтверждающие расходование средств; бухгалтерская, финансовая и статистическая отчетность.

Объекты контрольного мероприятия

Государственная компания «Российские автомобильные дороги» (далее - Государственная компания, Компания) (г. Москва), Воронежский филиал Государственной компании «Российские автомобильные дороги» (г. Воронеж),

Министерство транспорта Российской Федерации (г. Москва), Федеральное дорожное агентство (г. Москва).

Срок проведения контрольного мероприятия: с 31 мая по 7 июля 2011 года.

Цели контрольного мероприятия

Цель 1. Оценка эффективности участия государства в управлении деятельностью Компании.

Цель 2. Оценка выполнения Программы Государственной компании «Российские автомобильные дороги» на долгосрочный период (2010-2015 годы), утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2009 года № 2146-р, и финансового плана Компании в проверяемом периоде.

Цель 3. Оценка эффективности использования субсидий из федерального бюджета, предоставленных Компании на осуществление ее деятельности в проверяемом периоде, а также государственного имущества, переданного в доверительное управление.

Проверяемый период деятельности: 2010 год, январь-март 2011 года, при необходимости январь-июнь 2011 года.

Краткая характеристика деятельности объектов проверки

Федеральным законом от 17 июля 2009 года № 145-ФЗ «О Государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 145-ФЗ) в целях оказания государственных услуг и выполнения иных полномочий в сфере дорожного хозяйства с использованием федерального имущества на основе доверительного управления Российской Федерацией создана некоммерческая организация - Государственная компания «Российские автомобильные дороги».

Руководитель Государственной компании - председатель правления Государственной компании С.В. Костин.

Государственная компания построена по функционально-территориальному принципу и включает в себя центральный аппарат и 2 филиала - Воронежский и Голицынский на автомобильных дорогах М-4 «Дон» и М-1 «Беларусь».

Оба филиала Государственной компании являются обособленными структурными подразделениями, расположенными в субъектах Российской Федерации. Филиалы Государственной компании не являются юридическими лицами и осуществляют свою деятельность от имени Государственной компании.

Результаты контрольного мероприятия

Цель 1. Оценка эффективности участия государства в управлении деятельностью Компании

1.1. Использование автомобильных дорог, в том числе на платной основе, и осуществление дорожной деятельности в Российской Федерации до июля

2009 года регулировалось Федеральным законом от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Осуществление дорожной деятельности обеспечивалось федеральным органом исполнительной власти - Федеральным дорожным агентством, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере дорожного хозяйства (далее - Росавтодор).

Федеральным законом № 145-ФЗ была создана некоммерческая организация Государственная компания «Российские автомобильные дороги», на которую аналогично Росавтодору возложены функции оказания государственных услуг и выполнения иных полномочий в сфере дорожного хозяйства с использованием федерального имущества на основе доверительного управления, а также для поддержания в надлежащем состоянии и развития сети автомобильных дорог Государственной компании.

В финансово-экономическом обосновании проекта Федерального закона «О Государственной компании «Российские автомобильные дороги» создание Государственной компании обосновывалось необходимостью:

- преодоления инфраструктурных ограничений, связанных с недостаточным развитием и низким транспортно-эксплуатационным состоянием сети автомобильных дорог федерального значения;
- решения проблем, накопившихся в сфере управления и финансирования дорожного хозяйства;
- привлечения дополнительных источников финансирования дорожного хозяйства;
- повышения эффективности и результативности работы дорожных предприятий, стимулирования производства и активного внедрения новых материалов, машин и оборудования, а также передовых технологий, соответствующих лучшей мировой практике;
- перехода к этапу динамичного развития сети автомобильных дорог, отвечающему потребностям экономики и населения страны.

Государственная компания Федеральным законом № 145-ФЗ наделена следующими функциями и полномочиями:

- организация проезда транспортных средств по автомобильным дорогам Государственной компании;
- обеспечение соответствия состояния автомобильных дорог Государственной компании установленным правилам, стандартам, техническим нормам, требованиям технических регламентов и других нормативных технических документов, в том числе в части обеспечения требований безопасности дорожного движения;
- организация дорожного движения, в том числе управление транспортными потоками;

- взимание платы за проезд транспортных средств по автомобильным дорогам Государственной компании с пользователей такими автомобильными дорогами;
- взимание платы в виде возмещения владельцами транспортных средств, осуществляющих перевозки тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов, вреда, причиняемого этими транспортными средствами автомобильным дорогам Государственной компании;
- осуществление от имени Российской Федерации полномочий концедента, в том числе полномочия концедента, связанные с проведением конкурсов, обеспечением заключения и исполнения концессионных соглашений, заключением концессионных соглашений в отношении автомобильных дорог Государственной компании.

Введенная Федеральным законом № 145-ФЗ организационно-правовая форма «Государственная компания» как некоммерческая организация, не имеющая членства, в Российской Федерации и в зарубежной практике управления транспортной отраслью ранее не применялась.

Предполагается, что созданная в 2009 году Государственная компания «Российские автомобильные дороги» будет осуществлять свою деятельность в организационно-правовой форме некоммерческой организации в течение 4 лет - до 2013 года.

Планом-графиком мероприятий по преобразованию и ликвидации государственных корпораций и Государственной компании, утвержденным Председателем Правительства Российской Федерации 29 декабря 2010 года № 6793п-П13, предусмотрено ее преобразование в I квартале 2013 года в акционерное общество с сохранением функций концедента.

Аналогично Росавтодору деятельность и содержание Компании финансируется в основном за счет средств федерального бюджета. Внебюджетные источники в 2010 году составили 48,9 млн. рублей при планируемом общем объеме финансирования 62961,3 млн. рублей, или 0,08 %. В 2011 году финансовым планом предусматривается общий объем финансирования в сумме 83747,4 млн. рублей, на I квартал 2011 года - 24616,7 млн. рублей, из них внебюджетные средства - 55,1 млн. рублей, или 0,22 % от общего объема финансирования, на I квартал 2011 года - 93,1 млн. рублей.

Федеральным законом № 145-ФЗ Государственной компании предоставлены преимущества по сравнению с Федеральным дорожным агентством, а именно возможности:

- совершенствования конкурсных процедур, заключения долгосрочных контрактов, так как на нее не распространяются требования законодательства о государственных закупках;
- использования полученного бюджетного финансирования - остатки средств, не использованные по состоянию на 1 января текущего финансового года, используются в текущем финансовом году;

- привлечения штата высококвалифицированных специалистов и использования разнообразных механизмов мотивации эффективной работы персонала - председатель правления Государственной компании утверждает штатное расписание, определяет размер и форму оплаты труда.

В соответствии с Федеральным законом № 145-ФЗ на Государственную компанию не распространяется действие федеральных законов от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» и от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» в части государственной регистрации некоммерческих организаций, ликвидации некоммерческой организации, контроля за деятельностью некоммерческой организации, а также установлены особые правила доверительного управления, существенно отличающиеся от правил, установленных главой 53 «Доверительное управление имуществом» Гражданского кодекса Российской Федерации.

1.2. Деятельность Государственной компании регламентируется:

- Регламентом Государственной компании, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 2010 года № 685 (далее - Регламент);

- Программой Государственной компании на долгосрочный период (2010-2015 годы), утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2009 года № 2146-р (далее - Программа);

- финансовым планом Государственной компании, ежегодно утверждаемым наблюдательным советом Компании на соответствующий год.

Правительством Российской Федерации до настоящего времени не определен федеральный орган исполнительной власти, который может вносить изменения в Программу, не влияющие на целевые показатели Программы (статья 16 Федерального закона № 145-ФЗ).

Правительством Российской Федерации до настоящего времени не утверждены максимальный размер платы за проезд по платным автомобильным дорогам общего пользования федерального значения и методика расчета такой платы.

Минтрансом России не утверждены в соответствии со статьей 15 Федерального закона № 145-ФЗ административные регламенты исполнения Государственной компанией полномочий, связанных с оказанием государственных услуг по организации взимания платы за проезд транспортных средств по автомобильным дорогам Компании, осуществлением отдельных полномочий, связанных с резервированием земель и изъятием земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества в целях размещения автомобильных дорог Компании, организацией проезда транспортных средств, осуществляющих перевозки опасных, тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов по автомобильным дорогам Компании, а также взиманием платы в виде возмещения вреда, причиняемого такими транспортными средствами автомобильным дорогам Компании, по установлению сервитутов в отношении земельных участков, предоставленных Компании в аренду, по определению

процедур размещения объектов дорожного сервиса, рекламных конструкций и инженерных коммуникаций в границах полос отвода и придорожных полос автомобильных дорог Компании.

В 2010 году и I квартале 2011 года Государственная компания исполняла полномочия, предусмотренные Федеральным законом № 145-ФЗ, без административных регламентов.

Так, при отсутствии утвержденного Минтрансом России регламента, устанавливающего полномочия, связанные с организацией проезда транспортных средств, осуществляющих перевозки тяжеловесных и крупногабаритных грузов, а также взиманием платы в виде возмещения причиняемого ими вреда, в 2010 году собрано 4,8 млн. рублей (план - 20,0 млн. рублей), в I квартале - 3,7 млн. рублей (план на 2011 год - 22,0 млн. рублей).

1.3. Федеральным законом № 145-ФЗ к органам управления Государственной компании отнесены: наблюдательный совет Компании, председатель правления Государственной компании, правление Государственной компании, орган контроля за финансово-хозяйственной деятельностью Государственной компании - ревизионная комиссия Государственной компании, консультативный орган - научно-технический совет Государственной компании.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 октября 2009 года № 1474-р был утвержден состав наблюдательного совета Компании.

Нормативные правовые документы, предусматривающие ответственность членов наблюдательного совета Компании за эффективность работы Государственной компании, отчетность членов наблюдательного совета Компании о проделанной работе, а также прекращение полномочий члена наблюдательного совета Компании за ненадлежащее выполнение своих обязанностей отсутствуют.

В соответствии со статьей 8 Федерального закона № 145-ФЗ контроль за исполнением поручений наблюдательного совета Компании и поручений председателя наблюдательного совета Компании должен обеспечиваться председателем правления Государственной компании.

Распорядительные документы по порядку осуществления контроля за исполнением поручений наблюдательного совета Компании и поручений председателя наблюдательного совета Компании председателем правления Государственной компании не утверждались.

Положением о наблюдательном совете Компании установлено, что решения, принятые на заседании наблюдательного совета Компании, оформляются протоколом заседания, в котором указываются вопросы, вынесенные на голосование, и итоги голосования по ним.

С октября 2009 года по июль 2011 года было проведено 21 заседание наблюдательного совета Компании, в том числе 7 заседаний проведены заочным голосованием.

В проверяемом периоде наблюдательным советом Компании утверждались различные правила, порядки действий, одобрялись крупные сделки и сделки с заинтересованностью.

В протоколах наблюдательного совета Компании по рассмотрению изменений и дополнений к ранее утвержденным документам отсутствуют тексты вносимых изменений и дополнений, а по принятым крупным сделкам и сделкам с заинтересованностью отсутствуют показатели сделок, в соответствии с которыми принимаемые сделки являются крупными, и не указаны лица Государственной компании, заинтересованные в совершении сделок.

Так как положением о наблюдательном совете Компании не предусмотрены ведение письменной или аудио записи заседания наблюдательного совета Компании и хранение материалов, подготовленных к заседаниям наблюдательного совета Компании, сопоставить показатели сделок, рассмотренных наблюдательным советом Компании, и заключенных договоров в ходе контрольного мероприятия не представилось возможным.

Решениями наблюдательного совета Компании председателю правления Государственной компании, членам наблюдательного совета Компании, правлению Государственной компании, юридическому департаменту Государственной компании давались поручения в основном без указания сроков выполнения, в дальнейшем вопросы выполнения этих поручений в повестку заседаний наблюдательного совета Компании не включались. Наблюдательным советом Компании повторно рассматривались только поручения по доработке и включению изменений в финансовый план Компании.

1.4. Статьями 28-32 Федерального закона № 145-ФЗ Государственной компании установлены особенности передачи автомобильных дорог федерального значения в доверительное управление:

- в доверительное управление передаются находящиеся в федеральной собственности автомобильные дороги общего пользования федерального значения, используемые на платной основе, или автомобильные дороги общего пользования федерального значения, содержащие платные участки;
- перечень автомобильных дорог общего пользования федерального значения, подлежащих передаче в доверительное управление, и сроки передачи утверждаются Правительством Российской Федерации;
- автомобильные дороги общего пользования федерального значения передаются в доверительное управление без проведения торгов (конкурсов, аукционов);
- при передаче автомобильных дорог в доверительное управление Государственной компании заключение договора доверительного управления не требуется;
- автомобильные дороги общего пользования федерального значения передаются в доверительное управление на срок 99 лет;
- при передаче прав и обязанностей владельцев автомобильных дорог общего пользования федерального значения и (или) государственных заказчиков по ранее заключенным договорам на проектирование, строительство, реконструк-

цию, капитальный ремонт, ремонт и содержание по автомобильным дорогам общего пользования федерального значения, передаваемым в доверительное управление, не требуется согласие сторон этих договоров и третьих лиц на передачу указанных прав и обязанностей;

- для передачи автомобильных дорог общего пользования федерального значения в доверительное управление государственная регистрация права федеральной собственности на такие автомобильные дороги не требуется;

- передача автомобильных дорог общего пользования федерального значения в доверительное управление Государственной компании не подлежит государственной регистрации.

В противоречие пункту 1 статьи 1012 Гражданского кодекса Российской Федерации, которым предусматривается, что учредитель управления передает доверительному управляющему на определенный срок имущество в доверительное управление, в соответствии с Федеральным законом № 145-ФЗ Государственной компании имущество в доверительное управление передает не Министерство транспорта Российской Федерации как учредитель доверительного управления, а Федеральное дорожное агентство.

1.5. Правительство Российской Федерации распоряжением от 30 декабря 2009 года № 2133-р «Об утверждении перечня автомобильных дорог общего пользования федерального значения, находящихся в федеральной собственности и подлежащих первоначальной передаче в доверительное управление Государственной компании» утвердило перечень автомобильных дорог общего пользования федерального значения, подлежащих до 1 мая 2010 года передаче в доверительное управление Государственной компании:

- М-1 «Беларусь» - от Москвы до границы с Республикой Беларусь (на Минск, Брест);

- М-4 «Дон» - от Москвы через Воронеж, Ростов-на-Дону, Краснодар до Новороссийска.

Статьей 29 Федерального закона № 145-ФЗ установлено, что до передачи автомобильных дорог в доверительное управление Государственной компании Росавтодор в отношении указанных автомобильных дорог прекращает в установленном порядке право оперативного управления подведомственных федеральных государственных учреждений.

Федеральные автомобильные дороги выведены из оперативного управления подведомственных Росавтодору учреждений с нарушением порядка, установленного постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2007 года № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества».

Росавтодором издано распоряжение от 30 марта 2010 года № 249-р, которым прекращено право оперативного управления подведомственных федеральных государственных учреждений в отношении автомобильных дорог М-1 и М-4, передаваемых в доверительное управление Государственной компании, и дано указание федеральным государственным учреждениям осуществить передачу

Государственной компании имущества в 3-дневный срок после прекращения права оперативного управления в отношении данного имущества.

Федеральным законом № 145-ФЗ предусмотрено, что в доверительное управление Государственной компании передаются автомобильные дороги общего пользования федерального значения, включая конструктивные элементы (дорожное полотно, дорожное покрытие и подобные элементы) и дорожные сооружения, являющиеся их технологической частью (защитные дорожные сооружения, искусственные дорожные сооружения, производственные объекты, элементы обустройства автомобильных дорог).

В ходе контрольного мероприятия установлено, что Росавтодор передал, а Государственная компания приняла в доверительное управление по передаточному акту от 30 апреля 2010 года № 1-ГК/1-ПА автодорогу М-1 «Беларусь» протяженностью 450 км, идентификационный номер 00 ОП ФЗ М-1 - (Е30, АН6, СНГ) и по передаточному акту от 30 апреля 2010 года № 2-ГК/2-ПА автодорогу М-4 «Дон» протяженностью 1517 км, идентификационный номер 00 ОП ФЗ М-4 - (Е50, Е97, Е115, Е592, СНГ).

В нарушение требований статьи 9 Федерального закона от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» передаточные акты не содержат перечней объектов движимого и недвижимого имущества, передаваемого в составе автомобильных дорог, сведений о его стоимости, размере начисленной амортизации, принятых обязательств, которые относятся к передаваемым автомобильным дорогам, а также правоустанавливающих документов на автомобильные дороги. Приложения к актам отсутствуют.

Фактически передача осуществлена подведомственными Росавтодору учреждениями, у которых находилось в оперативном управлении имущество, относящееся к передаваемым автомобильным дорогам, по актам приема-передачи основных средств по форме ОС-1, в которых содержится информация о наименовании каждого объекта основных средств, его стоимости, размере начисленной амортизации.

Росавтодором были направлены письма в Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом и в Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии о прекращении права оперативного управления автомобильными дорогами общего пользования федерального значения, переданными в доверительное управление Компании, на которые получены ответы от территориальных управлений Росимущества об учете переданных в доверительное управление автомобильных дорог в Реестре федерального имущества как имущества казны Российской Федерации.

В отношении ФГУ «Дороги России» территориальные управления Росимущества до настоящего времени вносят изменения в Реестр федерального имущества в части изменения лиц, обладающих правами на автомобильные дороги, переданные в доверительное управление Государственной компании.

Минтранс России через 10 месяцев после передачи федеральных автомобильных дорог Государственной компании было издано распоряжение от 2 марта 2011 года № ИЛ-23-Р «Об организации приемки на забалансовый счет Министерства транспорта Российской Федерации с забалансового счета Федерального дорожного агентства стоимости имущества, переданного в доверительное управление Государственной компании».

Согласно 3-сторонним актам Росавтодор передал уже не числящееся у него имущество, а Минтранс России принял на забалансовый счет стоимость основных средств в размере 167658,6 млн. рублей, стоимость проектной документации в размере 865,8 млн. рублей и стоимость незавершенного строительства в размере 31374,1 млн. рублей. Указанные акты завизированы Государственной компанией.

1.6. Государственной компанией нарушены требования статьи 12 Федерального закона от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» в части обязательной инвентаризации при смене материально ответственных лиц и перед составлением годовой бухгалтерской отчетности, так как Компанией при приеме в доверительное управление автомобильных дорог инвентаризация имущества на момент передачи не проводилась.

Спустя 10 месяцев после подписания передаточных актов от 30 апреля 2010 года № 1-ГК/1-ПА и № 2-ГК/2-ПА Компанией проведена техническая инвентаризация имущества, переданного в доверительное управление и в аренду Государственной компании.

В отношении автомобильной дороги М-1 «Беларусь» в ходе технической инвентаризации выявлены дополнительные 50 автобусных остановок, 214 барьерных ограждений, 7652 сигнальных столбика, 44 водопропускных трубы, 21 объект электроосвещения, 778 объектов недвижимого имущества. Одновременно выявлено отсутствие 3 мостов, 29 водопропускных труб, 1 шумозащитного экрана, 3 площадок отдыха, 6 объектов недвижимого имущества.

В отношении автомобильной дороги М-4 «Дон» в ходе инвентаризации выявлены 17 автобусных остановок, 32 автопавильона, 7 объектов электроосвещения, 2 автостоянки, 8 производственных баз, не числящихся в учете, и отсутствие 11 автопавильонов, 2 барьерных ограждений.

Выявлены земельные участки, не переданные Государственной компании, на которых расположено имущество, переданное в доверительное управление, земельные участки, на которые право собственности Российской Федерации не зарегистрировано и которые в аренду Государственной компании не переданы; земельные участки, вошедшие в уставный капитал сторонних акционерных обществ.

Кроме того, при передаче Росавтодором автомобильных дорог в доверительное управление Государственной компании материалы инвентаризации придорожных полос автомобильных дорог М-1 и М-4 не передавались.

1.7. Федеральное дорожное агентство в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом № 145-ФЗ и постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июля 2004 года № 374 предоставило Государственной компании в аренду на 49 лет 830 земельных участков общей площадью 14228,86 гектара.

На основании принятых решений Росавтодором и Государственной компанией по состоянию на 1 июля 2011 года заключено 75 договоров аренды на 788 земельных участков общей площадью 13523,3 га (95 % от предусмотренных 830 земельных участков общей площадью 14228,86 га), из которых 71 договор зарегистрирован в Росреестре и 4 находятся на регистрации.

По состоянию на 1 июля 2011 года Государственная компания не оформила договоры аренды на 42 земельных участка общей площадью 705,56 га, предоставленных в аренду распоряжениями Росавтодора.

Свидетельства о государственной регистрации права федеральной собственности (выписки из Реестра федерального имущества) на предоставленные в аренду земельные участки Росавтодором и его подведомственными учреждениями Государственной компании не передавались.

1.8. В нарушение пункта 16 приказа Минфина России от 28 декабря 2010 года № 191н «Об утверждении инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» Минтранс России отразил в бюджетной отчетности за 2010 год стоимость автомобильных дорог, переданных в доверительное управление Государственной компании, в сумме 173310,3 млн. рублей как имущество казны, что привело к искажению бюджетной отчетности Минтранса России.

В соответствии со статьей 214 Гражданского кодекса Российской Федерации средства федерального бюджета и иное государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями, составляют государственную казну Российской Федерации.

Указанное имущество учитывается на балансе Росимущества - исполнительного органа государственной власти, которое в соответствии с Положением о Федеральном агентстве по управлению федеральным имуществом, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 года № 432, осуществляет полномочия собственника в отношении имущества, составляющего государственную казну Российской Федерации.

Министерство транспорта Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом № 145-ФЗ и Положением о Минтрансе России, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 года № 395, осуществляет полномочия учредителя доверительного управления в отношении автомобильных дорог общего пользования федерального значения, передаваемых в доверительное управление Государственной компании.

Статьей 1014 Гражданского кодекса Российской Федерации определено, что учредителем доверительного управления является собственник имущества.

Распорядительные документы, подтверждающие, что Минтранс России осуществляет полномочия собственника в отношении имущества, составляющего государственную казну Российской Федерации, или является собственником имущества, переданного в доверительное управление Государственной компании, отсутствуют.

Минтранс России письмом от 20 июня 2011 года № ОБ-27/6744 в адрес Счетной палаты Российской Федерации подтвердил, что федеральные дороги, переданные в доверительное управление Государственной компании, не принадлежат Минтрансу России ни на праве собственности, ни на праве оперативного управления, ни на праве хозяйственного ведения.

1.9. Государственная компания в нарушение пункта 2 статьи 17 Федерального закона № 145-ФЗ субсидии из федерального бюджета, поступившие на осуществление деятельности по строительству и реконструкции автомобильных дорог, переданных в доверительное управление, не отражает в обособленном учете получение и использование средств, связанных с доверительным управлением, а учитывает как средства, связанные с собственной деятельностью Государственной компании.

В нарушение пункта 9 статьи 17 Федерального закона № 145-ФЗ и приказа Минфина России от 28 ноября 2001 года № 97н «Об утверждении указаний об отражении в бухгалтерском учете организаций операций, связанных с доверительным управлением имуществом» отчет об осуществлении Государственной компанией деятельности по доверительному управлению не содержит информации об операциях доверительного управляющего в части деятельности по доверительному управлению.

Составление бухгалтерской отчетности в нарушение вышеперечисленных нормативных документов утверждено приказом Минтранса России от 31 марта 2011 года № 105 «Об утверждении формы отчета о деятельности Государственной компании «Российские автомобильные дороги» за отчетный период и перечня содержащихся в таком отчете показателей и данных». Указанным приказом регламентировано отражать в бюджетном отчете Государственной компании остатки по счетам учета имущества и незавершенного строительства без включения остатков средств и расчетов в части деятельности по доверительному управлению автомобильными дорогами.

По итогам 2010 года числящийся на лицевом счете Государственной компании в Управлении Федерального казначейства по г. Москве остаток неиспользованных субсидий в сумме 47,1 млрд. рублей не отражен в балансе Компании, представленном в Минтранс России в составе отчетности по деятельности по доверительному управлению имуществом.

В нарушение приказа Минфина России от 28 декабря 2010 года № 191н «Об утверждении инструкции о порядке составления и представления годовой,

квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» в бюджетной отчетности Минтранса России указанные денежные средства не отражены как дебиторская задолженность Государственной компании.

В нарушение приказа Минфина России от 30 декабря 2008 года № 148н (ред. от 30 декабря 2009 года) «Об утверждении Инструкции по бюджетному учету» все перечисленные Государственной компании субсидии Минтрансом России списаны на расходы учреждения до получения отчетов Государственной компании об их использовании.

В нарушение приказа Минфина России от 28 ноября 2001 года № 97н «Об утверждении указаний об отражении в бухгалтерском учете организаций операций, связанных с доверительным управлением имуществом» бухгалтерская отчетность по иной деятельности Государственной компании включает данные по использованию средств, связанных с доверительным управлением.

1.10. В соответствии с Федеральным законом № 145-ФЗ контроль за финансово-хозяйственной деятельностью Государственной компании осуществляет ревизионная комиссия, порядок деятельности которой устанавливается Федеральным законом № 145-ФЗ и положением о ревизионной комиссии.

Ревизионная комиссия в соответствии с положением о ревизионной комиссии осуществляет свою деятельность по квартальным планам. В момент проверки планы отсутствовали.

Финансово-хозяйственную деятельность Компании ревизионная комиссия проверяла по итогам 2010 года.

Ревизионная комиссия по итогам проверки деятельности Государственной компании за 2010 год внесла предложение о целесообразности привлечения специализированной организации для обеспечения контроля соответствия отчета первичным документам в целях принятия решения ревизионной комиссией о достоверности представляемых данных.

Цель 2. Оценка выполнения Программы Государственной компании «Российские автомобильные дороги» на долгосрочный период (2010-2015 годы), утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2009 года № 2146-р, и финансового плана Компании в проверяемом периоде

2.1. Основным документом, определяющим деятельность Государственной компании на долгосрочной период, является Программа, которая включает в себя основные мероприятия, определяет очередность и сроки их реализации, необходимый объем работ по строительству и реконструкции, ремонту и содержанию автомобильных дорог, находящихся в доверительном управлении Компании, источники финансирования мероприятий, а также содержит финансово-экономические показатели и показатели ожидаемых резуль-

татов деятельности Компании на 2010-2015 годы, индикаторы и целевые показатели развития Компании.

Программа разрабатывалась с учетом показателей подпрограммы «Автомобильные дороги» ФЦП «Развитие транспортной системы России (2010-2015 годы)».

Финансовый план Компании формируется на основании федерального закона о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и Программы.

Финансовый план Компании определяет и детализирует направления деятельности в соответствующем финансовом году и в среднесрочной перспективе за счет всех источников финансового обеспечения Государственной компании: средств, связанных с доверительным управлением; средств, связанных с собственной деятельностью Государственной компании; привлеченного финансирования; а также предусматривает объем указанных средств на реализацию таких направлений деятельности.

Основные показатели, определенные Программой и финансовым планом Государственной компании, и их исполнение за 2010 год и I квартал 2011 года характеризуются следующими данными:

(млн. руб.)

	2010 г.			2011 г.			
	утверждено	фактически получено	кассовое исполнение	утверждено на год	утверждено на I кв.	фактически получено на I кв.	кассовое исполнение за I кв.
Субсидии из федерального бюджета							
Программа	45598,2	44446,1	12671,4	79363,6			
Финансовый план	44446,1			53117,8	9737,6	9737,6	9731,2
из них:							
субсидии из федерального бюджета на осуществление деятельности по доверительному управлению							
Программа	5760,4	4958,6	3812,2	6473,0			
Финансовый план	4958,6			10998,5	1313,8	1313,8	971,4
субсидии из федерального бюджета на осуществление деятельности по организации строительства и реконструкции							
Программа	39837,8	39487,5	8859,2	72890,6			
Финансовый план	39487,5			42119,2	8423,8	8423,8	8759,8
Средства Инвестиционного фонда Российской Федерации							
Программа	19234,0	15377,4		19718,0			
Финансовый план	15377,4		27268,0	14824,0			
Доходы от осуществления деятельности по доверительному управлению							
Программа	137,8	48,9	2,2	879,3			
Финансовый план	137,8			361,6	55,1	93,1	1,3
Привлеченные и заемные средства							
Программа*	18022,0			5411,6			
Финансовый план	3000,0			3000,0			
Всего поступлений							
Программа	79992,0	59872,4	12673,6	99960,9			
Финансовый план	62961,3			83747,4	24616,7	9830,7	9732,6

* В соответствии с Программой предусмотрено привлечение в сумме 18022 млн. рублей, из которых 15022 млн. рублей остается в распоряжении концессионеров.

Кассовое исполнение в целом по Государственной компании за 2010 год составило 12673,6 млн. рублей, или 20,1 % от утвержденного показателя по финансовому плану и 15,8 % - от Программы; за I квартал 2011 года - 9732,6 млн. рублей, или 39,5 % от утвержденного показателя на соответствующий период по финансовому плану.

В 2010 году на осуществление деятельности по доверительному управлению автомобильными дорогами Государственной компании Программой утверждены расходы в сумме 5760,4 млн. рублей, финансовым планом - 4958,6 млн. рублей, фактически произведены расходы на сумму 3812,2 млн. рублей, или 76,9 % от утвержденного показателя по финансовому плану и 66,2 % - от Программы.

В I квартале 2011 года использованы субсидии из федерального бюджета на осуществление деятельности по доверительному управлению автомобильными дорогами Государственной компании в сумме 971,4 млн. рублей, или 73,9 % показателя, предусмотренного финансовым планом на соответствующий период.

Расходы на содержание автомобильных дорог и искусственных сооружений на них профинансированы в 2010 году в размере 1550,8 млн. рублей, или 81,1 % к показателю, определенному финансовым планом, в I квартале 2011 года - 932,6 млн. рублей, или 81,2 % от показателя, определенного финансовым планом.

Средства федерального бюджета в сумме 90 млн. рублей, выделенные на реализацию Комплексной программы обеспечения безопасности населения на транспорте, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2010 года № 1285-р, Государственной компанией в 2010 году не освоены. В I квартале 2011 года проектно-изыскательские работы по указанной тематике профинансированы в сумме 16,5 млн. рублей, что составляет 18,3 % от суммы, выделенной из федерального бюджета в 2010 году.

Ремонт дорог проведен на 76,6 км и на 743,96 пог. м искусственных сооружений на дорогах, что составляет, соответственно, 60,7 % и 56,8 % к утвержденному заданию.

Расходы на капитальный ремонт автомобильных дорог и искусственных сооружений на них на магистрали М-4 «Дон» профинансированы в 2010 году в сумме 459,1 млн. рублей (72 %), в I квартале 2011 года - в сумме 26,4 млн. рублей (24 процента).

В 2010 году капитальный ремонт дороги М-4 «Дон» проведен на участке протяженностью 1,6 км, что составляет 5,7 % к показателю, определенному Программой (27,1 км), и 9,3 % от финансового плана (17,2 км). Ввод объекта капитального ремонта протяженностью 15,6 км перенесен на 2011 год.

В 2010 году на осуществление деятельности по организации строительства и реконструкции автомобильных дорог произведены расходы на сумму 8859,2 млн. рублей, или 22,4 % от утвержденного показателя.

Определенные на 2010 год объемы ввода в эксплуатацию автомобильных дорог 182,9 км (строительство дорог - 27,1 км, реконструкция - 155,8 км) не выполнены. Фактически введено 44,8 % к утвержденному показателю.

В I квартале 2011 года фактическое использование субсидий с учетом переходящего остатка 2010 года составило 8759,8 млн. рублей, или 66 % от плана.

Запланированные к вводу в I квартале 2011 года 4 объекта на автомагистрали «Дон» не введены.

Не выполнены предусмотренные на 2010 год полномочия концедента:

- в нарушение условий концессионного соглашения от 17 июля 2009 года № К-1 «О финансировании, строительстве и эксплуатации на платной основе «Нового выхода на Московскую кольцевую автомобильную дорогу с федеральной автомобильной дороги М-1 «Беларусь» Москва - Минск», по которому предоставление земельных участков, необходимых для строительства объекта, предусмотрено до 17 апреля 2010 года, по состоянию на 1 июля 2011 года концессионеру передано 30,6 % от предусмотренных 85 участков общей площадью 195,57 га;

- в нарушение условий концессионного соглашения от 27 июля 2009 года № К-2 «О финансировании, строительстве и эксплуатации на платной основе «Скоростной автомобильной дороги Москва - Санкт-Петербург на участке 15-й км - 58-й км», по которому предоставление земельных участков, необходимых для строительства, предусмотрено до 30 апреля 2010 года, по состоянию на 1 июля 2011 года концессионеру передано 24,3 % от предусмотренных 240 участков общей площадью 596,57 гектара.

Расходы на реализацию инвестиционных проектов за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации в 2010 году не производились. Средства в объеме 15377,4 млн. рублей остались полностью неосвоенными. В I квартале 2011 года расходы не осуществлялись.

В 2010 году доходы от осуществления деятельности по доверительному управлению получены Компанией в размере 48,9 млн. рублей, или 35,6 % от утвержденного показателя.

В I квартале 2011 года Компанией получены доходы в размере 93,1 млн. рублей, или 167 % от показателя, определенного финансовым планом на указанный период.

2.2. Федеральным законом от 2 декабря 2009 года № 308-ФЗ «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» (в ред. от 3 ноября 2010 года) Государственной компании предоставлено обеспечение по привлекаемому облигационному займу в виде государственной гарантии Российской Федерации.

Министерство финансов Российской Федерации, государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» и Государственная компания заключили договор от 31 декабря 2010 года № 01-01-06/04-691 о предоставлении государственной гарантии Российской Федерации на сумму до 3 млрд. рублей включительно.

В 2010 году полученные из федерального бюджета денежные средства в сумме 47152,0 млн. рублей Государственной компанией не были освоены.

Решение о выпуске облигационного займа утверждено наблюдательным советом Компании (протокол заседания от 26 января 2011 года).

Федеральной службой по финансовым рынкам 26 апреля 2011 года зарегистрированы выпуск и проспект ценных бумаг Государственной компании. Выпуску присвоен государственный регистрационный номер 4-01-00011-Т.

В соответствии со статьей 24 Федерального закона от 22 апреля 1996 года № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» Государственная компания обязана завершить размещение облигаций не позднее 1 года с даты государственной регистрации выпуска ценных бумаг.

На момент проведения проверки облигации Государственной компанией не размещены.

2.3. Расходы за 2010 год за счет средств федерального бюджета в виде имущественных взносов Российской Федерации на содержание Компании, на компенсацию расходов по уплате арендной платы за земельные участки и на компенсацию расходов по финансированию кадастровых работ в отношении автомобильных дорог и земельных участков Государственной компании составили 302,1 млн. рублей, или 60,7 % от предоставленного объема.

На 2011 год сумма поступлений субсидии предусмотрена в объеме 787,0 млн. рублей, из них в I квартале - 215,6 млн. рублей. Общая сумма расходов на содержание Государственной компании за I квартал 2011 года составила 123,7 млн. рублей, или 57,3 % от запланированного на I квартал.

В I квартале 2011 года на проведение кадастровых работ в отношении автомобильных дорог и земельных участков Государственной компанией произведены расходы на сумму 0,4 млн. рублей, или 0,9 % от запланированного на I квартал.

2.4. Минтранс России приказом от 31 марта 2011 года № 105 утвердил форму годового отчета о выполнении Программы.

В соответствии с Федеральным законом № 145-ФЗ годовой отчет о выполнении Программы вместе с заключением Минтранса России об эффективности реализации Программы направляется правлением Государственной компании ежегодно, не позднее 1 апреля года, следующего за отчетным годом, в наблюдательный совет Компании, который одобряет его в срок не позднее 1 мая года, следующего за отчетным годом.

В установленный срок Минтранс России не утвердил указанное заключение и в нарушение пункта 12 статьи 16 Федерального закона № 145-ФЗ представил в наблюдательный совет Компании годовой отчет Компании без заключения об эффективности реализации Программы.

Наблюдательным советом Компании в нарушение пункта 11 статьи 17 Федерального закона № 145-ФЗ без заключения об эффективности реализации Программы, финансового плана и о достижении целевых показателей был одобрен отчет о деятельности Государственной компании за 2010 год, принято решение направить его в Минтранс России для представления в Правительство Российской Федерации для утверждения (протокол заседания наблюдательного совета Компании от 27 апреля 2011 года № 20).

Минтранс России письмом от 3 июня 2011 года № ОБ-10/6202 представил в Правительство Российской Федерации годовой отчет о выполнении Программы, финансового плана Государственной компании и о достижении Государст-

венной компанией целевых показателей Программы за 2010 год без заключения об эффективности реализации Программы.

Заключение об эффективности реализации Программы утверждено распоряжением Минтранса России 16 июня 2011 года - после направления в Правительство Российской Федерации годового отчета о выполнении Программы за 2010 год.

Раздел 4 «Достигнутые результаты за 2010 год» заключение об эффективности реализации Программы, подготовленного Минтрансом России, дублирует пояснительную записку Государственной компании к годовому отчету за 2010 год, не содержит критических замечаний ее деятельности и конкретных предложений в части результативности и эффективности использования бюджетных средств Компании.

Выполнение целевых показателей реализации Программы за 2010 год характеризуется следующими данными:

	Единица измерения	План	Факт	%
Транспортно-эксплуатационное состояние автомобильных дорог Государственной компании				
Протяженность автомобильных дорог Государственной компании, соответствующих нормативным требованиям к транспортно-эксплуатационным показателям	км (на конец года)	544,0	522,9	96,1
	% к общей протяженности дорог Компании	26,7	25,1	94,0
Улучшение технических характеристик категорий автомобильных дорог Государственной компании в целях обеспечения средней скорости движения транспортных средств по таким автомобильным дорогам				
Протяженность автомобильных дорог I технической категории, находящихся в доверительном управлении Компании	км (на конец года)	1282,0	1372,1	107,0
	% к общей протяженности дорог Компании	62,8	65,9	104,9
Увеличение протяженности и пропускной способности автомобильных дорог Государственной компании				
Общая протяженность автомобильных дорог Государственной компании	км (на конец года)	2040,0	2083,5	102,1
	км (на конец года)	153,0	156,3	102,2
Безопасность движения по автомобильным дорогам Государственной компании				
Удельный вес дорожно-транспортных происшествий с сопутствующими неудовлетворительными дорожными условиями	%	18,9	7,6	
Качество обслуживания пользователей автомобильными дорогами Государственной компании, включая обеспечение объектами дорожного сервиса в границах полос отвода и придорожных полос автомобильных дорог Государственной компании				
Обеспеченность автомобильных дорог Государственной компании многофункциональными зонами дорожного сервиса	штук	10,0		
Общие показатели планируемых к вводу в эксплуатацию автомобильных дорог Государственной компании, других объектов капитального строительства				
Объемы строительства, всего	км	27,1		
в том числе по объектам, реализуемым в рамках концессионных соглашений	км			
Объемы реконструкции	км	155,8	81,9	52,6
Объемы капитального ремонта	км	27,9	1,6	5,7

В 2010 году не выполнены следующие целевые показатели:

- автомобильные дороги Компании не обеспечены многофункциональными зонами дорожного сервиса (в плане 10 штук);
- не введены в эксплуатацию после строительства запланированные 27,1 км автомобильных дорог, после реконструкции введено 52,6 % от утвержденного показателя;

- объемы капитального ремонта составили 5,7 % от утвержденного показателя;
- протяженность автомобильных дорог, соответствующих нормативным требованиям к транспортно-эксплуатационным показателям, на конец 2010 года составила 522,9 км, или 96,1 % к плановому значению.

Отчет о выполнении Программы за 2010 год утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 года № 1267-р.

Кассовое исполнение Федеральным дорожным агентством по подразделу «Дорожное хозяйство» за 2010 год составило 98,2 %. Из 10 показателей, предусмотренных ФЦП «Автомобильные дороги», выполнено 8, а из 31 планового значения показателей деятельности Росавтодора, утвержденных Минтрансом России, выполнено в полном объеме 22, что составляет 70,9 % к общему количеству плановых показателей, выполнены не в полном объеме 7 показателей.

2.5. Одним из видов деятельности Государственной компании по доверительному управлению автомобильными дорогами является взимание платы с пользователей за проезд транспортных средств по автомобильным дорогам Государственной компании.

Решения об эксплуатации на платной основе участков федеральной автомобильной дороги М-4 «Дон» приняты распоряжениями Правительства Российской Федерации от 22 апреля 1999 года № 629-р и от 21 сентября 2000 года № 1322-р.

Опытная эксплуатация платного участка федеральной автомобильной дороги М-4 «Дон» от начала обхода г. Задонска до начала обхода с. Хлевное начата 6 декабря 2010 года в соответствии с приказом Государственной компании от 3 декабря 2010 года № 207.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2010 года № 18, утвердившим правила оказания услуг по организации проезда транспортных средств по платным автомобильным дорогам, методика расчета платы за проезд транспортного средства и максимальный размер такой платы должны утверждаться Правительством Российской Федерации.

Максимальный размер взимания платы за проезд по платным автомобильным дорогам общего пользования федерального значения и платным участкам таких дорог и методика расчета такой платы Правительством Российской Федерации до настоящего времени не утверждены.

Программой предусматривается применение в 2010-2012 годах тарифных ставок, установленных приказом Федерального дорожного агентства от 9 июня 2006 года № 75 «О плате за проезд по участку федеральной автомобильной дороги «Дон» на обходе села Хлевное в Липецкой области», а именно в следующих размерах:

- для легковых автомобилей - 1 рубль за 1 км;
- для грузовых автомобилей грузоподъемностью до 8 т - 2 рубля за 1 км;
- для автобусов большой вместимости и грузовых автомобилей грузоподъемностью свыше 8 т - 4 рубля за 1 км.

Период с 2010 по 2012 год является адаптационным и согласно Программе необходим для привыкания пользователей к платным автомобильным дорогам. При этом Программой предусматривается, что Государственная компания будет осуществлять ежегодную индексацию тарифов с учетом роста реальных доходов населения и валового внутреннего продукта Российской Федерации.

В период с декабря 2010 года по май 2011 года по платному участку с взиманием платы проследовало 1962 тыс. транспортных средств, без взимания платы - 12 тыс. транспортных средств. Средняя интенсивность движения автотранспортных средств, в отношении которых взималась плата, составила 11,05 тыс. единиц/сутки.

Кроме переданных в доверительное управление автомобильных дорог М-1 и М-4, Программой запланирована передача в доверительное управление следующих автомобильных дорог общего пользования:

- с 1 января 2011 года - М-3 «Украина» - от Москвы через Калугу, Брянск до границы с Украиной (на Киев) без подъездов к Калуге, Брянску (общая протяженность - 488,9 км);

- начиная с 2013 года участки скоростной автомобильной дороги Москва - Санкт-Петербург по мере их ввода;

- после завершения строительства автомобильная дорога Санкт-Петербург - Вологда - Казань - Оренбург - граница с Республикой Казахстан (на Алма-Ату) на участке Шали - Сорочьи Горы (протяженность - 54 км) и на обходе Вологды (протяженность - 14 км).

Программой запланирован общий объем доходов за период с 2010 по 2015 год от сбора платы за проезд по автомобильным дорогам Государственной компании (за исключением платных автомобильных дорог и участков, на которых сбор платы будет осуществляться концессионерами) в объеме 38445,9 млн. рублей, в том числе по федеральной автомобильной дороге М-4 «Дон» - 29409,1 млн. рублей:

(млн. руб.)

Автомобильные дороги	2010-2015 гг.	В том числе					
		2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Федеральная дорога М-4 «Дон»	29409,1	117,8	791,7	2439	5303,6	9585,1	11171,9
Федеральная дорога М-1 «Беларусь»	2963,7	-	-	-	-	-	2963,7
Федеральная дорога М-3 «Украина»	1564,1	-	-	225	349,1	443	547
Скоростная автомобильная дорога Москва - Санкт-Петербург	2180,5	-	-	-	-	-	2180,5
Федеральная автомобильная магистраль Санкт-Петербург - Вологда - Казань - Оренбург до границы с Республикой Казахстан	2328,5	-	-	-	-	1119,2	1209,3
Всего	38445,9	117,8	791,7	2664	5652,7	11147,3	18072,4

В утвержденном на 2011 год финансовом плане Государственной компании объемы доходов от сбора платы за проезд запланированы на 55,6 % ниже, предусмотренных на 2011 год Программой.

При этом использование на платной основе предусмотренных Программой иных участков, кроме участков автомобильной дороги М-4 «Дон», Государственной компанией на период по 2015 год включительно не планируется.

С декабря 2010 года по май 2011 года функции по взиманию платы за проезд по платному участку осуществлялись дирекцией платного участка Воронежского филиала Государственной компании. В настоящее время функции агента по взиманию платы за проезд по платному участку автомобильной дороги и выполнению работ по техническому обслуживанию пунктов взимания платы выполняются ООО «Автодор-Платежные Системы» - дочернее общество Государственной компании, которое было создано по результатам заочного голосования наблюдательного совета Компании (протокол заочного голосования от 10 декабря 2010 года № 14).

Из 12 членов наблюдательного совета Компании, принимавших участие в заочном голосовании, 3 не представили опросные листы, 2 проголосовали против.

Размер уставного капитала дочернего общества - 10,0 тыс. рублей. Единственный акционер - Государственная компания.

При первоначальном рассмотрении вопроса о создании дочернего хозяйственного общества наблюдательным советом Компании были приняты решения о предоставлении Государственной компанией дополнительных материалов, обосновывающих необходимость его создания, информации о коммерческих предложениях компаний-операторов в данной сфере и критериев оценки для выбора оптимального варианта организации единого оператора.

Вышеназванные материалы наблюдательным советом Компании дополнительно не рассматривались.

Обоснование стоимости услуг по сбору платы отсутствует.

Вознаграждение ООО «Автодор-Платежные Системы» за выполнение функций агента по взиманию платы многократно превышает расходы на оплату труда дирекции платного участка. Так, вознаграждение за выполнение функций агента по взиманию платы за 7 месяцев 2011 года составляет 68,7 млн. рублей, а расходы Государственной компании с января по май 2011 года по содержанию дирекции платного участка, включая оплату труда, инкассацию, прием и зачисление денежной наличности, охрану и другие статьи расходов, - 16,4 млн. рублей.

Следует отметить, что до заключения дополнительного соглашения № 2 от 27 мая 2011 года стоимость работ и услуг ООО «Автодор-Платежные Системы» по договору составляла 76,7 млн. рублей ежемесячно.

Кроме того, в феврале 2011 года Государственной компанией было объявлено о проведении открытого международного конкурса на право заключения долгосрочного операторского контракта на содержание, ремонт и осуществление эксплуатации на платной основе автомобильной дороги М-4 «Дон», в том числе для осуществления организации взимания платы, обеспечения функционирования системы взимания платы, то есть предмет конкурса дублирует услуги, оказываемые в настоящее время ООО «Автодор-Платежные Системы».

Цель 3. Оценка эффективности использования субсидий из федерального бюджета, предоставленных Компании на осуществление ее деятельности в проверяемом периоде, а также государственного имущества, переданного в доверительное управление

3.1. По данным государственной статистической отчетности, протяженность федеральных автомобильных дорог по состоянию на 1 января 2011 года составляет 50616,5 км, в том числе: 48533,0 км - федеральные автомобильные дороги, содержание и ремонт которых осуществляет Федеральное дорожное агентство; 2083,5 км - автомобильные дороги федерального значения, переданные в доверительное управление Государственной компании.

Бюджетные ассигнования, определенные Росавтодору на 2010 год сводной бюджетной росписью расходов по подразделу 09 «Дорожное хозяйство», составили 222876,1 млн. рублей, а финансирование деятельности Государственной компании по доверительному управлению автомобильными дорогами, строительству и реконструкции - 62961,3 млн. рублей, или 22 % от общего объема бюджетных расходов, направленных в целом на дорожное хозяйство Российской Федерации в 2010 году. В 2011 году Росавтодору было выделено бюджетное финансирование в сумме 300508,3 млн. рублей, Государственной компании - 83747,4 млн. рублей, или 21,7 % от общего объема бюджетных расходов, направленных в целом на дорожное хозяйство Российской Федерации в 2011 году.

Численность работников центрального аппарата установлена Росавтодору в количестве 319 единиц.

Численность работников центрального аппарата Государственной компании - 186 единиц.

Росавтодором в связи с передачей автомобильных дорог в доверительное управление Государственной компании были изданы приказы об установлении предельной численности работников федеральных государственных учреждений ДСД «Центр», Упрдор Кубань, Черноземуправтдор, Севкавказуправтдор, Упрдор Москва - Минск, Центруправтдор и «Дороги России», в оперативном управлении которых находились передаваемые Государственной компании автомобильные дороги.

В соответствии с данными приказами численность работников указанных федеральных государственных учреждений была сокращена незначительно - на 126 единиц (с 752 до 626), или на 16,7 %. Численность работников филиалов Государственной компании составляет 247 единиц.

3.2. На обеспечение деятельности Компании за 2010 год и 3 месяца 2011 года израсходовано 202,5 млн. рублей (без расходов на оплату труда и начислений на выплаты по оплате труда), из них:

- методологическое обеспечение деятельности Компании - 15,9 млн. рублей;
- маркетинговые мероприятия в 2010 году по продвижению Государственной компании - 24,6 млн. рублей;

- на проведение маркетинговых мероприятий по продвижению Государственной компании в I квартале 2011 года - 21,3 млн. рублей.

За счет указанных средств руководство и сотрудники Государственной компании участвовали в форумах и выставках, изготавливались презентационные материалы, разработаны концепция информационного сопровождения и план НИОКР.

Государственная компания заключила договор от 24 августа 2010 года № ИН-2010-03 на выполнение НИР по теме «Разработка организационно-распорядительных, нормативных правовых и методических документов в целях обеспечения текущей деятельности Государственной компании «Российские автомобильные дороги» с ЗАО «Научно-исследовательский и проектный институт территориального развития и транспортной инфраструктуры» (г. Санкт-Петербург), стоимость работ - 14,9 млн. рублей.

В результате исполнения договора исполнитель должен откорректировать основные направления деятельности на 2010 год; разработать порядок назначения членов научно-технического совета Государственной компании (далее - НТС), положение о НТС; разработать предложения по внесению изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях; разработать методику расчета индикаторов и целевых показателей Программы; разработать мероприятия по обеспечению состояния автомобильных дорог установленным требованиям; разработать мероприятия по созданию новых платных участков и иные мероприятия по регламентированию деятельности Компании.

Предмет договора дублирует функции структурных подразделений Компании, так как в соответствии с положениями о департаментах разработка указанных мероприятий закреплена за департаментом управления проектами, инвестиционным департаментом, управлением операторской деятельностью, департаментом экономики и финансов, управлением информационных технологий и интеллектуальных транспортных систем, департаментом проектирования, технической политики и инновационных технологий, департаментом эксплуатации и безопасности дорожного движения, юридическим департаментом и отделом организационного развития.

Кроме того, в ходе контрольного мероприятия установлено, что порядок назначения членов НТС утвержден наблюдательным советом Компании 29 января 2010 года, а положение о НТС должны разрабатывать члены НТС, труд которых оплачивается Государственной компанией.

С целью формирования позитивного информационного фона вокруг деятельности Компании и повышения уровня общественной поддержки мероприятий по строительству платных автодорог Государственная компания заключила договор от 9 ноября 2010 года № ДВ-2010-37 на выполнение работ по теме «Разработка Концепции информационного сопровождения на 2011-2012 годы и осуществление работ по текущему информационному сопровождению деятельности Государственной компании «Российские автомобильные дороги». Исполнитель - ЗАО «Компания развития общественных связей» (г. Москва).

Стоимость повышения уровня информированности населения, компетенции средств массовой информации в освещении деятельности Государственной компании и снижения уровня критичности информационного поля вокруг строительства платных автомобильных дорог оценена в 19,4 млн. рублей.

В 2010 году в соответствии со статьей 7 Федерального закона № 145-ФЗ Государственной компанией создан консультативный орган - научно-технический совет, в рамках которого сформировано 6 секций по основным направлениям деятельности Компании. Персональный состав НТС утвержден в количестве 21 человека.

Положением о НТС предусмотрены выплата вознаграждений членам НТС и привлечение к работе в Государственной компании на постоянной или временной основе иностранных специалистов-практиков в сфере дорожного строительства и дорожного хозяйства.

Правление Государственной компании утвердило размер фонда выплаты вознаграждений и компенсации затрат членов НТС в размере 4,2 млн. рублей на 2010-2011 годы. С председателем НТС был заключен договор, по которому за исполнение обязанностей выплачивается ежемесячное вознаграждение в размере 50 тыс. рублей. Заключено 6 договоров с руководителями секций НТС, по условиям которых за выполнение обязанностей им выплачивается ежеквартальное вознаграждение в размере 75 тыс. рублей.

Государственной компанией за I квартал 2011 года членам НТС выплачено 0,9 млн. рублей.

В 2010 году на заседаниях НТС рассматривались вопросы проведения единой научно-технической политики, проект программы инновационного развития Государственной компании, предложения по совершенствованию норм проектирования автомобильных дорог и искусственных сооружений на них, внедрения интеллектуальных транспортных систем и другие.

Из 12 запланированных планом НИОКР тем стоимостью 56,8 млн. рублей фактически Государственной компанией проведено 9 конкурсов (75 % запланированных тем), по результатам которых заключены договоры стоимостью 33,6 млн. рублей.

Из средств федерального бюджета финансируется также научно-техническая деятельность Росавтодора, которая характеризуется следующими данными: 2009 год - 258,3 млн. рублей, 2010 год - 291,5 млн. рублей, 2011 год - 429,0 млн. рублей.

Для формирования проекта плана и обоснования объемов финансирования НИОКР заинтересованные организации направляют в Росавтодор свои предложения по каждой теме с обоснованием необходимости ее разработки с указанием начальной стоимости. На основе поступивших заявок формируется проект плана НИОКР, который для экспертной оценки представленных заявок направляется на рассмотрение профильным подразделениям Росавтодора и в специализированные секции научно-технического совета Росавтодора.

По результатам рассмотрения назначаются официальные рецензенты из числа наиболее авторитетных ученых и специалистов дорожного хозяйства и автомобильного транспорта. После обобщающего заключения официальными рецензентами план НИОКР выносится на рассмотрение расширенного заседания научно-технического совета Росавтодора.

Из 21 члена НТС Государственной компании 3 члена одновременно входят в состав НТС Федерального дорожного агентства, а 2 члена - заместители руководителей подрядных организаций, выполняющих строительные работы Государственной компании.

Кроме работы НТС, для разработки программы инновационного развития Государственная компания заключила договор от 13 декабря 2010 года № ПР-2010-140 на выполнение НИР по теме «Разработка программы инновационного развития и технической модернизации Государственной компании «Автодор» на 5-летний период». Стоимость работ - 4,9 млн. рублей. Исполнитель - ЗАО «Научно-исследовательский и проектный институт территориального развития и транспортной инфраструктуры» (г. Санкт-Петербург).

На ресурсное обеспечение инновационного развития на 2011-2015 годы, по расчетам разработчика, Государственной компании требуется 2202,5 млн. рублей, в том числе: 1281,7 млн. рублей - создание новых структурных подразделений, 57,9 млн. рублей - внедрение инновационных технологий и 862,9 млн. рублей - расходы на НИОКР.

Наблюдательным советом Компании 20 июня 2011 года была рассмотрена и принята за основу разработанная программа инновационного развития Государственной компании на 2011-2015 годы.

3.3. Программой утверждены субсидии из федерального бюджета на осуществление деятельности по доверительному управлению. В отсутствие обязательств Российской Федерации по объемам дальнейшего финансирования Компанией заключались долгосрочные договоры подряда на реконструкцию, содержание и ремонт автомобильных дорог, исполнение обязательств по которым Государственная компания предусматривает за счет средств федерального бюджета.

Государственной компанией заключен договор от 15 июня 2011 года № СТ-2011-165 с ООО «Трансстроймеханизация» на 13 лет на выполнение работ по реконструкции автомобильной дороги общего пользования федерального значения М-4 «Дон» на участке км 492,7 - км 517,0, а по завершению реконструкции выполнение работ по содержанию и ремонту автомобильной дороги. Общая стоимость работ - 19265,9 млн. рублей.

По условиям договора стоимость работ является приблизительной и может корректироваться.

В феврале 2011 года Государственной компанией было объявлено о проведении открытого международного конкурса на право заключения долгосрочного операторского контракта на содержание, ремонт и осуществление

эксплуатации на платной основе автомобильной дороги М-4 «Дон» на участке км 225,6 - км 633,0 (секция 2). В рамках подготовки к конкурсу Государственной компанией были направлены уведомления о планируемом конкурсе 9 ведущим международным операторам: Autostrade (Италия), Eiffage (Франция), Abertis (Испания), Cintra (Испания), OHL (Испания), Brisa (Португалия), Kapsch (Австрия), Asfinag (Австрия), Vinci (Франция). Получено подтверждение заинтересованности участия в конкурсе от 5 операторов (Autostrade, OHL, Kapsch, Asfinag, Vinci).

В функции оператора дороги входит содержание автомагистрали в соответствии с существующими нормативами в течение 10 лет, проведение текущего ремонта, а также установка и обеспечение функционирования на платных участках трассы системы взимания платы с осуществлением функций агента по сбору платы за проезд в пользу государства.

При этом помимо возврата вложенных инвестиций Государственная компания обеспечивает ежегодную выплату оператору предусмотренной нормы доходности на инвестированный капитал в размере, предложенном оператором в конкурсном предложении.

Финансируемая из средств федерального бюджета, Государственная компания, целью создания которой является, в том числе, повышение эффективности и результативности работы дорожных предприятий, установила в конкурсной документации квалификационные требования, исключающие возможность подачи конкурсных предложений российскими участниками, мотивируя это тем, что российские предприятия недостаточно компетентны, у них отсутствуют опыт и отработанные технологические процессы по предмету объявленного международного конкурса.

В соответствии с условиями международного конкурса его участники должны обладать не менее чем 10-летним опытом в области создания и эксплуатации систем взимания платы или управления платными автомобильными дорогами; протяженность сети платных дорог, находящихся в управлении участника конкурса, должна составлять не менее 1000 км, а общий объем поступлений от сбора платы за проезд в 2010 году должен составлять не менее 10 млрд. рублей.

В настоящее время в Российской Федерации на федеральной дороге М-4 «Дон» общая протяженность единственного платного участка - 52,4 км, а доход за декабрь 2010 года - 33,1 млн. рублей.

Критериями конкурсного отбора являются стоимость производства работ, а также размер инвестиций оператора в создание и эксплуатацию интеллектуальной транспортной системы. Ввиду отсутствия утвержденной проектной документации по ряду участков автомобильной дороги начальная цена договора, оплата которого будет осуществляться за счет средств федерального бюджета, Государственной компанией не определена.

Возражения или замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия

Акты проверок Минтранса России и Государственной компании подписаны с замечаниями, которые носят пояснительный характер и не опровергают сути изложенных фактов. Заключение на замечания рассмотрены аудитором Счетной палаты Российской Федерации С.Н. Рябухиным и прилагаются к настоящему отчету (приложения в Бюллетене не публикуются).

Выводы

1. В соответствии с Федеральным законом от 17 июля 2009 года № 145-ФЗ «О Государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» создана некоммерческая организация Государственная компания «Российские автомобильные дороги», которой передано в доверительное управление 2083 км федеральных автомобильных дорог из общей протяженности федеральных автомобильных дорог, составляющей 50615 км, и бюджетные средства на финансирование деятельности по доверительному управлению, строительству и реконструкции в размере 22 % от общего годового объема бюджетных расходов, направленных на дорожное хозяйство в 2010-2011 годах.

2. В связи с созданием Государственной компании общая численность работающих лиц, обеспечивающих осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог федерального значения, переданных в доверительное управление Государственной компании, увеличилась более чем на 300 единиц.

3. Государственная компания оказывает государственные услуги и выполняет иные полномочия в сфере дорожного хозяйства. На Государственную компанию, содержащуюся за счет средств федерального бюджета, в основном не распространяются требования, установленные Бюджетным и Гражданским кодексами Российской Федерации, Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ и иными нормативными правовыми актами, регулирующими деятельность бюджетных учреждений.

4. Правительством Российской Федерации:

- не утверждены максимальный размер платы за проезд по платным автомобильным дорогам общего пользования федерального значения и методика расчета такой платы;

- не определен федеральный орган исполнительной власти, которому предоставлено право вносить в Программу изменения, не оказывающие влияние на целевые показатели Программы (статья 16 Федерального закона № 145-ФЗ).

5. Отсутствуют нормативные правовые акты:

- предусматривающие ответственность членов наблюдательного совета Компании за эффективность работы Государственной компании и прекращение пол-

номочий члена наблюдательного совета Компании за ненадлежащее выполнение своих обязанностей;

- регулирующие передачу федеральных автомобильных дорог в доверительное управление Государственной компании и порядок ведения бухгалтерского учета в части деятельности Государственной компании по доверительному управлению.

6. Федеральные автомобильные дороги выведены из оперативного управления подведомственных Росавтодору учреждений не в соответствии с порядком, установленным постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2007 года № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества».

7. В нарушение требований статьи 9 Федерального закона от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» передаточные акты, подписанные Росавтодором и Государственной компанией, не содержат перечня объектов движимого и недвижимого имущества, передаваемого в составе автомобильных дорог, сведения о его стоимости, размере начисленной амортизации, принятых обязательствах, которые относятся к передаваемым автомобильным дорогам, а также правоустанавливающих документов на автомобильные дороги. Приложения к актам отсутствуют.

8. В нарушение требований статьи 12 Федерального закона от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» Компанией при приеме автомобильных дорог инвентаризация имущества не проводилась.

При проведении Государственной компанией спустя 10 месяцев после подписания передаточных актов технической инвентаризации имущества в отношении автомобильных дорог М-1 «Беларусь» и М-4 «Дон» выявлены дополнительные объекты недвижимого имущества и не переданные Государственной компании земельные участки, на которых расположено имущество, переданное в доверительное управление.

Одновременно выявлено отсутствие иных объектов недвижимого имущества.

Росавтодором материалы инвентаризации придорожных полос автомобильных дорог М-1 и М-4 Государственной компании не передавались.

9. Министерством транспорта Российской Федерации:

- не утверждены предусмотренные статьей 15 Федерального закона № 145-ФЗ административные регламенты Государственной компании по выполнению полномочий Компании, связанных с оказанием государственных услуг, в том числе по организации взимания платы за проезд транспортных средств по автомобильным дорогам Компании;

- в нарушение статьи 16 Федерального закона № 145-ФЗ в установленный срок не утверждено заключение об эффективности деятельности Компании, годовой отчет о выполнении Программы, финансового плана и о достижении целевых показателей Программы за 2010 год представлен в Правительство Российской Федерации без заключения об эффективности реализации Программы;

- в нарушение пункта 16 приказа Минфина России от 28 декабря 2010 года № 191н «Об утверждении инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» автомобильные дороги, переданные в доверительное управление Государственной компании, отражены в бюджетной отчетности как имущество казны, что привело к искажению бюджетной отчетности Минтранса России;

- в нарушение пункта 153 приказа Минфина России от 30 декабря 2008 года № 148н «Об утверждении Инструкции по бюджетному учету» все перечисленные в 2010 году средства федерального бюджета списаны на расходы учреждения;

- издан приказ от 31 марта 2011 года № 105 «Об утверждении формы отчета о деятельности Государственной компании «Российские автомобильные дороги» за отчетный период и перечня содержащихся в таком отчете показателей и данных», которым регламентировано Государственной компании включать в бюджетную отчетность остатки по счетам учета имущества и незавершенного строительства без остатков средств и расчетов в части деятельности по доверительному управлению автомобильными дорогами не в соответствии со статьей 17 Федерального закона № 145-ФЗ и приказом Минфина России от 28 ноября 2001 года № 97н «Об утверждении указаний об отражении в бухгалтерском учете организаций операций, связанных с осуществлением договора доверительного управления имуществом».

10. Государственная компания не выполнила Программу и финансовый план за 2010 год в полном объеме, в том числе не обеспечила автомобильные дороги Государственной компании многофункциональными зонами дорожного сервиса, не ввела в эксплуатацию запланированные объемы строительства и капитального ремонта автомобильных дорог.

11. Государственной компанией:

- по состоянию на 1 июля 2011 года не выполнены объемы привлеченного финансирования дорожного хозяйства;

- в утвержденном на 2011 год финансовом плане Государственной компании объемы доходов от сбора платы за проезд запланированы ниже на 55,6 % от предусмотренных на 2011 год Программой;

- в нарушение условий концессионных соглашений по состоянию на 1 июля 2011 года концессионерам передано не более 31 % от предусмотренных земельных участков;

- в нарушение статьи 2 Федерального закона № 145-ФЗ субсидии из федерального бюджета, поступившие на осуществление деятельности по строительству и реконструкции, не отражались в обособленном учете получения и использования средств, связанных с доверительным управлением, а учитывались как средства, связанные с собственной деятельностью Государственной компании;

- учреждение дочернего общества ООО «Автодор-Платежные Системы» для оказания услуг по взиманию платы за проезд по платному участку автомобиль-

ной дороги при одновременном проведении конкурса на право заключения долгосрочного операторского контракта, по условиям которого исполнитель также будет оказывать услуги по взиманию платы, не способствовало эффективному расходованию бюджетных средств;

- осуществлялись неэффективные расходы - по договору стоимостью 14,9 млн. рублей были оплачены работы по подготовке проектов документов, которые должны были разрабатываться структурными подразделениями Государственной компании, и отдельных документов, проекты которых были уже утверждены;

- при неурегулированном вопросе об ответственности по исполнению долгосрочных договоров, отсутствии утвержденной программы финансирования Компании на 10-15 лет заключены договоры подряда, срок исполнения которых превышает 10 лет, что создает риски невыполнения заключенных договоров;

- при проведении международного конкурса в конкурсной документации установлены квалификационные требования, не дающие возможность подачи конкурсных предложений российскими участниками.

12. Наблюдательным советом Компании принята за основу программа инновационного развития на 2011-2015 годы, на ресурсное обеспечение которой требуется 2202,5 млн. рублей, в том числе более 50 % средств на создание новых структурных подразделений.

Росавтодору, обеспечивающему осуществление дорожной деятельности на более чем 90 % автомобильных дорог федерального значения Российской Федерации, объемы финансирования в рамках инновационного развития выделяются несопоставимо ниже.

Предложения

Направить:

1. Информационные письма:

- Председателю Правительства Российской Федерации;
- руководителю Казначейства России;
- руководителю Федерального агентства по управлению государственным имуществом.

2. Представления:

- Министру транспорта Российской Федерации;
- председателю правления Государственной компании «Российские автомобильные дороги».

3. Отчет о результатах контрольного мероприятия направить в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С.Н. РЯБУХИН