



2023

Отчет

о результатах контрольного
мероприятия «Проверка расходования
бюджетных средств на проектирование
и строительство (реконструкцию),
а также капитальный ремонт
автомобильных дорог,
включенных в международный
транспортный маршрут
«Европа – Западный Китай»,
в 2022 году»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 22 декабря 2022 года



В.Н. БОГОМОЛОВ
аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Ключевые итоги контрольного мероприятия

Основная цель мероприятия

Проверить расходование средств из федерального бюджета в рамках мероприятий по проектированию, строительству (реконструкции), а также капитальному ремонту автомобильных дорог, включенных в международный транспортный маршрут «Европа – Западный Китай» (далее – МТМ ЕЗК).

Ключевые результаты мероприятия

1. Финансирование и реализация мероприятий федерального проекта «Строительство автомобильных дорог международного транспортного коридора Европа – Западный Китай» (далее – федеральный проект ЕЗК, ФП ЕЗК) осуществляются опережающими темпами.

Расходы федерального бюджета с начала строительства скоростной автомобильной дороги М-12 Москва – Нижний Новгород – Казань (далее – автомобильная дорога М-12, М-12) с 2019 по 2022 год составили 437 872,2 млн рублей (по состоянию на 1 октября 2022 года), из них принято работ по актам в сумме 304 303,2 млн рублей. Кассовое исполнение субсидии за 2022 год (на 1 октября 2022 года) составило 213 854,1 млн рублей, что составляет 82,4 % годового объема финансирования за счет средств федерального бюджета. Опережающее финансирование позволило Госкомпании¹ досрочно ввести в эксплуатацию в 2022 году участки строительства автомобильной дороги М-12 общей протяженностью 48,983 км в Московской и Владимирской областях.
 2. Объем финансирования строительства автомобильной дороги М-12, предусмотренный паспортом федерального проекта, недостаточен.

В соответствии с паспортом федерального проекта общий объем финансирования строительства автомобильной дороги М-12 составляет 622 848,2 млн рублей, что не соответствует сметной стоимости строительства указанного объекта (911 670,5 млн рублей).
 3. С учетом планируемой оптимизации средств федерального бюджета из 814,6 км автомобильных дорог федерального значения, входящих в МТМ ЕЗК на участке Канаш – Сагарчин, до 2024 года будет отремонтировано только 40,4 км автомобильных дорог, находящихся в ведении Росавтодора.
-
1. Государственная компания «Российские автомобильные дороги» (далее – Госкомпания, ГК «Автодор»).

Наиболее значимые выводы

1. Паспорт федерального проекта ЕЗК, паспорт инвестиционного проекта по строительству автомобильной дороги М-12 и Программа деятельности ГК «Автодор»² требуют корректировки в части уточнения объема инвестиций на строительство автомобильной дороги М-12 с учетом фактической потребности.
2. В связи с отсутствием финансирования не будут реализованы к 2024 году мероприятия: по расширению до четырех полос автомобильных дорог протяженностью 567,1 км; по доведению транспортной нагрузки до 11,5 тонны протяженностью 238,5 км; по устраниению режима перегрузки на участках протяженностью 148,4 км.
3. Проектная документация на строительство автомобильной дороги М-12 требует корректировки в части включения дополнительных объемов работ по противокарстовым и противооползневым мероприятиям на территориях Нижегородской области и Республики Татарстан. Это может свидетельствовать о необходимости увеличения объемов финансирования и сроков строительства объекта в связи с проведением дополнительных работ.
4. В ходе контрольного мероприятия установлены факты:
 - отсутствия первичных документов, подтверждающих выполнение работ по перевозке снятого плодородного растительного слоя;
 - выполнения работ при отсутствии скорректированной проектной документации;
 - признаки дополнительных затрат в связи с необходимостью демонтажа и повторного переустройства воздушных линий электропередачи;
 - искажения данных бухгалтерского учета затрат на строительство автомобильной дороги М-12.

Полный текст выводов приводится в соответствующем разделе отчета.

2. Программа деятельности Государственной компании «Российские автомобильные дороги» на долгосрочный период (2010–2024 годы) утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2009 г. № 2146-р.

Наиболее значимые предложения (рекомендации)

Правительству Российской Федерации предлагается поручить Минтрансу России в срок до 1 июня 2023 года проработать вопросы о внесении изменений в акты Правительства Российской Федерации, в том числе в части:

- включения дополнительных результатов в План реализации федерального проекта ЕЗК;
- в части уточнения стоимости строительства автомобильной дороги М-12 и обхода г. Тольятти.

Полный текст предложений (рекомендаций) приводится в соответствующем разделе отчета.

1. Основание для проведения контрольного мероприятия

Пункт 4.11.0.12 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2022 год, поручение Президента Российской Федерации от 10 июля 2019 г. № Пр-1260.

2. Предмет контрольного мероприятия

- Средства федерального бюджета, направленные на проектирование и строительство (реконструкцию), а также капитальный ремонт автомобильных дорог, включенных в МТМ ЕЗК;
- законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, принятые в целях реализации мероприятий по проектированию и строительству (реконструкции) автомобильных дорог, включенных в МТМ ЕЗК;
- первичные документы, регистры бухгалтерского учета, финансовая, бухгалтерская, статистическая и иная отчетность, договорные, платежные и иные документы, являющиеся основанием и подтверждающие расходование средств;
- деятельность получателей бюджетных средств, направленная на реализацию мероприятий в рамках МТМ ЕЗК.

3. Объект контрольного мероприятия

Государственная компания «Российские автомобильные дороги».

4. Срок проведения контрольного мероприятия

С 19 сентября по 22 декабря 2022 года.

5. Цели контрольного мероприятия

5.1. Цель 1. Оценить достижение результатов и показателей Государственной программы «Развитие транспортной системы» в части мероприятий по проектированию, строительству (реконструкции), а также капитальному ремонту автомобильных дорог МТМ ЕЗК.

Критерии оценки:

- плановые значения результатов и показателей, установленные в рамках реализации мероприятий МТМ ЕЗК, достигнуты;
- плановые сроки реализации мероприятий соблюдены;

- отсутствует необходимость в дополнительных финансовых ресурсах для завершения строительства (реконструкции), а также капитального ремонта автомобильных дорог, включенных в МТМ ЕЗК;
- увеличение объемов финансовых ресурсов без увеличения плановых значений результатов и показателей программных документов в части автомобильных дорог МТМ ЕЗК, отсутствует.

5.2. Цель 2. Проверить расходование средств из федерального бюджета в рамках мероприятий по проектированию, строительству (реконструкции), а также капитальному ремонту автомобильных дорог, включенных в МТМ ЕЗК.

6. Проверяемый период деятельности

Истекший период 2022 года.

7. Краткая характеристика проверяемой сферы деятельности объекта контрольного мероприятия

Формирование МТМ ЕЗК определено Соглашением от 12 сентября 2014 года о создании благоприятных условий для международных автомобильных перевозок, заключенным правительствами государств – членов Шанхайской организации сотрудничества.

Указанным соглашением предусмотрено открытие МТМ ЕЗК не позднее 2020 года, в том числе на территории Российской Федерации по маршруту:
Санкт-Петербург – Оренбург – Сагарчин.

На совещании у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации одобрен³ следующий вариант прохождения МТМ ЕЗК:

- Санкт-Петербург – Москва (автомобильные дороги М-11 «Москва – Санкт-Петербург» и Центральная кольцевая автомобильная дорога Московской области (пусковые комплексы № 3 и 4);
- Москва – подъезд к г. Чебоксары, проходящий по планируемой к строительству скоростной автомобильной дороге Москва – Нижний Новгород – Казань (М-12);
- Канаш – Самара, проходящий по автомобильным дорогам федерального значения А-151 и М-5 «Урал»;
- Самара – Оренбург, проходящий по проектируемому обходу г. Тольятти;
- Оренбург – Сагарчин, проходящий по автомобильной дороге федерального значения Р-239.

3. Протокол совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации М.А. Акимова от 29 августа 2018 г. № МА-П9-59пр.

Кроме того, в рамках МТМ ЕЗК предусмотрено⁴ строительство автомобильной дороги М-12 на участке обхода городов Балашихи и Ногинска.

В рамках мероприятий по строительству автомобильной дороги М-12 выделено девять этапов их реализации (с 0 по 8 этап). Открытие движения предусмотрено в 2024 году⁵.

При подготовке отчета использована информация Минтранса России, ГК «Автодор», Федерального дорожного агентства, Правительства Самарской области.

Также использованы размещенные на момент проведения мероприятия данные на едином портале бюджетной системы Российской Федерации, в ГИИС «Электронный бюджет»⁶ и системе оперативного управления (СОУ) «Эталон».

В результате проведенного анализа принято допущение о возможности использования вышеуказанных данных. Ограничением использованных данных является представление ГК «Автодор», Росавтодором, Правительством Самарской области неполных сведений. Информация о способах получения информации и методах ее обработки приведена в приложении 5 к отчету.

8. Результаты контрольного мероприятия

8.1. Согласно Указу № 204⁷ достижение цели «Развитие транспортных коридоров «Запад – Восток» и «Север – Юг» для перевозки грузов» должно быть обеспечено в том числе путем решения задачи по строительству и модернизации российских участков автомобильных дорог, относящихся к МТМ ЕЗК.

8.1.1. Правительством Российской Федерации 30 сентября 2018 года утвержден Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года⁸. В его состав входит федеральный проект ЕЗК, предусматривающий строительство автомобильной дороги М-12 протяженностью 794,4 км и строительство обхода г. Тольятти с мостовым переходом через р. Волгу (далее – обход Тольятти) протяженностью 99,3 км.

Следует отметить, что в рамках МТМ ЕЗК планируется⁹ строительство третьего этапа скоростной автомобильной дороги федерального значения М-11 «Нева» Москва – Санкт-Петербург (км 149 – км 208) на участке обхода г. Твери (далее – обход Твери)

-
4. В соответствии с поручением Председателя Правительства Российской Федерации от 30 октября 2019 г. № ДМ-П9-9403.
 5. В соответствии с условиями заключенных договоров на строительство М-12.
 6. Государственная интегрированная информационная система управления общественными финансами «Электронный бюджет».
 7. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».
 8. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2018 г. № 2101-р.
 9. В соответствии с протоколом совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации М.Ш. Хуснуллина от 1 сентября 2020 г. № МХ-П16-159пр, протоколом совещания у Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.Р. Белоусова от 7 июля 2020 г. № 1.

протяженностью 63,77 км. При этом паспортом федерального проекта ЕЗК реализация указанного объекта не предусмотрена.

В настоящее время ГК «Автодор» заключен договор на строительство указанного объекта стоимостью 69,7 млрд рублей, финансирование предусмотрено за счет субсидии из федерального бюджета в рамках федерального проекта «Развитие федеральной магистральной сети» и средств Фонда национального благосостояния (далее – ФНБ)¹⁰.

8.1.2. В соответствии с паспортом федерального проекта ЕЗК достижение показателей по сокращению времени в пути на маршруте от Москвы до Казани и строительству автомобильной дороги М-12 предусмотрено в 2024 году, по строительству обхода Тольятти – в 2023 году.

По данным ежеквартальных отчетов о реализации федерального проекта ЕЗК все результаты и контрольные точки, срок достижения которых предусмотрен¹¹ до 1 октября 2022 года, достигнуты.

Так, в соответствии с отчетом о реализации федерального проекта на 30 июня 2022 года достигнута контрольная точка «Оформлены права ГК «Автодор» на земельные участки для размещения многофункциональных зон дорожного сервиса» (срок – 30 июня 2022 года, факт – 1 июня 2022 года).

Следует отметить, что на 26 км 0 этапа строительства М-12 (второй пусковой комплекс 0 этапа строительства М-12) проектом предусмотрено размещение многофункциональной зоны дорожного сервиса (далее – МФЗ). Вместе с тем правоустанавливающие документы на земельные участки (договоры аренды) для строительства МФЗ на дату проведения проверки не оформлены.

8.1.3. Планом реализации федерального проекта ЕЗК (приложение № 1 к паспорту федерального проекта ЕЗК) запланированы контрольные точки¹² по выполнению основных работ календарного графика строительства обхода Тольятти, а также промежуточная техническая готовность объекта.

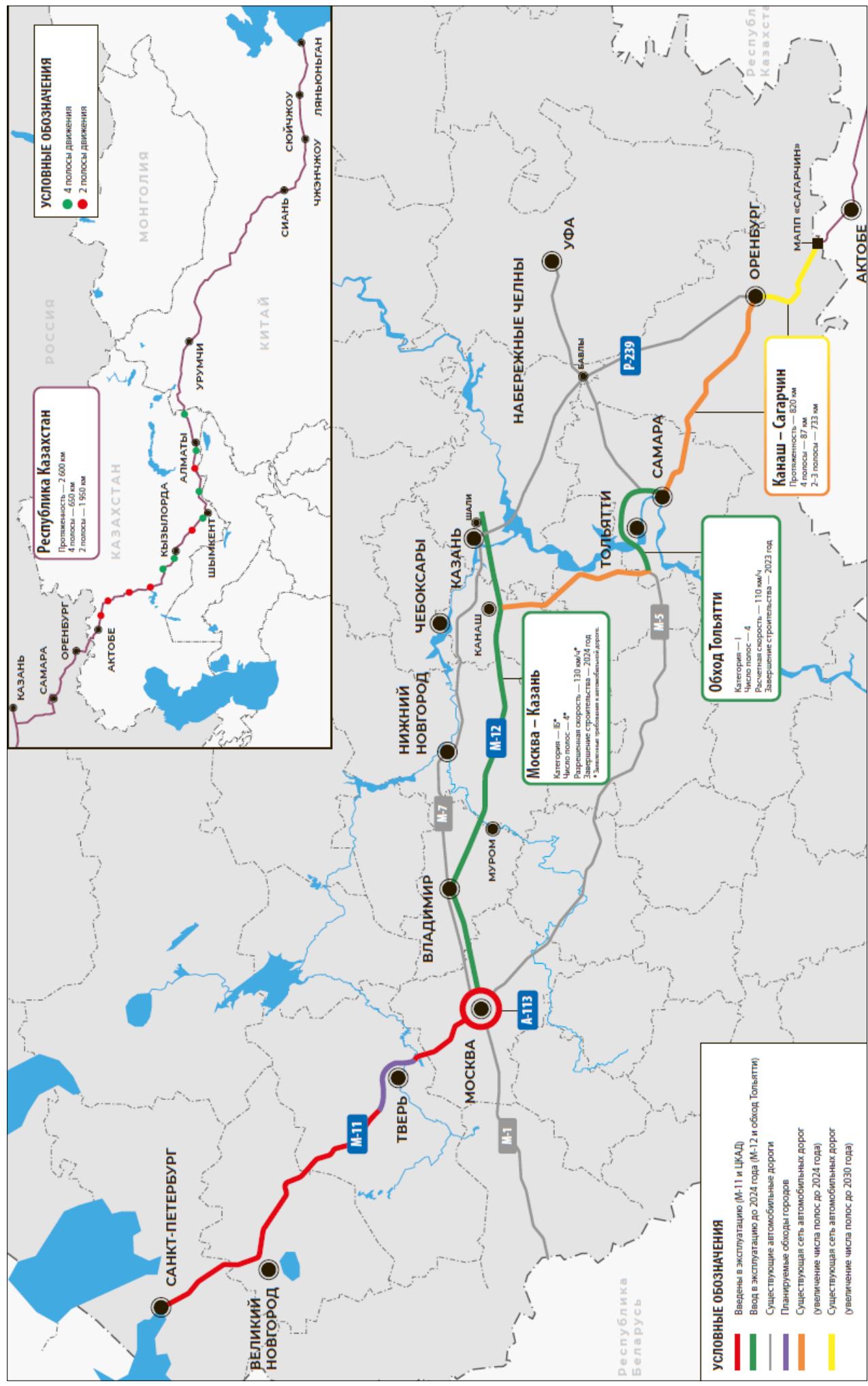
При этом соответствующие контрольные точки по строительству автомобильной дороги М-12 в плане реализации федерального проекта ЕЗК отсутствуют.

10. В 2022 году – 12 228,4 млн рублей, в 2023 году 42 753,7 млн рублей, в 2024 году – 15 265,9 млн рублей.

11. В соответствии с Планом реализации федерального проекта ЕЗК (приложение № 1 к паспорту федерального проекта ЕЗК).

12. Устройство дорожной одежды, строительство путепроводов, вырубка лесных насаждений, археологические работы, переустройство коммуникаций.

Рисунок 1. Международный транспортный маршрут «Европа – Западный Китай»



С учетом опережающего финансирования строительства указанного объекта¹³, а также досрочного ввода в августе – октябре 2022 года участков строительства М-12¹⁴ общей протяженностью 48,983 км и планируемого досрочного ввода до конца 2022 года 57,64 км (участки 1 и 2 этапов строительства М-12) представляется целесообразным скорректировать паспорт федерального проекта ЕЗК в части включения в План его реализации дополнительных результатов или контрольных точек проекта.

8.1.4. В соответствии с паспортом федерального проекта ЕЗК общий объем финансирования строительства М-12 составляет 622 848,2 млн рублей, в том числе 379 194,7 млн рублей – за счет федерального бюджета, 243 653,5 млн рублей – за счет внебюджетных источников.

Вместе с тем в соответствии с проектной документацией, получившей положительное заключение государственной экспертизы, стоимость строительства указанного объекта составляет 911 670,5 млн рублей¹⁵ (в текущих ценах).

По данным Госкомпании, предполагаемый лимит финансирования строительства автомобильной дороги М-12 составляет 901,5 млрд рублей¹⁶, в том числе: за счет средств федерального бюджета – 657,8 млрд рублей, за счет средств ФНБ – 150 млрд рублей, за счет привлеченных облигационных займов – 93,7 млрд рублей.

Таким образом, объем финансирования строительства автомобильной дороги М-12, предусмотренный паспортом федерального проекта ЕЗК, недостаточен.

8.1.5. Согласно паспорту федерального проекта ЕЗК общий объем финансирования строительства обхода Тольятти составляет 121 179,2 млн рублей, в том числе за счет консолидированного бюджета Самарской области – 67 708,8 млн рублей (с учетом межбюджетного трансфера из федерального бюджета в размере 67 355,1 млн рублей), за счет внебюджетных источников – 53 470,4 млн рублей.

При этом в связи с ростом цен на строительные ресурсы и внесением соответствующих изменений в проектную документацию в конце 2021 года стоимость строительства указанного объекта увеличена на 19 526,1 млн рублей.

В соответствии с условиями дополнительного соглашения к концессионному соглашению от 5 августа 2022 г. № 20 на основании скорректированной проектной документации на строительство указанного объекта общий объем его финансирования составляет 140 351,7 млн рублей.

-
13. В соответствии со сводной бюджетной росписью в 2021 году объем бюджетных ассигнований на предоставление субсидии ГК «Автодор» в рамках федерального проекта ЕЗК увеличен на 181 738,7 млн рублей (с 12 955,9 млн рублей до 194 694,5 млн рублей); в 2022 году (на 17 октября 2022 года) – на 147 071,1 млн рублей (с 112 328,8 млн рублей до 259 399,9 млн рублей).
 14. Участок 0 этапа строительства М-12 протяженностью 22,523 км, участок 2 этапа строительства М-12 протяженностью 26,46 км.
 15. С учетом прогнозной стоимости строительства площадок отдыха на 5 и 8 этапах строительства М-12 (на 18 октября 2022 года положительное заключение государственной экспертизы проектной документации на их строительство отсутствует).
 16. За счет экономии по статье сводных сметных расчетов «резерв средств на непредвиденные работы и затраты».

Таким образом, объем финансирования строительства обхода Тольятти, предусмотренный паспортом федерального проекта ЕЗК, недостаточен.

8.1.6. Реализация мероприятий по развитию участков автомобильных дорог, находящихся в ведении Росавтодора и входящих в МТМ ЕЗК, планируется в рамках комплекса процессных мероприятий «Капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования федерального значения»¹⁷ государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы» (далее – комплекс мероприятий). При этом паспортом комплекса мероприятий детализация по объектам капитального ремонта не предусмотрена.

8.1.6.1. В соответствии с принятой трассировкой международный транспортный маршрут на участке Канаш – Сагарчин проходит по автомобильным дорогам федерального значения общей протяженностью 814,6 км¹⁸.

Мероприятия по капитальному ремонту автомобильных дорог федерального значения в составе международного транспортного маршрута реализуются в рамках комплекса мероприятий, детализация по объектам не предусмотрена.

По данным Федерального дорожного агентства, в рамках комплекса мероприятий в период с 2022 по 2024 год предусмотрено проведение работ по капитальному ремонту участков автомобильных дорог МТМ ЕЗК (с увеличением количества полос движения до четырех и доведением транспортной нагрузки на ось до 11,5 тонны) общей протяженностью 102,4 км стоимостью 21,2 млрд рублей.

При этом с учетом планируемой оптимизации средств федерального бюджета до 2024 года будет отремонтировано только 40,4 км автомобильных дорог (стоимость дорожных работ составит 6,7 млрд рублей).

В связи с отсутствием финансирования к 2024 году не будут реализованы мероприятия по расширению до четырех полос автомобильных дорог протяженностью 567,1 км (69,6 % общей протяженности участке Канаш – Сагарчин), доведению транспортной нагрузки до 11,5 тонны протяженностью 238,5 км (29,3 %), устраниению режима перегрузки на участках протяженностью 148,4 км (18,2 %).

Так, на автомобильной дороге А-151 до 2024 года планируются работы по доведению числа полос до четырех только на двух участках протяженностью 27 км, или 20,5 % общей протяженности участков дороги с двухполосным движением (131,5 км).

Работы по доведению транспортной нагрузки до 11,5 тонны на ось на участках указанной дороги протяженностью 28 км до 2024 года не планируются.

Мероприятия по устраниению режима перегрузки планируются на 0,6 км из 14,7 км (4,1 % общей протяженности участков, работающих в режиме перегрузки).

17. Паспорт утвержден Росавтодором 13 августа 2021 года.

18. А-151 Цивильск – Ульяновск на участке Канаш – Ульяновск (км 64 – км 199) в границах Ульяновской области и Чувашской Республики, М-5 «Урал» подъезд к г. Ульяновску в границах Ульяновской и Самарской области (км 199 – км 304), М-5 «Урал» в границах Самарской области (км 980 – км 1034), М-5 «Урал» подъезд к г. Оренбургу (км 30 – км 410+500), Р-239 «Казань – Оренбург – Акбулак – граница с Республикой Казахстан на участке Оренбург – граница с Республикой Казахстан (км 8 – км 161+112).

Также мероприятия по устранению «узких мест» планируются только на 11,8 км автомобильной дороги М-5 подъезд к Ульяновску, что составляет 14,3 % общей протяженности участков дороги, работающих в режиме перегрузки (82,8 км).

Работы по доведению числа полос до четырех планируются только на двух участках автомобильной дороги М-5 подъезд к Оренбургу протяженностью 6,3 км, или 1,7% общей протяженности участков дороги с двух- и трехполосным движением (367,5 км).

Работы по доведению транспортной нагрузки до 11,5 тонны на ось на 191,5 км указанной дороги не планируются.

Мероприятия по устранению «узких мест» на участках дороги М-5 «Урал» в границах Самарской области протяженностью 6,7 км по устранению режима перегрузки не предусмотрены.

Не планируются мероприятия по развитию участков федеральной трассы Р-239 Оренбург – граница с Республикой Казахстан, в том числе: по устранению режима перегрузки на участках протяженностью 56,1 км, по доведению числа полос до четырех на двухполосных участках протяженностью 153,1 км, по доведению нагрузки на ось до 11,5 тонны протяженностью 10 км.

Таким образом, программные документы по строительству автомобильных дорог в составе МТМ ЕЭК, а также документы стратегического планирования требуют корректировки в части включения дополнительных результатов (контрольных точек), и приведения в соответствие с фактической потребностью объемов финансирования дорожных работ.

8.2. Общий объем финансирования строительства М-12 с 2019 по 2024 год составляет 622 848,2 млн рублей, из них за счет средств федерального бюджета – 379 194,7 млн рублей, за счет внебюджетных источников – 243 653,5 млн рублей.

Паспортом инвестиционного проекта¹⁹ предусмотрено финансирование строительства М-12 за счет следующих источников: субсидии, предоставляемые из федерального бюджета, – в сумме 386 853,7 млн рублей, облигационный заем – 93 653,5 млн рублей, средства ФНБ – 150 000,0 млн рублей.

В соответствии с Программой деятельности ГК «Автодор» объем инвестиций в период реализации строительства автомобильной дороги М-12 составит 623 269,6 млн рублей, в том числе за счет субсидий из федерального бюджета – 379 616,1 млн рублей, за счет внебюджетных средств – 243 653,5 млн рублей (включая 150 000,0 млн рублей за счет средств ФНБ).

19. Паспорт инвестиционного проекта «Строительство автомобильной дороги М-12 «Строящаяся скоростная автомобильная дорога Москва – Нижний Новгород – Казань утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 августа 2022 г. № 2317-р.

При этом кассовое исполнение субсидии с начала реализации объекта на 1 октября 2022 года составило 437 872,2 млн рублей, то есть уже превысило на 58 256,1 млн рублей общий объем инвестиций, предусмотренных Программой деятельности ГК «Автодор» (379 616,1 млн рублей), в том числе за 9 месяцев 2022 года – 213 854,1 млн рублей, или 82,4 % годового объема финансирования, предусмотренного сводной бюджетной росписью (259 400,0 млн рублей), а также 97,8 % от предусмотренного объема финансирования на 2022 год в рамках заключенного соглашения²⁰ (218 553,5 млн рублей).

Кроме того, объемы финансирования, предусмотренные федеральным проектом ЕЗК, паспортом инвестиционного проекта, Программой деятельности ГК «Автодор», также не соответствуют параметрам сводной бюджетной росписи федерального бюджета.

В июле 2022 года размещены по открытой подписке биржевые облигации по номинальной стоимости 30 513,1 млн рублей в целях привлечения дополнительного финансирования на реализацию инвестиционных проектов, в том числе на ФП ЕЗК в размере 29 416,0 млн рублей. Кассовое исполнение привлеченных внебюджетных средств на мероприятия ФП ЕЗК на 1 октября 2022 года составило 29 215,8 млн рублей.

8.2.1. В 2019–2022 годах (на 1 октября 2022 года) за счет субсидии на строительство произведены расходы на:

- СМР – в размере 410 560,9 млн рублей;
- переустройство инженерных коммуникаций (в том числе компенсация убытков собственников) – 7786,5 млн рублей;
- проектно-изыскательские работы – 11 766,0 млн рублей;
- плату за технологическое присоединение энергопринимающих устройств к электрическим сетям – 972,4 млн рублей;
- выкуп земельных участков и компенсация убытков собственникам недвижимого имущества – 1 053,8 млн рублей;
- государственную экспертизу – 258,2 млн рублей;
- контроль качества инженерных изысканий – 144,2 млн рублей;
- земельно-кадастровые работы – 316,1 млн рублей;
- иные расходы, связанные с планированием и строительством, – 5 158,1 млн рублей.

20. От 15 февраля 2022 г. № 103-20-2022-001.

Рисунок 2

Расходы федерального бюджета на строительство М-12 и объемы незавершенного строительства на 1 октября 2022 года



С 1 января по 1 октября 2022 года объем незавершенного строительства по всем этапам М-12 увеличился на 243 924,6 млн рублей (на 1 октября 2022 года составил 304 303,2 млн рублей).

8.2.2. В ходе проверки незавершенного строительства объектов М-12 установлены следующие нарушения правил ведения бухгалтерского учета:

8.2.2.1. Госкомпанией по состоянию на 21 октября 2022 года не осуществлено²¹ списание (перевод) капитальных вложений в объекты законченных строительством участков скоростной автомобильной дороги М-12 по 0 этапу (ПК № 1) и 2 этапу строительства со счета 08.03 «Строительство объектов основных средств» на счет 01 «Основные средства». В результате балансовая стоимость основного средства (автомобильной дороги М-12) не увеличена на сумму капитальных вложений в объеме 52 017 032,1 тыс. рублей при наличии разрешений на ввод в эксплуатацию и актов рабочей комиссии о готовности к приемке в эксплуатацию ее участков:

- 0 этапа²² строительства автомобильной дороги М-12 (ПК № 1) (протяженностью 22,523 км) – на сумму 28 979 813,6 тыс. рублей. Это привело к искажению (занышению) показателя строки 1230 «Затраты по строительству и реконструкции объектов автомобильных дорог» промежуточного Бухгалтерского баланса за 9 месяцев 2022 года (ф. 0710001), который формируется в соответствии с Учетной политикой;
- 2 этапа²³ строительства автомобильной дороги М-12 (протяженностью 26,460 км) – на сумму 23 037 218,5 тыс. рублей.

8.2.2.2. Госкомпанией на 1 октября 2022 года на субсчете 08.03 «Строительство объектов основных средств» в составе незавершенного строительства автомобильной дороги М-12 в качестве капитальных вложений не учтены²⁴ затраты в рамках 27 договоров, заключенных в 2021 году на проведение государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, на общую сумму 81 388,0 тыс. рублей.

При этом по всем этапам строительства автомобильной дороги М-12 Госкомпанией получены положительные заключения от ФАУ «Главгосэкспертиза России».

-
21. В нарушение пункта 18 Федерального стандарта бухгалтерского учета ФСБУ 26/2020 «Капитальные вложения», утвержденного приказом Минфина России от 17 сентября 2020 г. № 204н (далее – Федеральный стандарт «Капитальные вложения» 26/2020), пункта 3.1.10 Учетной политики Государственной компании «Российские автомобильные дороги», утвержденной приказом Председателя правления ГК «Автодор» от 30 декабря 2021 г. № 493 (далее – Учетная политика).
22. Разрешение на ввод в эксплуатацию от 31 августа 2022 г. № 50-000-048-2022-ФДА/014.
23. Разрешение на ввод в эксплуатацию от 10 октября 2022 г. № 33-000-058-2022-ФДА/017.
24. В нарушение подпункта «г» пункта 5 и пункта 9 Федерального стандарта «Капитальные вложения» 26/2020, Инструкции по применению плана счетов бухгалтерского учета финансово-хозяйственной деятельности организаций, утвержденной приказом Минфина России от 31 октября 2000 г. № 94н (далее – Инструкция по применению плана счетов № 94н).

8.2.2.3. По данным регистров бухгалтерского учета (счет 08.03 «Строительство объектов основных средств») на 1 октября 2022 года в составе незавершенного строительства объекта М-12 Госкомпанией не отражены²⁵ проценты по биржевым облигациям, размещенным по открытой подписке на общую сумму 587,5 млн рублей. Процентная ставка купона по облигациям составила 10,65 % годовых (приказ ГК «Автодор» от 6 июля 2022 г. № 209).

В ходе контрольного мероприятия ГК «Автодор» указанное нарушение исправлено.

8.2.2.4. Госкомпанией некорректно сформирован²⁶ аналитический учет по затратам на субсчете 08.03 «Строительство объектов основных средств» в отношении каждого строящегося объекта основного средства.

Так, в составе капитальных вложений по объекту 3 этапа строительства автомобильной дороги М-12 включены затраты на вынос газопроводов (ПК850–ПК900) «Газопровод межпоселковый пос. Энергетик – пос. Колокша Собинского района» на сумму 22 479,9 тыс. рублей. Данные затраты согласно первичным документам²⁷ подлежат отражению в составе капитальных вложений по 2 этапу строительства автомобильной дороги М-12.

8.2.3. С начала 2022 года объем дебиторской задолженности по договорам и соглашениям на реализацию мероприятий по строительству М-12 увеличился на 10 201,7 млн рублей и на 1 октября 2022 года составил 181 578,9 млн рублей, в том числе 163 890,1 млн рублей – по договорам на проектирование и строительство М-12.

Следует отметить, что на 10 октября 2022 года в составе дебиторской задолженности числится выплаченная в конце 2020 года компенсация (аванс) в рамках заключенных соглашений о денежной компенсации ПАО «ФСК ЕЭС» за переустройство электросетей сетевой компании на всех этапах строительства М-12 на общую сумму 2 902,1 млн рублей.

По данным Госкомпании, акты о взаимном исполнении обязательств не подписаны по причине неурегулирования вопроса о величине компенсируемых затрат.

Так, сетевой компанией предъявлена компенсация по уплате налога на прибыль и упущенная выгода, обусловленная необходимостью инвестирования в переустройство сетей в размере 2 095,9 млн рублей, не предусмотренная сводными сметными расчетами на переустройство коммуникаций. Это может свидетельствовать о необходимости увеличения объема финансирования строительства М-12 на указанную сумму.

-
25. В соответствии с пунктом 10 Федерального стандарта бухгалтерского учета ФСБУ 26/2020 «Капитальные вложения», утвержденного приказом Минфина России от 17 сентября 2020 г. № 204н, в сумму фактических затрат капитальных вложений включаются связанные с осуществлением капитальных вложений проценты, которые подлежат включению в стоимость инвестиционного актива.
26. В нарушение Инструкции по применению плана счетов № 94н.
27. Справка о стоимости выполненных работ и затрат КС-3 от 1 июля 2022 г. № 1.

8.2.4. Всего с начала строительства обхода Тольятти на 1 октября 2022 года израсходовано 84 323 млн рублей, из которых: 53 257 млн рублей – за счет средств федерального бюджета, 9 146 млн рублей – за счет средств регионального бюджета и 21 920 млн рублей – за счет внебюджетных источников (собственные и заемные средства концессионера).

За 2022 год (на 1 октября 2022 года) израсходовано 44 957,9 млн рублей, в том числе 29 681,3 млн рублей – за счет консолидированного бюджета Самарской области (20 535,0 млн рублей – межбюджетный трансферт из федерального бюджета, 9 146,4 млн рублей – региональный бюджет), 15 276,5 млн рублей – внебюджетные источники (собственные и заемные средства концессионера). Это не соответствует данным отчетов о реализации федерального и регионального проектов ЕЗК за III квартал 2022 года²⁸.

8.2.5. По состоянию на 1 октября 2022 года расходы (кассовое исполнение) за счет федерального бюджета на оплату 47 государственных контрактов на проектирование, реконструкцию, капитальный ремонт участков МТМ ЕЗК на участке Канаш – Сагарчин составило 6 250,1 млн рублей. Принято работ по государственным контрактам на сумму 5 480,1 млн рублей, в том числе в 2022 году – 2 536,9 млн рублей, дебиторская задолженность по контрактам составила 770,0 млн рублей.

8.3. Заключение и исполнение договоров осуществляется Госкомпанией в соответствии с требованиями Федерального закона от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и Положения о закупке ГК «Автодор»²⁹.

Содержание и объем необходимых контрольных процедур на объекте определены на основании уровня существенности³⁰ согласно требованиям Методических указаний по оценке существенности и рисков в ходе контрольных мероприятий, осуществляемых в виде финансового аудита³¹.

-
28. В соответствии с отчетом о реализации федерального проекта по состоянию (на 30 сентября 2022 года) в 2022 году профинансирано 26 268 878,5 тыс. рублей (58,4 % от фактического кассового исполнения 44 957,9 млн рублей), в том числе 20 535,0 тыс. рублей за счет консолидированного бюджета (69,2 % от фактического кассового исполнения 29 681,3 млн рублей), 5 733 899,7 тыс. рублей – за счет внебюджетных источников (37,5 % от фактического кассового исполнения 15 276,5 млн рублей). Данные отчета о реализации федерального проекта в части финансирования строительства обхода Тольятти не соответствуют данным отчета о реализации регионального проекта (на 30 сентября 2022 года), в соответствии с которым в 2022 году профинансирано 26 276 760,3 тыс. рублей, в том числе 20 542 860,5 тыс. рублей – за счет консолидированного бюджета.
29. Утверждено решением наблюдательного совета ГК «Автодор» (протокол от 26 декабря 2018 г. № 117).
30. Уровень существенности определен как произведение контрольного показателя и порогового значения. В качестве контрольного показателя использован объем расходов ГК «Автодор» за счет субсидии из федерального бюджета на 1 октября 2022 года (213 854,1 млн рублей). С учетом среднего уровня риска и порогового значения (1 %), уровень существенности составляет 2 138,5 млн рублей.
31. Утверждены Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 12 апреля 2021 г. № 23К (1466).

Всего ГК «Автодор» заключено десять договоров на выполнение комплекса работ по проектированию и строительству девяти этапов скоростной автомобильной дороги М-12 общей стоимостью 814 341,2 млн рублей. Их финансирование осуществляется за счет субсидий из федерального бюджета и внебюджетных источников³².

8.3.1. В соответствии с проектной документацией на строительство 4 этапа строительства автомобильной дороги М-12 (пункт 9.6.5. ПОС № 5-967-3-ПОС2.1) работы по устройству конструктивных слоев дорожной одежды выполняют в теплый период года при положительных температурах окружающего воздуха в соответствии с требованием СНиП 3.06.03-85³³.

Согласно подпункту 12.3.1 СНиП 3.06.03-85 асфальтобетонные смеси следует укладывать в сухую погоду весной и летом при температуре окружающего воздуха не ниже 5°C, осенью – не ниже 10°C.

В соответствии с общим журналом работ и журналом укладки асфальтобетонной смеси работы по устройству верхнего слоя основания из асфальтобетонной смеси (ПК2482-ПК2483, ПК2487+40-ПК2489+80) в рамках Договора № ДСиР-2020-1161 выполнялись 2 и 5 декабря 2021 года при температуре минус 3°C.

Таким образом, проведение работ по устройству дорожной одежды по основному ходу строительства 4 этапа М-12 производилось при неблагоприятных погодных условиях.

8.3.2. Госкомпанией ненадлежащим образом осуществлялся строительный контроль, предусмотренный условиями договоров³⁴, заключенных на выполнение комплекса работ по проектированию и строительству автомобильной дороги М-12. В результате подрядными организациями допущены нарушения требований градостроительного законодательства.

8.3.2.1. В период с декабря 2021 года по апрель 2022 года при разработке выемки правого берега р. Волги зафиксированы оползневые процессы и образование закола.

По результатам исследования грунтов для уточнения геометрии продольного профиля автомобильной дороги и обеспечения устойчивости откосов³⁵ выявлена необходимость выполаживания откосов выемок на участках ПК75-ПК83, ПК86-ПК100, ПК105-ПК114, ПК126-ПК141, ПК187-ПК206, ПК665-ПК671, ПК206-ПК212, ПК212-ПК215.

-
32. Анализ исполнения условий договоров подряда в части соблюдения установленной величины авансовых платежей проведен с использованием цифрового решения «Анализ текстовых данных» (извлечение таблиц из счетов-фактур).
33. «СП 78.13330.2012. Свод правил. Автомобильные дороги. Актуализированная редакция СНиП 3.06.03-85», утвержденный приказом Минрегиона России от 30 июня 2012 г. № 272 (далее – СНиП 3.06.03-85).
34. Пункт 7.1.2 раздела С договоров.
35. Исследования проведены АО «Проектирование Мостов и Тоннелей», ООО «Гипростроймост – Геотех», АО «МОСТДОРГЕОТРЕСТ», НИУ МГСУ, КФУ «Институт геологии и нефтегазовых технологий».



По результатам заседания Научно-технического совета ГК «Автодор» принято решение об одобрении в качестве мероприятия по исключению оползневых явлений и размывов в выемках – уполаживание откосов. «Трансстроймеханизация» на выполнение комплекса работ по проектированию и строительству 8 этапа строительства автомобильной дороги М-12 подрядной организацией с 23 по 30 сентября 2022 года проводились работы по увеличению ширины разработки выемки грунта – уполаживанию откосов (противооползневые мероприятия), не предусмотренные проектной документацией (в соответствии с общим журналом работ по строительству 8 этапа строительства автомобильной дороги М-12)³⁶.

Изменения в проектную документацию на строительство 8 этапа строительства автомобильной дороги М-12 в части указанных противооползневых мероприятий не внесены.

Изложенное может свидетельствовать о необходимости увеличения объемов финансирования указанного объекта в связи с необходимостью проведения дополнительных работ.

8.3.2.2. Строительство первого пускового комплекса 0 этапа, а также 2, 4 и 5 этапов строительства автомобильной дороги М-12 осуществлялось при отсутствии разрешения на строительство³⁷.

8.3.3. В целях выполнения комплекса работ по проектированию и строительству 5 этапа строительства автомобильной дороги М-12 Госкомпанией заключен договор³⁸ с ООО «СиАрСиСи Рус».

В настоящее время инженерные условия строительства указанного объекта не соответствуют результатам инженерных геологических исследований, проведенных ООО «СиАрСиСи Рус».

Так, в 2022 году после снятия растительного слоя на участке строительства автомобильной дороги М-12 (ПК 3820 – ПК 3831) подрядной организацией выявлены восемь локальных провалов (карстовых образований) глубиной от 2 до 3 м, диаметром до 20 м.

При этом выполнение противокарстовых мероприятий на указанном участке автомобильной дороги проектной документацией на строительство объекта не предусмотрено. Это свидетельствует о необходимости ее корректировки и увеличении объемов финансирования объекта.

Кроме того, в настоящее время не осуществляются противокарстовые мероприятия на карстовой зоне № 6А и 7 в связи с отсутствием решения об изменении технологии

36. В нарушение части 7 статьи 52 Градостроительного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой отклонение параметров объекта капитального строительства от проектной документации, необходимость которого выявилась в процессе строительства такого объекта, допускается только на основании вновь утвержденной проектной документации после внесения в нее соответствующих изменений

37. В нарушение части 2 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

38. От 21 сентября 2020 г. № ДСиР-2020-1152.

проведения противокарстовых мероприятий Jet Grouting (рассматривается вопрос об изменении технологии, предусмотренной проектной документацией).

В случае принятия такого решения проектная документация на строительство 5 этапа М-12 также потребует корректировки.

8.3.4. ГК «Автодор» и АО «Сетевая компания» заключено соглашение³⁹ о компенсации убытков в связи с реконструкцией (переустройство) объектов, находящихся в зоне производства работ по строительству 7 и 8 этапов М-12⁴⁰, в том числе двух воздушных линий электропередачи⁴¹, расположенных на участках строительства 8 этапа М-12⁴², где запланированы противооползневые мероприятия (на ПК 87 и ПК 210).

В соответствии с условиями указанного соглашения окончание работ по переустройству указанных объектов – 30 декабря 2021 года, по состоянию на 14 октября 2022 года работы выполнены, получены разрешения на допуск в эксплуатацию объектов электросетевого хозяйства⁴³.

При этом выполнение противооползневых мероприятий (корректировка ширины разработки выемки грунта и увеличение ширины полосы отвода автомобильной дороги на ПК 87 и ПК 210) предполагает необходимость демонтажа и переноса возведенных линий электропередач, т. е. дополнительные работы на их повторное переустройство в сумме 26,1 млн рублей (расчетно). Это свидетельствует о признаках дополнительных затрат за счет средств федерального бюджета.

8.3.5. В целях реализации 7 этапа М-12 между Госкомпанией и ООО «СК «Автодор» заключен договор (далее – Договор № ДСиР-2020-1302) стоимостью 69 433,4 млн рублей.

В соответствии с проектно-сметной документацией предусмотрены работы по снятию плодородного растительного слоя (далее – ПРС), включающие в себя разработку грунта с выполнением следующих видов работ: погрузки экскаваторами, перевозки, работы на отвале, перемещения бульдозерами. При этом большая часть снимаемого ПРС, а также излишки грунта, образующегося при устройстве выемки, транспортируются на нужды администраций муниципальных образований (региональных властей) на расстояние до 15 км: общий объем перемещаемого ПРС составляет 1 710,8 тыс. куб. м.

На основании положений Гражданского кодекса Российской Федерации⁴⁴ право собственности ГК «Автодор» возникает на плоды, продукцию и доходы, полученные

-
39. От 16 декабря 2020 г. № ДМ12-2020-1568. По состоянию на 14 октября 2022 года по указанному соглашению ГК «Автодор» компенсированы убытки АО «Сетевая компания» в размере 238,5 млн рублей, или 75 % общего объема компенсации, определенного условиями соглашения.
40. В общем размере 318,0 млн рублей.
41. ВЛ-10 кВ № 6 «Макулово – Маматкозино» и ВЛ-10 кВ № 1 ПС «Матюшино – Гребени» отпайка на СТП № 150
42. Стоимость переустройства двух воздушных линий электропередачи, находящихся в зоне производства работ по строительству 8 этапа М-12, составляет 26 103,1 тыс. рублей (15 500,0 тыс. рублей и 10 603,1 тыс. рублей).
43. 18 мая 2021 года и 13 октября 2021 года.
44. Статьи 218 и 606 Гражданского кодекса Российской Федерации.

в результате использования имущества (в том числе арендованного). В связи с этим Госкомпания является правообладателем имущества, полученного при строительстве объектов, включая грунт и ПРС, снятые с земельных участков, являющихся федеральной собственностью, переданных Госкомпании на основании договоров аренды.

Однако договором № ДСиР-2020-1302 не предусмотрен порядок реализации (отчуждения) Госкомпанией грунта и ПРС в пользу администраций, включая указание первичных документов, оформляемых при приеме-передаче указанного материала.

Проектно-сметной документацией (объектным и локальными сметными расчетами) предусмотрена перевозка ПРС на расстояние до 15 км (для нужд администраций) на сумму 200 223,5 тыс. рублей (расчетно).

Работы по снятию ПРС принимались ГК «Автодор» укрупненно (без детализации по видам работ) согласно ведомости договорной цены по договору № ДСиР-2020-1302. На 1 октября 2022 года согласно актам по форме КС-2 Госкомпанией по 7-му этапу М-12 приняты и оплачены работы по снятию ПРС в общем объеме 1343,7 тыс. куб. м (78,5 % планового объема) на сумму 235 974,7 тыс. рублей.

На основании локальных смет по снятию ПРС установлено, что расчетный объем работ по перевозке ПРС для нужд администраций на расстояние 15 км, принятый и оплаченный ГК «Автодор», составляет 1183,5 тыс. тонн на сумму 170 581,8 тыс. рублей (расчетно).

При этом ни ГК «Автодор», ни подрядными организациями не заключались соглашения по приемке снятого ПРС с администрациями муниципальных образований, отсутствуют акты приема-передачи ПРС последними, а также иные документы, подтверждающие его перевозку на установленное расстояние (15 км).

Таким образом, факт отсутствия документов, подтверждающих фактическое выполнение работ по перевозке снятого плодородного растительного слоя на 7 этапе строительства М-12, содержит признаки причинения материального ущерба на сумму 170,6 млн рублей (расчетно).

8.3.6. В соответствии со сводным сметным расчетом (ССР) и ведомостью объемов работ (ВОР) по 7 этапу строительства автомобильной дороги М-12 в стоимость работ по договору № ДСиР-2020-1302 включаются затраты на устройство, а также разборку (демонтаж) временных зданий и сооружений, необходимых для обеспечения производственных нужд и обслуживания работников строительства, указание возвратных сумм в проектно-сметной документации не требуется.

При этом Госкомпанией в Договоре № ДСиР-2020-1302 не был предусмотрен порядок (механизм) использования или возврата заказчику материалов, остающихся от использования временных зданий и сооружений, а также от сноса (демонтажа) дорог и иных объектов капитального строительства (включая щебень, асфальтогранулят, металлом и другие материалы).

В связи с изложенным существует риск невозврата указанных материалов, как следствие, приобретение подрядчиком дополнительной экономической выгоды (обогащения) на сумму 461 878,9 тыс. рублей (расчетно).

Аналогичные факты установлены также в отношении остальных этапов строительства автомобильной дороги М-12.

8.3.7. По результатам проверок выполнения работ по договорам на строительство 4 и 8 этапов М-12 в рамках проведения строительного контроля в 2022 году установлены многочисленные нарушения нормативно-технических документов. В их числе следующие нарушения:

- выполнения работ по строительству опор моста, не предусмотренных проектной документацией (ПОС);
- нарушения технологической последовательности сооружения фундамента опор моста;
- несоответствия класса бетонной поверхности и толщины гидроизоляции искусственных сооружений параметрам рабочей документации.

8.3.8. В целях выполнения работ по приведению технических характеристик участков федеральных автомобильных дорог требованиям нормативной нагрузке на ось на уровне 11,5 тонны и увеличения количества полос заключено 39 государственных контрактов на проектно-изыскательские работы, 7 государственных контрактов на выполнение капитального ремонта и 1 государственный контракт на реконструкцию автодороги М-5 «Урал» (подъезд к городу Оренбург) на участке 215+000 – км 225+000.

В сентябре 2022 года введено в эксплуатацию 6,637 км завершенной реконструкцией автодороги. Однако в связи с отсутствием проектной документации не осуществляются работы по переустройству высоковольтных линий, находящихся в полосе отвода дороги.

Таким образом, полноценная эксплуатация объекта будет возможна после переустройства коммуникаций. При этом планируемый срок их переустройства – первое полугодие 2023 года, что превышает сроки завершения работ согласно условиям государственного контракта. Техническая готовность объекта на 1 октября 2022 года – 86,4 %.

8.4. В программном комплексе СОУ «Эталон» размещен План-график реализации мероприятий в рамках федерального проекта (далее – План-График)⁴⁵, предусматривающий мероприятия по строительству М-12.

Вместе с тем проверкой установлено, что по этапам 0-8 строительства М-12 установленные сроки не соблюдаются.

45. По информации Госкомпании плановые сроки выполнения тех или иных контрольных точек в Плане-графике согласовываются Минтрансом России в СОУ «Эталон» и подтверждаются Аналитическим центром при Аппарате Правительства Российской Федерации.

По всем этапам строительства нарушены сроки получения положительных заключений государственной экспертизы на проектную документацию, установленные Планом-графиком, а также условиями заключенных договоров на проектирование и строительство.

Не соблюдены сроки получения разрешений на строительство 0, 1, 2, 4, 5, 6, 7 и 8 этапов М-12.

8.4.1. Строительство первого пускового комплекса 0 этапа М-12 осуществляется опережающими темпами, строительно-монтажные работы по основному ходу автомобильной дороги завершены.

Согласно календарному графику строительства в 2022 году предусмотрено завершение работ на 11 мостах и путепроводах.

На основании акта приемочной комиссии о приемке в эксплуатацию автомобильной дороги⁴⁶ получено разрешение на ввод объекта в эксплуатацию⁴⁷, согласно которому строительство первого пускового комплекса 0 этапа М-12 протяженностью 22,523 км, имеющего в составе 11 мостов и путепроводов, завершено. Это также подтверждается визуальным осмотром, проведенным 14 октября 2022 года инспекторами Счетной палаты Российской Федерации в присутствии представителей подрядчика и заказчика.

Вместе с тем в соответствии с актами о приемке выполненных работ техническая готовность указанных сооружений составляет от 37,4 до 93,3 %.

В нарушение требований законодательства о бухгалтерском учете⁴⁸ и условий договора⁴⁹, заключенного между Госкомпанией и ООО «Трансстроймеханизация» на выполнение комплекса работ по проектированию и строительству первого пускового комплекса 0 этапа строительства автомобильной дороги М-12⁵⁰, Госкомпанией не оформлен первичными учетными документами (актами КС-2 и справками КС-3) факт хозяйственной жизни, обусловленный завершением строительно-монтажных работ по 11 мостам и путепроводам⁵¹ в составе указанного объекта, на общую сумму 1521720,8 тыс. рублей.

46. От 31 августа 2022 г. № 6/н.

47. От 31 августа 2022 г. № 50-000-048-2022-ФДА/014.

48. Часть 1 статьи 9 Федерального закона от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете».

49. От 3 ноября 2020 г. № ДСиР-2020-1331.

50. Пункт 6.1 раздела С договора.

51. Путепровод на ПК 11+76,10 в составе транспортной развязки в теле съезда над ЦКАД – на сумму 355 191,2 тыс. рублей; путепровод на ПК 1+39,13 съезда С-9 в составе транспортной развязки на км 65 – на сумму 405 335,7 тыс. рублей; путепровод через железную дорогу (ж/д) на ПК 557+86,6 – на сумму 193 177,8 тыс. рублей; путепровод на ПК 494+64,44 – на сумму 64 716,9 тыс. рублей; путепровод на ПК 14+99,90 съезда С-9 в составе транспортной развязки на км 65 – на сумму 124 060,1 тыс. рублей; мост через р. Вырку на ПК 596+18,54 – на сумму 42 230,0 тыс. рублей; путепровод на ПК 434+11,87 в составе транспортной развязки над ЦКАД – на сумму 189 895,3 тыс. рублей; путепровод на ПК 425+15,69 в составе транспортной развязки в теле съезда – на сумму 71 534,3 тыс. рублей; путепровод на ПК 482+64,13 – на сумму 26 529,0 тыс. рублей; путепровод на ПК 441+4,53 на пересечении с дорогой для связи ДОЛ «Дубки» и «Ясная поляна» – на сумму 23 555,8 тыс. рублей; мост через р. Клязьму на ПК 449+88,07 – на сумму 97 028,9 тыс. рублей.

8.4.2. Строительство второго пускового комплекса 0 этапа М-12 осуществляется с отставанием: на 1 октября 2022 года техническая готовность объекта составляет 18,3 % при плановых 21,1 %.

Отставание от календарного графика строительства на 1 октября 2022 года в основном сложилось по следующим видам работ: подготовка территории строительства (переустройство линий связи и линий электропередач), устройство дорожной одежды по основному ходу.

По данным Госкомпании, причиной отставания от установленных сроков строительства является перераспределение всех ресурсов на досрочное завершение строительства первого пускового комплекса 0 этапа М-12 (работы были приостановлены на два месяца до 10 сентября 2022 года).

8.4.3. Строительство 1 этапа М-12 осуществляется опережающими темпами: на 1 октября 2022 года техническая готовность составляет 35,8 % при плановых 30 %.

Оформление актов КС-2 и КС-3 осуществляется несвоевременно, что не соответствует пункту 6.1 Договора № ДСиР-2020-1160.

Так, при строительстве мостового перехода на ПК 283+50 акты КС-2 и справки КС-3 не оформлялись. При этом согласно Общему журналу работ строительно-монтажные работы по объекту ведутся с 1 апреля 2022 года по настоящее время.

Кроме того, визуальным осмотром, проведенным инспекторами Счетной палаты Российской Федерации в присутствии представителей подрядчика и заказчика с выездом на объект 14 октября 2022 года, установлено, что фактическая готовность 1 этапа М-12 значительно превышает строительную готовность объекта в соответствии с актами КС-2 и справками КС-3.

Например, согласно актам КС-2 строительная готовность путепровода над проектируемой дорогой на ПК 369+09,33 составляет 43,7 %, путепровода через автодорогу местного значения на ПК 718+19,47 – 45,2 %, мостового перехода через р. Чернишку и дорогу местного значения на ПК 741+09,32 – 56,1 %, при этом основные работы по указанным сооружениям завершены.

По информации Госкомпании, до конца 2022 года планируется досрочный ввод в эксплуатацию участка 1 этапа М-12 протяженностью 47 км (58,8 % от общей протяженности этапа), в том числе девять мостов и путепроводов (37,5 % от общего количества).

8.4.4. Строительство 2 этапа М-12 осуществляется опережающими темпами: на 1 октября 2022 года техническая готовность объекта составляет 73 % при плановых 65,3 %.

В соответствии с проектной документацией в рамках 2 этапа М-12 осуществляется строительство 15 мостов и путепроводов, при этом до конца 2022 года предусмотрено завершение 14 объектов.

В соответствии с актом приемочной комиссии о приемке в эксплуатацию автомобильной дороги от 3 октября 2022 г. № 6/н, разрешением на ввод

в эксплуатацию⁵² введен в эксплуатацию участок 2 этапа М-12 протяженностью 26,46 км, в том числе семь мостов и путепроводов. Это также подтверждается визуальным осмотром, проведенным инспекторами Счетной палаты Российской Федерации в присутствии представителей подрядчика и заказчика с выездом на объект 14 октября 2022 года.

Вместе с тем в соответствии с актами КС-2 и справками КС-3 техническая готовность указанных сооружений составляет от 83,1 до 94,6%⁵³.

В нарушение требований законодательства о бухгалтерском учете⁵⁴ и условий договора⁵⁵, заключенного между Госкомпанией и ООО «Региональная строительная компания» на выполнение комплекса работ по проектированию и строительству 2 этапа строительства автомобильной дороги М-12⁵⁶, Госкомпанией не оформлен первичными учетными документами (актами КС-2 и справками КС-3) факт хозяйственной жизни, обусловленный завершением строительно-монтажных работ по семи мостам и путепроводам⁵⁷ в составе 2 этапа строительства автомобильной дороги М-12, на общую сумму 412 129,2 тыс. рублей.

В ходе контрольного мероприятия проведен отбор проб асфальтобетонного покрытия на участках первого пускового комплекса 0 этапа, 1 этапа и 2 этапа М-12.

В соответствии с результатами испытаний кернов (вырубок) из асфальтобетонного покрытия показатели верхнего слоя покрытия соответствуют требованиям ГОСТ Р 58401.5-2019⁵⁸.

8.4.5. Строительство 3 этапа М-12 осуществляется опережающими темпами.

Так, согласно накопительной ведомости техническая готовность объекта на 1 октября 2022 года составила 48,4% при плановых 45,5% от общей стоимости строительно-монтажных работ по договору.

8.4.6. Строительство 4 этапа М-12 осуществляется опережающими темпами.

Так, согласно накопительной ведомости техническая готовность объекта на 1 октября 2022 года составила 50,4% при плановых 44,2% от общей стоимости строительно-монтажных работ по договору.

52. От 17 октября 2022 г. № 33-000-058-2022-ФДА/017.

53. Путепровод на ПК 910+15 – 94,6%; мост через р. Клязьму на ПК 1042+00 – 83,1%; мост через р. Юрик на ПК 1052+64 – 88,7%; путепровод через автомобильную дорогу (а/д) М-7 на ПК 908+55 – 92,3%; путепровод через Горьковскую ж/д на ПК 920+40 – 87,3%; путепровод на ПК 976+03 для пропуска а/д М7 «Ревяки» – 92,1%; путепровод через Горьковскую ж/д и а/д Владимир – пос. Мостострой на ПК 1020+85 – 90,3%.

54. Часть 1 статьи 9 Федерального закона от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете».

55. От 21 сентября 2020 г. № ДСиР-2020-1153.

56. Пункт 6.1 раздела С договора.

57. Путепровод на ПК 910+15 – 14 840,9 тыс. рублей; мост через р. Клязьму на ПК 1042+00 – 212 464,4 тыс. рублей; мост через р. Юрик на ПК 1052+64 – 27 492,6 тыс. рублей; путепровод через а/д М-7 на ПК 908+55 – 42 771,4 тыс. рублей; путепровод через Горьковскую ж/д на ПК 920+40 – 60 320,2 тыс. рублей; путепровод на ПК 976+03 для пропуска а/д М-7 «Ревяки» – 11 571,9 тыс. рублей; путепровод через Горьковскую ж/д и а/д Владимир – пос. Мостострой на ПК 1020+85 – 42 667,8 тыс. рублей.

58. ГОСТ Р 58401.5-2019. Национальный стандарт Российской Федерации. Дороги автомобильные общего пользования. Смеси асфальтобетонные дорожные и асфальтобетон. Система объемно-функционального проектирования. Правила приемки.

Вместе с тем отмечается отставание по строительству искусственных сооружений⁵⁹ в связи со срывом сроков поставки материалов и переустройству сетей связи ПАО «Ростелеком» и ПАО «МТС».

Кроме того, установлено несоответствие сроков строительства, установленных в проекте организации строительства и календарном графике строительства, в том числе по подготовительным работам, строительству основного хода автомобильной дороги; по строительству путепровода над автомагистралью на автодороге Муром – М-7 «Волга»; по мосту над аэрационным каналом очистных сооружений на ПК 2258+37.

8.4.7. Строительство 5 этапа М-12 осуществляется с отставанием: согласно накопительной ведомости техническая готовность объекта на 1 октября 2022 года составила 10,84 % при плановых 12,2 % от общей стоимости строительно-монтажных работ по договору.

Отмечается отставание по устройству земляного полотна основного хода, по строительству моста на ПК 4100+65, путепроводов для устройства скотопрогонов, проездов сельскохозяйственного назначения и технических разворотов, путепроводов на пересечениях с дорогами общего пользования, экодука через основной ход на ПК 4132+27, по переустройству железнодорожных коммуникаций.

8.4.8. Строительство 6 этапа М-12 осуществляется с отставанием: согласно накопительной ведомости техническая готовность объекта на 1 октября 2022 года составила 22,5 % при плановых 23,4 % от общей стоимости строительно-монтажных работ по договору.

Отмечается отставание по устройству земляного полотна основного хода.

8.4.9. Строительство 7 этапа М-12 осуществляется опережающими темпами.

Так, согласно накопительной ведомости техническая готовность объекта на 1 октября 2022 года составила 22,8 % при плановых 21,1 % от общей стоимости строительно-монтажных работ по договору.

8.4.10. Строительство 8 этапа М-12 осуществляется опережающими темпами: согласно накопительной ведомости техническая готовность объекта на 1 октября 2022 года составила 27 % при плановых 26,8 % от общей стоимости строительно-монтажных работ по договору.

59. Путепровод над а/д Ряжск – Касимов – Муром – Н. Новгород на ПК2340+17, путепровод над а/д Навашино – Н. Новгород (Большое Окулово – Покров) на ПК 2380+25, путепровод над автомагистралью на а/д Родниково – Левино на ПК 2619+76, путепровод над а/д Степурино – Степурино на ПК 2686+07, путепровод над проходом для диких животных ПК 2854+22, путепровод над проходом для диких животных ПК 2867+65, путепровод над проездом для л/х техники и проходом для диких животных на ПК 2922+25, мост через р. Боровой Салакс на ПК 2953+77 с проездом для л/х техники и проходом для диких животных, мост через р. Чару на ПК 3013+14, путепровод над проездом для л/х техники и проходом для диких животных на ПК 3034+57, мост через ручей Шамырной с проездом для л/х техники и проходом для диких животных на ПК 3074+64, путепровод над проходом для диких животных и проездом для л/х техники на ПК 3127+32, мост через р. Чапары на ПК 3179+58 с проездом для л/х техники и проходом для диких животных, путепровод над проходом для диких животных ПК 3296+39.

8.4.11. По всем этапам строительства автомобильной дороги М-12 изъято 5 135 земельных участков площадью 8 683,8 га (89,3 % общей площади), договоры аренды заключены в отношении 4 727 земельных участков.

8.4.12. Строительство обхода г. Тольятти осуществляется в рамках концессионного соглашения в пять этапов общей протяженностью 99,319 км: 1 этап – 8,825 км, в том числе мост через р. Волгу – 3,669 км; 2-5 этапы – 90,494 км.

Завершение работ – 31 декабря 2023 года.

Текущий уровень технической готовности – 62,8 % (при плане на 2022 год – 75 %).

В рамках подготовки территории продолжаются работы по переустройству магистрального газопровода Челябинск – Петровск, завершено переустройство электросетей, магистральных газопроводов и водоводов.

На мостовом сооружении через р. Волгу работы ведутся на всех 26 опорах моста (осуществляется сборка пролетных строений).

По основному ходу автомобильной дороги практически завершены работы по устройству земляного полотна (97,1 %), продолжаются работы по устройству дорожной одежды⁶⁰.

8.4.13. Для организации быстрого проезда по платным дорогам используются транспондеры и антенны для их считывания. При этом за счет их применения обеспечивается эффективное функционирование как барьерных, так и безбарьерных систем взимания платы (указанная система будет использована на автомобильной дороге М-12).

В связи с тем, что проезд по транспондеру возможен без остановки, пропускная способность барьерных пунктов взимания платы возрастает в несколько раз.

Это приводит к снижению затрат перед пунктами, а также экономии на инфраструктуре и эксплуатации (за счет меньшего количества полос на пунктах и, соответственно, количества обслуживающего персонала).

Кроме того, транспондеры обеспечивают почти 100-процентную собираемость в отличие от сбора платы на основании распознавания государственных номерных знаков, при котором собираемость оплаты за проезд существенно падает в неблагоприятных погодных условиях.

В настоящее время распространением транспондеров в России занимаются четыре организации: Госкомпания (а/д М-4 «Дон», М-3 «Украина»); ООО «Магистраль северной столицы» (Западный скоростной диаметр Санкт-Петербурга); АО «Новое качество дорог» (а/д М-1 «Беларусь»); ООО «Объединенные Системы Сбора Платы» (а/д М-11 «Нева»).

Объем эмитированных транспондеров составляет более 3,5 млн штук, при этом Госкомпанией эмитировано около 2,5 млн транспондеров (71,4 %).

60. Подстилающий слой из песка – 93,7 %, нижний слой основания из щпс С5 – 92,5 %, нижний слой основания из щпцс М60 – 89,7 %, верхний слой основания А320Т – 83,6 %, нижний слой покрытия А22НТ – 77,3 %, верхний слой покрытия щма-11 – 42 %.

Вместе с тем применяемые в России решения основаны на европейских стандартах (технология DSRC, выделенная связь ближнего действия) и оборудование производится только европейскими компаниями.

В связи с введенными Европейским союзом ограничениями и санкциями поставки транспондеров и антенн DSRC в Россию были приостановлены.

При этом отдельные европейские производители полностью отказались от заключения новых контрактов (норвежский Q-Free, австрийский Kapsch), некоторые производители выразили потенциальную готовность, но ожидают отмены ограничений и решения вопросов по логистике (французский Gea).

С марта по август 2022 года продажи транспондеров осуществлялись за счет имеющихся складских запасов, которые полностью исчерпаны.

В сентябре 2022 года ООО «Автодор – Платные Дороги» удалось получить часть объемов транспондеров по действующим договорам с европейскими производителями, что позволяет обеспечить в режиме минимального удовлетворения спроса потребность до II квартала 2023 года.

С марта 2022 года Госкомпанией предприняты меры в целях организации отечественного производства транспондеров и антенн.

Так, в автономную некоммерческую организацию «Агентство по технологическому развитию» была направлена заявка на организацию импортозамещения с созданием специализированной микросхемы (ASIC), реализующей все необходимые протоколы транспондера и позволяющей создавать на ее основе минимальное по себестоимости изделие.

По результатам проведенного конкурса получателем гранта стало ООО «РД Групп» (г. Санкт-Петербург). Работы по созданию отечественной микросхемы ASIC начаты, но результаты следует ожидать не ранее 2024 года.

Параллельно организовано сотрудничество с российскими разработчиками, способными реализовать альтернативную технологию.

Четыре организации за свой счет приступили к разработкам транспондеров по гибридной технологии (на существующих микросхемах), которая является более дорогостоящей относительно применения технологии ASIC, но допустима на переходный период.

К текущему моменту АО «Обуховский завод» и АО «ПАУЭР СИНТЕЗ» уже имеют полнофункциональные прототипы, работа которых проверена на реальных пунктах взимания платы Госкомпании, а ООО «СОРБ ИНЖИНИРИНГ» и ООО «Форт-Телеком» – прототипы, выходящие на стадию тестирования.

С учетом изложенного массовое производство отечественных транспондеров на гибридной технологии ожидается в апреле – мае 2023 года, а с 2024 года возможен переход на более надежную и дешевую технологию ASIC.

9. Замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия

Замечания к акту представлены председателем Правления ГК «Автодор» В.П. Петушенко (вх. от 8 ноября 2022 г. № А-8501), на которые подготовлено заключение.

10. Выводы

10.1. Строительство М-12 осуществляется опережающими темпами.

В августе – октябре 2022 года досрочно введено два участка автомобильной дороги в Московской и Владимирской областях общей протяженностью 49 км.

Также до конца 2022 года планируется досрочный ввод 57,6 км автомобильной дороги.

10.2. С учетом опережающего финансирования и досрочного ввода в 2022 году участков автомобильной дороги М-12 паспорт федерального проекта ЕЗК требует корректировки в части включения в План его реализации дополнительных результатов или контрольных точек.

Объемы финансирования строительства М-12 и обхода г. Тольятти, предусмотренные паспортом федерального проекта ЕЗК (622 848,2 млн рублей и 121 179,2 млн рублей), недостаточны. В соответствии с проектной документацией, получившей положительное заключение государственной экспертизы, стоимость строительства объектов составляет 911 670,5 млн рублей и 140 351,7 млн рублей соответственно.

Паспорт инвестиционного проекта и Программа деятельности ГК «Автодор» также требуют корректировки в части уточнения объема инвестиций на строительство автомобильной дороги М-12 с учетом фактического финансирования.

10.3. В связи с оптимизацией средств федерального бюджета на 14,5 млрд рублей к 2024 году не будут реализованы мероприятия по развитию автомобильных дорог федерального значения, находящихся в ведении Росавтодора и входящих в МТМ ЕЗК, общей протяженностью 62 км. Работы по капитальному ремонту будут выполнены на участках дорог общей протяженностью 40,4 км стоимостью 6,7 млрд рублей.

В связи с отсутствием финансирования к 2024 году не будут реализованы мероприятия по расширению до четырех полос участков дорог протяженностью 567,1 км (69,6 % общей протяженности участка Канаш – Сагарчин); по доведению транспортной нагрузки до 11,5 тонны участков дорог протяженностью 238,5 км (29,3 %); по устранению режима перегрузки на участках протяженностью 148,4 км (18,2 %).

10.4. На 1 октября 2022 года расходы федерального бюджета с начала строительства автомобильной дороги М-12 составили 437 872,2 млн рублей, в том числе за 9 месяцев 2022 года – 213 854,1 млн рублей, или 82,4 % годового объема финансирования, предусмотренного сводной бюджетной росписью (259 400,0 млн рублей).

10.5. Объем незавершенного строительства автомобильной дороги М-12 на 1 октября 2022 года составляет 304 303,2 млн рублей.

В ходе проверки установлены нарушения правил ведения бухгалтерского учета в части искажения:

- балансовой стоимости основных средств на сумму капитальных вложений – в размере 52 017,0 млн рублей;
- стоимости капитальных вложений по затратам на проведение государственной экспертизы проектной документации – на сумму 81,4 млн рублей;
- процентов по биржевым облигациям – на сумму 587,5 млн рублей;
- не оформления первичными учетными документами фактов хозяйственной жизни, обусловленных завершением строительно-монтажных работ, – на сумму 1 933,8 млн рублей.

10.6. В ходе строительства М-12 установлена необходимость выполнения дополнительных объемов работ по противокарстовым и противооползневым мероприятиям на территориях Нижегородской области и Республики Татарстан. Это требует внесения изменений в проектную документацию на строительство автомобильной дороги М-12, что может свидетельствовать о необходимости увеличения объемов финансирования и сроков строительства объекта.

Следует отметить, что на дату проведения контрольного мероприятия противооползневые мероприятия осуществлялись при отсутствии скорректированной проектной документации.

10.7. Выполнение противооползневых мероприятий повлечет увеличение ширины полосы отвода автомобильной дороги на 8 этапе. Это предполагает необходимость демонтажа и переноса двух воздушных линий электропередачи, переустроенных в 2021 году в рамках соглашений о компенсации убытков, т. е. дополнительные работы и затраты на их повторное переустройство, что свидетельствует о признаках дополнительных затрат в сумме 26,1 млн рублей (расчетно).

Также существуют предпосылки увеличения объема финансирования строительства М-12 на 2 095,9 млн рублей в связи с предъявленными затратами ПАО «ФСК» компенсацией по уплате налога на прибыль и упущенной выгодой, не предусмотренные сводными сметными расчетами на переустройство коммуникаций.

10.8. Установлены признаки причинения материального ущерба в связи с отсутствием документов, подтверждающих фактическое выполнение работ по перевозке снятого плодородного растительного слоя на 7 этапе строительства М-12, на сумму 170,6 млн рублей (расчетно).

10.9. Не урегулирован порядок использования возвратных материалов, остающихся от временных зданий и сооружений, а также материалов от сноса (демонтажа) дорог и иных объектов капитального строительства (включая щебень, асфальтогранулят, металлом и другие материалы), что свидетельствует о возможности утери материалов на сумму 461,9 млн рублей (расчетно).

11. Предложения (рекомендации)

11.1. Направить представление Счетной палаты Российской Федерации в ГК «Автодор».

Госкомпании надлежит в срок до 1 июня 2023 года:

- внести изменения в регистры бухгалтерского учета по списанию (переводу) капитальных вложений в объекты законченных строительством участков автомобильной дороги М-12;
- отразить в составе капитальных вложений затраты по оказанным услугам проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий на строительство автомобильной дороги М-12;
- оформить первичными учетными документами факты хозяйственной жизни, подтверждающие завершение строительства мостов и путепроводов в составе первого пускового комплекса 0 этапа и 2 этапа строительства автомобильной дороги М-12.

11.2. Направить информационное письмо Президенту Российской Федерации.

11.3. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации с предложением поручить Минтрансу России в срок до 1 июня 2023 года проработать вопросы о внесении изменений в:

- в паспорт федерального проекта «Строительство автомобильных дорог международного транспортного коридора «Европа – Западный Китай» в части уточнения стоимости строительства автомобильной дороги М-12 и обхода Тольятти; включения в план реализации федерального проекта ЕЗК дополнительных результатов или контрольных точек проекта;
- в паспорт инвестиционного проекта и Программу деятельности в части уточнения объемов финансирования строительства автомобильной дороги М-12.

11.4. Направить обращение в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

11.5. Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

