



2024

Отчет

о результатах экспертно-аналитического мероприятия
«Аудит реализации мер, принимаемых
Федеральным дорожным агентством
и подведомственными ему
учреждениями, по сокращению
объемов незавершенного
строительства по автомобильным
дорогам федерального значения
за период 2017–2022 годов»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 1 марта 2024 года



Ключевые итоги экспертно-аналитического мероприятия

Основные цели мероприятия

Оценить эффективность мер, принимаемых Федеральным дорожным агентством (далее также – Росавтодор) и подведомственными ему учреждениями, по сокращению объемов незавершенного строительства по автомобильным дорогам.

Ключевые итоги мероприятия

В федеральных казенных учреждениях, подведомственных Росавтодору (далее – ФКУ Росавтодора), остается актуальной проблема наличия незавершенных (приостановленных строительством) объектов капитального строительства и значительного объема затрат, произведенных в проектные и (или) изыскательские работы¹ (далее – ПИР), результаты которых не используются.

Неосуществление в дальнейшем строительства по разработанной проектно-сметной документации (далее – ПСД) и приостановка (заморозка) строительства приводят к снижению эффективности расходов федерального бюджета.

На 1 сентября 2023 года в ФКУ Росавтодора числится 374 объекта незавершенного строительства (далее также – НЗС), в том числе 241 объект – в стадии строительства.

Кроме того, на указанную дату числятся затраты, понесенные на незавершенное строительство объектов капитального строительства, включая затраты на ПИР (далее – произведенные затраты), в количестве 1 062 единиц, в том числе 29 единиц – в стадии проектирования.

На 1 сентября 2023 года количество проблемных объектов НЗС (объектов, строительство которых приостановлено, объектов без подтверждающих завершение работ документов) составляет 88 единиц (23,5 %) с объемом капитальных вложений на сумму 8 999,7 млн рублей (2,8 %), из них:

- 72 объекта, строительство которых приостановлено (в основном в период 1991–2017 годов), включая не переданные по ним затраты, на сумму 8 938,7 млн рублей, из которых по 61 объекту отсутствуют первичные учетные документы, на основании которых приняты к учету затраты в сумме 2 747,7 млн рублей;

1. Подготовка обоснований инвестиций, выполнение инженерных изысканий, разработка инженерных проектов, сметной документации, документации по планировке территории и иной документации.

- 16 фактически эксплуатируемых объектов (построены в 1992–2014 годах), по которым отсутствуют первичные учетные документы и документы по вводу объектов в эксплуатацию, на сумму 61,0 млн рублей.

Количество проблемных произведенных затрат (на незавершенные и утратившие актуальность ПИР) составляет 841 единицу (79,2 %) на сумму 8 115,1 млн рублей (51,1%), из них:

- 780 объектов в части ПИР, разработанная ПСД по которым утратила актуальность и не может быть реализована в рамках осуществления дорожной деятельности, на сумму 6 445,7 млн рублей;
- 61 объект в части ПИР, проектирование которых не завершено (в основном по причине невыполнения обязательств по контрактам, в том числе вследствие ликвидации проектной организации), на сумму 1 669,4 млн рублей, из которых по 58 объектам в части ПИР на сумму 1 466,5 млн рублей утрачена актуальность.

Информация о структуре объектов НЗС и произведенных затрат Росавтодора, в том числе проблемных объектов и произведенных затрат, приведена на рисунке 1.

Рисунок 1

Структура объектов НЗС и произведенных затрат Росавтодора



Финансирование основной части проблемных объектов и произведенных затрат (909 единиц, или 97,9 %) на сумму 10 992,0 млн рублей осуществлялось в период 1989–2017 годов, то есть более пяти лет назад.

За период с 1 января 2017 года по 1 сентября 2023 года были завершены работы по проектированию 297 объектов капитального строительства с объемом произведенных затрат на сумму 13 708,1 млн рублей. При этом на 1 сентября 2023 года не реализована ПСД по 157 объектам (52,9 %) на сумму 6 007,5 млн рублей (43,8 %).

В частности, из разработанной в 2017 году ПСД не использовано 7 единиц, или 25 %, в 2018 году – 2 единицы, или 9,5 %, в 2019 году – 14 единиц, или 21,9 %, при этом начиная с 2020 года количество нереализованной ПСД увеличилось: в 2020 году оно составило 45 единиц, или 60 %, в 2021 году – 37 единиц, или 84,1 %, в 2022 году – 28 единиц, или 68,3 %, в 2023 году – 24 единицы, или 100 %.

Указанный факт свидетельствует о необходимости оптимизации расходов Росавтодора путем сокращения количества планируемой к разработке ПСД.

Высвободившиеся средства федерального бюджета могут быть направлены на финансирование строительно-монтажных работ (далее – СМР), что способствовало бы сокращению сроков реализации объектов, а также уменьшению расходов в связи с удорожанием строительных ресурсов.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия (далее также – ЭАМ) проведен анализ деятельности Федерального дорожного агентства и ФКУ Росавтодора по сокращению объемов НЗС и произведенных затрат, по результатам которого выработаны предложения по устранению выявленных недостатков².

Сохранение значительного количества и объемов НЗС и произведенных затрат по федеральным автомобильным дорогам связано в основном со следующими причинами:

- с планированием ПИР в количестве, при котором стоимость дальнейшей реализации превышает объемы бюджетных ассигнований, выделяемых Росавтодору на строительство (реконструкцию) объектов дорожного хозяйства;
- с отсутствием первичной учетной документации по учету работ в капитальном строительстве (акты о приемке выполненных работ, справки о стоимости выполненных работ и затрат, иные документы);
- с отсутствием проектно-сметной документации по объектам капитального строительства;
- с отсутствием документов, подтверждающих факты завершения строительства (реконструкции) объектов капитального строительства.

Описание данных, методов их сбора и анализа, используемых для получения доказательств и обоснования результатов ЭАМ (включая информацию о наличии ограничений), приведено в приложении № 1 к отчету.

2. Пункт 4 статьи 5 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

Наиболее значимые выводы

Эффективность мер, принимаемых Федеральным дорожным агентством и ФКУ Росавтодора, по сокращению объемов НЗС оценивается как недостаточная.

Так, за период с 1 января 2017 года по 1 сентября 2023 года количество объектов, строительство которых приостановлено, снизилось на 7 единиц, объем увеличился с 3 575,0 млн до 8 938,7 млн рублей, количество и объем нереализованной ПСД увеличились с 959 до 1 062 единиц и с 11 573,6 млн до 15 894,5 млн рублей соответственно.

Всего с 1989 года по 1 сентября 2023 года Росавтодором³ осуществлены расходы из федерального бюджета в общей сумме 11 008,1 млн рублей на разработку ПСД, утратившей актуальность, а также на строительство объектов, реализация которых прекращена более пяти лет назад.

Основными причинами возникновения проблемных объектов строительства являются отсутствие финансирования, решения Росавтодора о нецелесообразности строительства, ошибки в проектных решениях и выполнение СМР ненадлежащего качества.

На 1 сентября 2023 года количество разработанной ПСД, которая не реализована в рамках осуществления дорожной деятельности, и объем средств на ее разработку составляют 972 единицы и 12 991,4 млн рублей соответственно.

Значительное количество невостребованной ПСД связано с планированием ПИР в количестве, при котором стоимость дальнейшей их реализации превышает объемы бюджетных ассигнований, выделяемые Росавтодору на строительство (реконструкцию) объектов дорожного хозяйства, что является следствием отсутствия в Росавтодоре порядка планирования и отбора объектов строительства, реконструкции, комплексного обустройства автомобильных дорог федерального значения, в том числе для выполнения ПИР, в целях их дальнейшего включения в федеральную адресную инвестиционную программу (далее – ФАИП) и программы дорожных работ, предусматривающего основания и критерии отбора, методику ранжирования объектов и приоритетности их финансирования.

В ходе ЭАМ установлено отсутствие первичных учетных документов в отношении 77 объектов, строительство которых осуществлялось в период 1991–2015 годов, с объемом капитальных вложений на сумму 2 808,7 млн рублей, а также разработанной в период 1990–2017 годов ПСД в количестве 456 единиц на сумму 3 431,4 млн рублей.

Указанное свидетельствует о формальном проведении инвентаризации имущества и финансовых обязательств в ФКУ Росавтодора.

3. Включая объекты, полученные от правопродшественника.

Росавтодором в рамках Правил № 1517⁴ в Минфин России были дважды направлены проекты приказов о списании затрат, понесенных на незавершенное строительство 28 объектов капитального строительства.

Указанные проекты приказов не согласованы Минфином России по причине отсутствия первичных учетных документов, предусмотренных подпунктом «б» пункта 10 Правил № 1517.

План Федерального дорожного агентства по снижению объемов и количества объектов незавершенного строительства⁵ не содержит механизмов, направленных на выполнение его пунктов в установленные сроки.

Так, в нем не определены ответственные исполнители, не предусмотрены мероприятия по комплексному техническому обследованию и строительно-технологическому аудиту объектов НЗС, а также по разработке методических документов, содержащих рекомендации по осуществлению мер, направленных на снижение объемов НЗС, и не установлены периодичность и формы представления соответствующей отчетности.

Росавтодором не выполнены отдельные мероприятия Плана мероприятий («дорожной карты») о новых подходах к управлению незавершенными объектами капитального строительства⁶.

Так, по состоянию на 27 октября 2023 года не завершены работы по регистрации 7 объектов капитального строительства, построенных в период 2014–2022 годов. Кроме того, в федеральный реестр незавершенных объектов капитального строительства из 72 объектов, строительство по которым приостановлено (в основном в период 1991–2017 годов), внесены сведения только по 2 объектам.

Полный текст выводов приводится в соответствующем разделе отчета.

-
4. Правила принятия решений о списании объектов незавершенного строительства или затрат, понесенных на незавершенное строительство объектов капитального строительства федеральной собственности, финансовое обеспечение которых осуществлялось за счет средств федерального бюджета утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 7 сентября 2021 г. № 1517 (далее – Правила № 1517).
 5. Утвержден приказом Росавтодора от 6 августа 2021 г. № 157.
 6. Утвержден Председателем Правительства Российской Федерации от 24 марта 2022 г. № 2895п-П13.

Наиболее значимые предложения (рекомендации)

На основе проведенного ЭАМ Счетной палатой Российской Федерации (далее – Счетная палата) сформирован ряд предложений (рекомендаций), в том числе:

- Правительству Российской Федерации предлагается поручить Минтрансу России совместно с Федеральным дорожным агентством проработать вопрос об определении оснований и критериев отбора объектов строительства, реконструкции и комплексного обустройства автомобильных дорог федерального значения, в том числе для выполнения ПИР, а также о подготовке предложений для включения в ФАИП объектов в части ПИР с одновременным включением затрат на СМР;
- Росавтодору предлагается поручить подведомственным ему ФКУ проработать вопросы:
 - о восстановлении отсутствующих первичных учетных документов, документов по вводу объектов в эксплуатацию и ПСД;
 - об отнесении затрат по фактически введенным объектам капитального строительства в части СМР в состав основных средств.

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

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 3.11.0.4 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2024 год (переходящее из Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2023 год, пункт 3.11.0.12).

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

- Реализация мер, принимаемых Федеральным дорожным агентством и подведомственными ему учреждениями, по сокращению объемов незавершенного строительства по автомобильным дорогам;
- оценка объема и количества объектов незавершенного строительства;
- анализ бюджетной отчетности, бухгалтерского учета по отражению сведений об объектах незавершенного строительства, в том числе в отношении проектно-сметной документации.

3. Цель экспертно-аналитического мероприятия

Оценить эффективность мер, принимаемых Федеральным дорожным агентством и подведомственными ему учреждениями, по сокращению объемов незавершенного строительства по автомобильным дорогам.

Критерии аудита эффективности приведены в приложении № 2 к отчету.

4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия

- Федеральное дорожное агентство (г. Москва).
- Федеральное казенное учреждение «Управление федеральных автомобильных дорог «Кавказ» Федерального дорожного агентства» (Ставропольский край, г. Пятигорск) (далее также – ФКУ Упрдор «Кавказ»).
- Федеральное казенное учреждение «Межрегиональная дирекция по дорожному строительству в Дальневосточном регионе России Федерального дорожного агентства» (Хабаровский край, г. Хабаровск) (далее также – ФКУ ДСД «Дальний Восток»).

5. Исследуемый период

2017–2022 годы, при необходимости более ранний период.

6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

С 8 августа 2023 года по 22 февраля 2024 года.

В том числе:

6.1. С 2 по 27 октября 2023 года с выездом на объект: Федеральное дорожное агентство (г. Москва).

6.2. С 14 по 20 сентября 2023 года с выездом на объект: федеральное казенное учреждение «Управление федеральных автомобильных дорог «Кавказ» Федерального дорожного агентства» (Ставропольский край, г. Пятигорск).

6.3. С 20 по 26 сентября 2023 года с выездом на объект: федеральное казенное учреждение «Межрегиональная дирекция по дорожному строительству в Дальневосточном регионе России Федерального дорожного агентства» (Хабаровский край, г. Хабаровск).

7. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

7.1. В Росавтодоре отсутствуют нормативные и методические документы, определяющие систему планирования объектов строительства, реконструкции, комплексного обустройства автомобильных дорог федерального значения, в том числе для выполнения ПИР, в целях их включения в ФАИП и программы дорожных работ.

Инициаторами разработки проектной документации по объектам капитального строительства являются ФКУ Росавтодора, которые в соответствии с уставом выполняют функции государственного заказчика на выполнение работ по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог федерального значения и искусственных сооружений на них, закрепленных за учреждениями на праве оперативного управления.

ФКУ Росавтодора самостоятельно подготавливают указанные предложения и направляют их в Росавтодор в целях дальнейшего включения в ФАИП и программы дорожных работ.

На сегодняшний день у должностных лиц ФКУ Росавтодора отсутствует четкое понимание об основаниях для выбора инвестиционных проектов, в том числе в части ПИР, и их приоритизации.

Так, в ФКУ ДСД «Дальний Восток»⁷ основаниями для выполнения ПИР являются положения Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года⁸, Схема территориального планирования Российской Федерации в области транспорта и автомобильных дорог федерального значения⁹ и информация о фактическом транспортно-эксплуатационном состоянии участков автомобильных дорог и искусственных сооружений.

В ФКУ Упрдор «Кавказ»¹⁰ основания для выполнения ПИР иные:

- дорожно-транспортные происшествия на участках автомобильных дорог с большим количеством пострадавших, систематические обращения (представления) подразделений Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России;
- обращения глав администраций городов и районов, субъектов Российской Федерации о необходимости проведения дорожных работ;
- несоответствие участков автомобильных дорог нормативно установленным требованиям в отношении соблюдения требований безопасности дорожного движения и ликвидации мест концентрации ДТП;
- результаты комиссионного выездного совещания по проблемным участкам автомобильных дорог;
- данные диагностики, показатели аварийности, существующей и перспективной интенсивности движения, пропускной способности участка автомобильной дороги, коэффициента загрузки;
- обращения граждан;
- решения судов.

В ФКУ ДСД «Дальний Восток» приоритетными для включения в программу работ являются объекты, реализация которых обеспечивает повышение уровня безопасности дорожного движения, в ФКУ Упрдор «Кавказ» приоритизация объектов не осуществляется.

Решения о направлении на межведомственное согласование предложений по внесению соответствующих изменений в ФАИП и программы дорожных работ принимаются Росавтодором.

После включения объектов в ФАИП (программы дорожных работ) и доведения до ФКУ Росавтодора лимитов финансирования на строительство, реконструкцию,

7. Аналитическая справка от 28 сентября 2023 г. № АСП-44/11-03.

8. Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 г. № 1734-р (документ утратил силу в связи с изданием распоряжения Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2021 г. № 3363-р, которым утверждена новая Транспортная стратегия Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года).

9. Схема территориального планирования Российской Федерации в области федерального транспорта (железнодорожного, воздушного, морского, внутреннего водного транспорта) и автомобильных дорог федерального значения утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 марта 2013 г. № 384-р.

10. Аналитическая справка от 25 сентября 2023 г. № АСП-41/11-03.

повышение уровня обустройства и проектно-изыскательские работы учреждения проводят закупку на выполнение указанных видов работ согласно доведенному Росавтодором заданию¹¹ и лимитам финансирования.

Проведенный анализ показал¹², что при отборе Федеральным дорожным агентством объектов, предложенных ФКУ Росавтодора к реализации, в том числе для выполнения ПИР, ранжирование объектов и определение приоритетности их финансирования не осуществляются.

Так, в 2017 году 3 ФКУ Росавтодора направлены предложения о включении в ФАИП 7 объектов в части ПИР на устройство искусственного электроосвещения со схожими обоснованиями, из которых Росавтодором не одобрен объект с самой низкой стоимостью разработки ПСД (таблица 1).

Таблица 1. Предложения ФКУ Росавтодора по объектам в части ПИР на устройство электроосвещения в 2017 г.

Наименование объекта	Стоимость ПСД, млн руб.	Обоснования ФКУ Росавтодора	ФАИП	Пояснения Росавтодора
Устройство стационарного электрического освещения на автомобильной дороге А-158 Прохладный – Баксан – Эльбрус на участках км 8+701 – км 12+802 (с. Алтуд), км 42+195 – км 49+014 (п. Исламей) (участок км 0+000 – км 49+720), км 45+272 – км 48+012 (с. Былым) (участок км 0+000 – км 104+740), Кабардино-Балкарская Республика	14,0	Обеспечение безопасности дорожного движения	+	Необходимость устройства освещения в границах населенных пунктов
Устройство искусственного электроосвещения на автомобильной дороге А-167 Кочубей – Нефтекумск – Зеленокумск – Минеральные Воды на участках км 142+790 – км 147+120 (г. Нефтекумск), км 151+690 – км 153+570 (с. Урожайное), км 173+500 – км 177+038 (с. Левокумское), км 214+185 – км 217+700 (г. Буденновск), км 226+120 – км 228+365 (с. Орловка), км 243+820 – км 246+000 (п. Терек), км 246+260 – км 248+990 (с. Стародубское), км 255+350 – км 260+700 (с. Нины), км 292+530 – км 296+860 (с. Новозаведенное), км 300+710 – км 302+780 (с. Обильное), км 332+040 – км 334+500 (х. Садовый), Ставропольский край	24,8	ДТП с большим количеством пострадавших, обращения граждан	+	Необходимость устройства освещения в границах населенных пунктов. Представления прокуратуры

11. Выписками из объемов работ для государственных нужд за счет средств Федерального дорожного фонда на соответствующие виды работ.
12. Проведен анализ объектов, предложенных к реализации 9 ФКУ Росавтодора (30 % общего количества ФКУ, деятельность которых связана со строительством, капитальным ремонтом, ремонтом и содержанием автомобильных дорог).

Наименование объекта	Стоимость ПСД, млн руб.	Обоснования ФКУ Росавтодора	ФАИП	Пояснения Росавтодора
----------------------	-------------------------------	--------------------------------	------	--------------------------

ФКУ «Сибуправтдор»

Устройство стационарного электрического освещения на автомобильной дороге А-320 Омск – Черлак – граница с Республикой Казахстан на участках км 48+880 – км 49+390 (наземный пешеходный переход), км 91+615 – км 93+680 (н. п. Иртыш), км 114+050 – км 114+650 (наземный пешеходный переход), км 139+800 – км 144+830 (н. п. Черлак), Омская область	8,0	Обеспечение безопасности дорожного движения	+	Необходимость устройства освещения в границах населенных пунктов
Устройство стационарного электрического освещения на автомобильной дороге Р-255 км 53+350 – км 62+100 (р. п. Мошково), Новосибирская область	8,2	Обеспечение безопасности дорожного движения	+	Необходимость устройства освещения в границах населенных пунктов
Устройство стационарного электрического освещения на автомобильной дороге Р-256 «Чуйский тракт» Новосибирск – Барнаул – Горно-Алтайск – граница с Монголией на участках км 55+970 – км 56+400 (г. Искитим), км 57+785 – км 58+220 (г. Искитим), км 70+300 – км 70+600 (п. Евсино), км 75+010 и км 75+970 (внеуличные пешеходные переходы), км 78+950 – км 79+280 (н. п. Керамкомбинат), км 79+885 – км 81+222 (д. Евсино), Новосибирская область	5,6	Обеспечение безопасности дорожного движения	+	Необходимость устройства освещения в границах населенных пунктов
Устройство стационарного электрического освещения на автомобильной дороге Р-402 Тюмень – Ялуторовск – Ишим – Омск на участках км 480+950 – км 482+900 (г. Тюкалинск), км 486+000 – км 486+820 (г. Тюкалинск), км 534+165 – км 536+770 (н. п. Бекишево), Омская область	4,6	Обеспечение безопасности дорожного движения	+	Необходимость устройства освещения в границах населенных пунктов

ФКУ «Поволжуправтдор»

Устройство искусственного электроосвещения на автомобильной дороге М-5 «Урал» Москва – Рязань – Пенза – Самара – Уфа – Челябинск на участке км 594+200 – км 597+500 р. п. Мокшан, Пензенская область	1,2	Ухудшение дорожно-транспортной ситуации, обращения местной администрации и государственных органов	-	Отсутствие финансирования
--	-----	--	---	---------------------------

Кроме того, Росавтодором в период 2019–2022 годов не одобрены предложения о включении в ФАИП объектов по устройству искусственного электроосвещения, обоснованиями реализации которых являются судебные решения и факты привлечения ФКУ Росавтодора к административной ответственности за отсутствие освещения, при этом в ФАИП включены аналогичные объекты с менее значимыми обоснованиями (таблица 2).

Таблица 2. Предложения ФКУ Росавтодора по объектам электроосвещения в 2019–2022 гг.

Наименование объекта	Стоимость, млн руб.		Обоснования ФКУ по включению объекта	ФАИП
	ПСД	СМР		
ФКУ Упрдор «Прикамье»				
Устройство стационарного электрического освещения на автомобильной дороге Р-176 Чебоксары - Йошкар-Ола - Киров - Сыктывкар на участках км 518+888 - км 520+338 (н. п. Летка), км 539+205 - км 539+705 ж/д переезд, км 621+787 - км 622+678 (н. п. Вухтым), км 690+345 - км 691+160 (н. п. Чукаиб), км 756+545 - км 760+805 (н. п. Лэзым), км 778+769 - км 779+890 (н. п. Пеичипашня), км 785+072 - км 785+136 (г. Сыктывкар), Республика Коми	21,0	203,6	Решение Ленинского районного суда города Перми от 23.07.2020 по делу № 2-3549/2020 (о возложении обязанности по устройству освещения); постановление Прилузского района Суда Республики Коми от 23.11.2020 по делу № 33-10576/2020 (о привлечении к адм. ответственности за отсутствие освещения)	-
Устройство стационарного электрического освещения и тротуаров на автомобильной дороге Р-176 «Вятка» Чебоксары - Йошкар-Ола - Киров - Сыктывкар на участках км 312+464 - км 313+670 (н. п. Наймушины), км 347+358 - км 348+957 (н. п. Высоково), км 360+886 - км 361+299 (н. п. Назаровы), км 4+345 - км 4+603 (н. п. Новоурожайная, обход г. Котельнич), км 8+435 - км 8+820 (н. п. Наймушины, обход г. Котельнич), км 13+770 - км 14+990 (подъезд к г. Киров), Кировская область	15,2	84,6	Решения Котельничского районного суда Кировской области от 15.06.2020 по делу № 2-369/2020, от 25.08.2020 по делу № 33-2837/2020, от 15.12.2020 по делу № 88-23415/2020 (о возложении обязанности по устройству освещения)	-
Устройство стационарного электрического освещения на автомобильной дороге 1Р 242 Пермь - Екатеринбург на участке км 139+590 - км 141+230, Пермский край	5,3	37,0	Постановление мирового судьи судебного участка № 4 Ленинского судебного района города Перми от 17.06.2020 по делу № 5-554/2020 (о привлечении к адм. ответственности за отсутствие освещения)	-

Наименование объекта	Стоимость, млн руб.		Обоснования ФКУ по включению объекта	ФАИП
	ПСД	СМР		

ФКУ Упрдор «Кола»

Устройство стационарного электрического освещения на автомобильной дороге Р-21 «Кола» Санкт-Петербург – Петрозаводск – Мурманск – Печенга – граница с Королевством Норвегия. Подъезд к аэропорту города Мурманск на участке км 0+200 – км 17+148, Мурманская область	8,3	482,5	Обеспечение повышения безопасности дорожного движения	+
--	-----	-------	---	---

ФКУ Упрдор «Кавказ»

Устройство искусственного электроосвещения на автомобильной дороге А-167 Кочубей – Нефтекумск – Зеленокумск – Минеральные Воды на участках км 142+790 – км 147+120 (г. Нефтекумск), км 151+690 – км 153+570 (с. Урожайное), км 173+500 – км 177+038 (с. Левокумское), км 214+185 – км 217+700 (г. Буденновск), км 226+120 – км 228+365 (с. Орловка), км 243+820 – км 246+000 (п. Терек), км 246+260 – км 248+990 (с. Стародубское), км 255+350 – км 260+700 (с. Нины), км 292+530 – км 296+860 (с. Новозаведенное), км 300+710 – км 302+780 (с. Обильное), км 332+040 – км 334+500 (х. Садовый), Ставропольский край	24,8	369,6	Снижение количества дорожно-транспортных происшествий	+
--	------	-------	---	---

7.2. Анализ незавершенного строительства и произведенных затрат показал следующее.

7.2.1. В соответствии с пунктом 10 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации объектами капитального строительства являются здания, строения, сооружения, объекты, строительство которых не завершено (объекты НЗС), за исключением некапитальных строений, сооружений и неотделимых улучшений земельного участка (замощение, покрытие и другие).

Согласно пункту 15 федерального стандарта бухгалтерского учета для организаций государственного сектора «Основные средства», утвержденного приказом Минфина России от 31 декабря 2016 г. № 257н, первоначальная стоимость объекта основных средств определяется в сумме фактически произведенных капитальных вложений, в том числе суммы затрат, связанных с созданием, производством, а также услуг сторонних организаций (подрядчиков)¹³.

13. То есть в сумме всех затрат, включая произведенные затраты в ПИР.

В соответствии с данными бюджетного учета на 1 сентября 2023 года в ФКУ Росавтодора числится 374 объекта НЗС с объемом капитальных вложений на сумму 319 258,2 млн рублей (таблица 3), в том числе:

- объекты, находящиеся в стадии строительства, – 241 единица (64,4 %) на сумму 294 677,5 млн рублей (92,3 %);
- объекты, строительство которых фактически завершено, – 61 единица (16,3 %) на сумму 15 642,0 млн рублей (4,9 %), из которых по 16 объектам на сумму 61,0 млн рублей отсутствуют первичные учетные документы и документы по вводу объектов в эксплуатацию;
- объекты, строительство которых приостановлено, включая не переданные по ним затраты, – 72 единицы (19,3 %) на сумму 8 938,7 млн рублей (2,8 %), из них:
 - по 61 объекту отсутствуют информация и первичные документы, на основании которых приняты к учету затраты в сумме 2 747,7 млн рублей;
 - по 7 объектам на сумму 1 657,2 млн рублей возможно продолжение работ после устранения причин приостановки строительства (например, после завершения судебного разбирательства с собственником земельного участка о снятии ареста на демонтаж магазина, расположенного на земельном участке в границах строительства объекта);
 - по 2 объектам на сумму 1 465,6 млн рублей сведения внесены в федеральный реестр незавершенных объектов капитального строительства (по 1 объекту на сумму 1 264,2 млн рублей предусмотрена консервация, по 1 объекту на сумму 201,4 млн рублей – снос и списание);
 - по 1 объекту на сумму 3 064 263,4 млн рублей в ФКУ Росавтодора¹⁴ числятся только затраты на строительство объекта (фактически объект у ФКУ Росавтодора отсутствует, автомобильная дорога передана Государственной компании «Российские автомобильные дороги»);
 - по 1 объекту на сумму 4,0 млн рублей невозможно продолжение работ (выявлены дополнительные коммуникации в зоне строительства, которые не позволяют исполнить проектные решения).

Таблица 3. Информация о текущем состоянии объектов НЗС

Текущий статус объектов НЗС	Количество	Объем вложений, млн руб.
Строительство осуществляется	241	294 677,5
Строительство фактически завершено	61	15 642,0
Строительство приостановлено	72	8 938,7
Итого	374	319 258,2

14. ФКУ «Центравтомагистраль».

В соответствии с данными бюджетного учета на 1 сентября 2023 года по объектам капитального строительства, строительство которых не начиналось, в ФКУ Росавтодора числятся произведенные затраты, в том числе вложения в ПИР, в количестве 1 062 единиц на сумму 15 894,5 млн рублей (таблица 4).

Таблица 4. Информация о текущем состоянии произведенных затрат

Текущий статус ПИР	Количество	Объем вложений, млн руб.	Примечания
В проектировании	29	1 233,8	-
Не завершены работы	61	1 669,4	Утрачена актуальность разработки ПСД по 58 объектам (95,1 %) на сумму 1 466,5 млн руб. (87,9 %), возможно завершение работ по проектированию 3 объектов (4,9 %) на сумму 202,9 млн руб.
Завершено проектирование	972	12 991,4	Утрачена актуальность проектных решений (ПСД) по 780 объектам (80,2 %) на сумму 6 445,7 млн руб. (49,6 %)
Итого	1 062	15 894,5	-

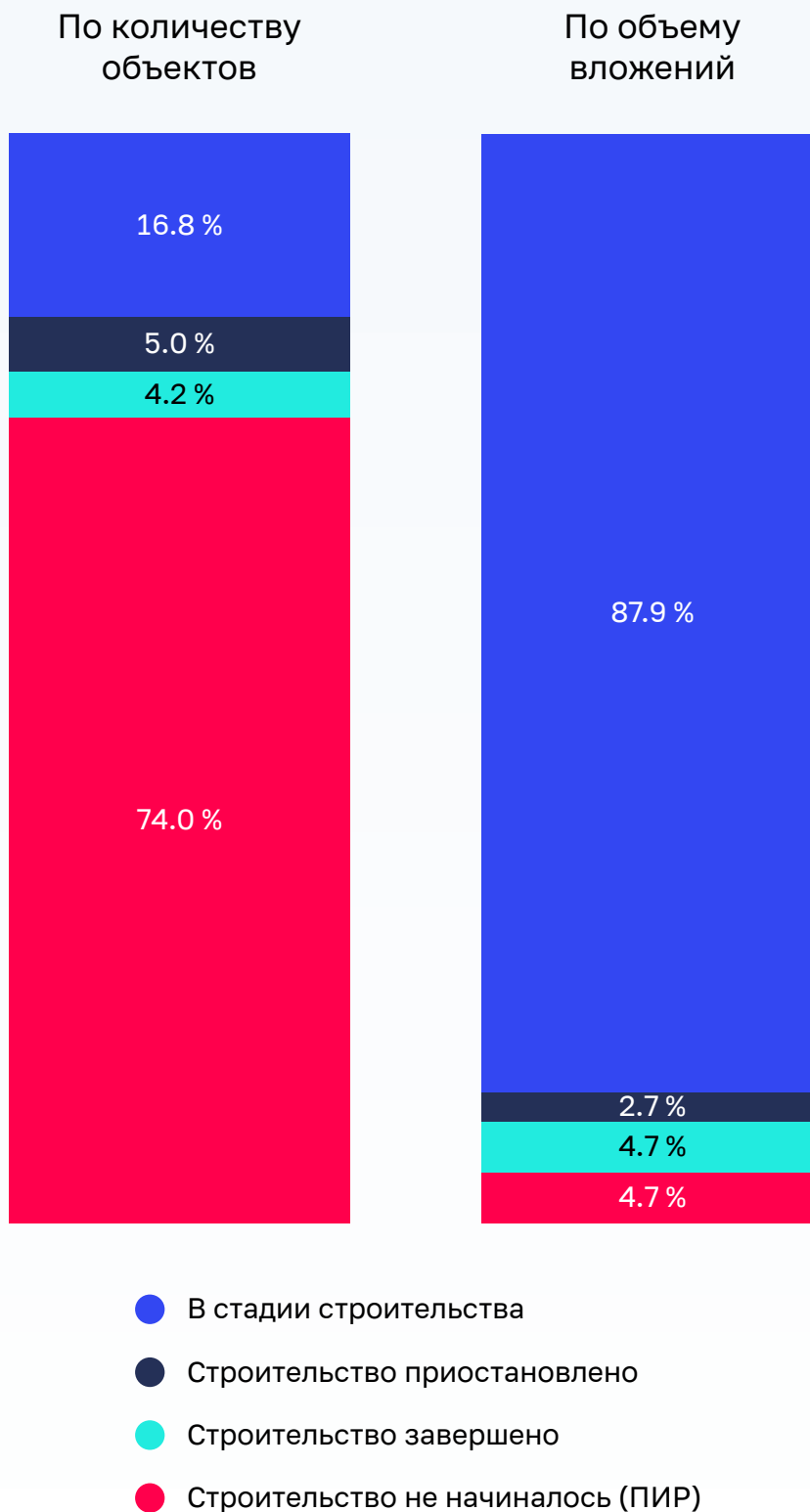
Анализ показал, что в выполнении работ по проектированию принимали участие 197 проектных организаций¹⁵, из которых основные¹⁶ – ОАО «Гипродорнии»¹⁷, ООО «Гео-Проект»¹⁸, ООО «Центр-Дорсервис»¹⁹, ООО «Атр-Груп»²⁰, ООО «Строй-Проект»²¹, ООО «Инстройпроект»²², ЗАО «НТПИ ТИ»²³, ООО «Эликом»²⁴, ООО «Проектсервис»²⁵ и ООО «УралГеоПроект»²⁶.

Структура НЗС и произведенных затрат Росавтодора в зависимости от стадии реализации инвестиционных проектов приведена на рисунке 2.

15. В Росавтодоре отсутствует информация о разработчиках 357 объектов в части ПИР (33,6 %).
16. Выполнено более 10 ПИР.
17. Выполнено 143 ПИР (организация ликвидирована).
18. Выполнено 32 ПИР.
19. Выполнено 23 ПИР.
20. Выполнено 21 ПИР.
21. Выполнено 21 ПИР.
22. Выполнено 15 ПИР.
23. Выполнено 13 ПИР (организация ликвидирована).
24. Выполнено 13 ПИР.
25. Выполнено 11 ПИР.
26. Выполнено 11 ПИР.

Рисунок 2

Структура объектов НЗС и произведенных затрат Росавтодора



Сведения об объектах НЗС и произведенных затратах с их текущим статусом реализации приведены в приложении № 3 к отчету.

Результаты анализа периодов образования указанных объектов и произведенных затрат представлены в таблице 5.

Таблица 5. Информация о периодах образования объектов НЗС и произведенных затрат

Текущий статус объектов		Периоды (годы)					
		до 2001	2001-2005	2006-2010	2011-2015	2016-2018	2019-2023
Строительство осуществляется	кол-во	0	0	5	41	16	179
	сумма (млн руб.)	0,0	0,0	15 513,9	145 809,4	43 692,9	89 661,4
Строительство приостановлено	кол-во	33	9	18	6	2	4
	сумма (млн руб.)	1 360,1	936,1	1 889,8	636,8	109,5	4 006,4
Строительство фактически завершено	кол-во	4	12	13	19	3	10
	сумма (млн руб.)	13,2	1 230,3	12 989,4	550,0	353,8	505,4
Строительство не осуществлялось (ПИР)	кол-во	141	230	128	392	34	137
	сумма (млн руб.)	445,2	1 324,3	2 286,4	6 608,0	1 580,5	3 650,1
Итого	кол-во	178	251	164	458	55	330
	сумма (млн руб.)	1 818,5	3 490,7	32 679,5	153 604,2	45 736,7	97 823,2

7.2.2. Структура объектов НЗС и произведенных затрат Росавтодора по состоянию на 1 сентября 2023 года в зависимости от принадлежности к конструктивным элементам автомобильных дорог характеризуется следующими данными:

- 904 объекта строительства и реконструкции участков автомобильных дорог и искусственных сооружений на них (63 % общего количества объектов НЗС и произведенных затрат) на сумму 301 817,5 млн рублей (90,1 % общего объема капитальных вложений в объекты НЗС и произведенных затрат)²⁷;

27. 112 объектов в стадии строительства на сумму 264 977,9 млн рублей; 62 объекта, строительство которых приостановлено, на сумму 8 722,3 млн рублей; 33 объекта, строительство которых фактически завершено, на сумму 14 718,7 млн рублей; 697 объектов, не находившихся в стадии строительства (ПИР), на сумму 13 398,6 млн рублей.

- 471 объект по обустройству автомобильных дорог (шумозащитные экраны, дорожные ограждения, освещение, пункты весового контроля, пешеходные переходы, площадки отдыха, светофорные объекты, автопавильоны, укрепительные сооружения) (32,8 %) на сумму 33 149,6 млн рублей (9,9 %)²⁸;
- 47 объектов по транспортной безопасности (3,3 %) на сумму 127,7 млн рублей (0 %)²⁹;
- 14 объектов (1 %), не относящихся к дорожной деятельности (здание автотехобслуживания, гостиница, котельная, общежитие, ресторан, склады, фундаменты жилых домов, водяная скважина, карьер, производственная линия завода), на сумму 57,9 млн рублей (0 %)³⁰.

7.2.3. Результаты анализа динамики количества объектов и объемов НЗС и произведенных затрат за период 2017–2022 годов в соответствии с бюджетной отчетностью Росавтодора³¹ представлены в таблице 6.

Таблица 6. Информация о динамике количества объектов и объемов НЗС и произведенных затрат Росавтодора

Код	Статус объекта	Кол-во	Объем, млн руб.	Кол-во	Объем, млн руб.	Динамика кол-ва	Динамика объемов, млн руб.
		на 01.01.2017		на 01.01.2023		2017–2022 гг.	

Стадия «Реализация инвестиционного проекта»

01	«Строительство (приобретение) ведется»	110	136 606,1	194	286 210,6	+84	+149 604,6
03	«Строительство объекта приостановлено без консервации»	79	3 595,4	0	0,0	-79	-3 592,4
04	«Строительство объекта не начиналось при наличии ПСД»	605	9 402,7	287	7 159,7	-318	-2 243,0
05	«Иной статус объекта»	445	32 310,8	0	0,0	-445	-32 310,8
06	«Проведение ПИР и разработка ПСД»	0	0,0	40	1 677,0	+40	+1 677,0
09	«Иной статус»	0	0,0	556	5 781,7	+556	+5 781,7
Всего		1239	181 911,9	1077	300 829,0	-162	+118 917,1

28. 127 объектов в стадии строительства на сумму 29 655,2 млн рублей; 8 объектов, строительство которых приостановлено, на сумму 181,3 млн рублей; 17 объектов, строительство которых фактически завершено, на сумму 906,6 млн рублей; 319 объектов, не находившихся в стадии строительства (ПИР), на сумму 2 406,6 млн рублей.
29. 1 объект в стадии строительства на сумму 38,4 млн рублей; 46 объектов, не находившихся в стадии строительства (ПИР), на сумму 89,3 млн рублей.
30. 1 объект в стадии строительства на сумму 6,1 млн рублей; 2 объекта, строительство которых приостановлено, на сумму 35,1 млн рублей; 11 объектов, строительство которых фактически завершено, на сумму 16,8 млн рублей.
31. Форма по ОКУД 0503190 «Сведения о вложениях в объекты недвижимого имущества, объектах незавершенного строительства» (далее – форма 0503190).

Код	Статус объекта	Кол-во	Объем, млн руб.	Кол-во	Объем, млн руб.	Динамика кол-ва	Динамика объемов, млн руб.
		на 01.01.2017		на 01.01.2023		2017-2022 гг.	

Стадия «Завершение реализации инвестиционного проекта»

11	«Государственная регистрация права собственности публично-правового образования пройдена»	0	0,0	2	369,8	+2	+369,8
12	«Государственная регистрация права оперативного управления балансодержателем пройдена»	92	22 635,7	4	8,1	-88	-22 627,6
14	«Документы находятся на государственной регистрации»	34	38 854,8	6	8 228,4	-28	-30 626,4
15	«Документы не направлены на государственную регистрацию»	17	23 861,6	5	14 726,5	-12	-9 135,1
16	«Отказ в государственной регистрации объекта, по которому получено разрешение на ввод объекта в эксплуатацию»	9	164,3	1	38,0	-8	-126,3
17	«Акт на ввод в эксплуатацию отсутствует»	6	10 138,5	0	0,0	-6	-10 138,5
Всего		158	95 654,9	18	23 370,8	-140	-72 284,2

Стадия «Выбытие капитальных вложений (объекта незавершенного строительства)»

24	«Передача объекта незавершенного строительства иному субъекту хозяйственной деятельности»	11	1 060,9	4	271,7	-7	-789,1
28	«Иное основание выбытия»	13	2 425,5	0	0,0	-13	-2 425,5
Всего		24	3 486,4	4	271,7	-20	-3 214,7

Стадия «Реализация (инвестиционного проекта (строительство в рамках инвестиционного проекта) приостановлена»

31	«Строительство объекта приостановлено без консервации»	0	0,0	51	3 477,2	+51	+3 477,2
37	«Средства не предусмотрены на завершение строительства объекта в течение трех лет»*	0	0,0	5	97,8	+5	+97,8
Всего		0	0,0	56	3 575,0	+56	+3 575,0

Код	Статус объекта	Кол-во	Объем, млн руб.	Кол-во	Объем, млн руб.	Динамика кол-ва	Динамика объемов, млн руб.
		на 01.01.2017		на 01.01.2023		2017–2022 гг.	

Стадия «Реализация инвестиционного проекта приостановлена до начала строительства»

41	«Вложения произведены в ПИР»**	0	0,0	256	4 048,0	+256	+4 048,0
42	«Отсутствие оснований для государственной регистрации прав на объекты НЗС»***	0	0,0	1	49,9	+1	+49,9
Всего		0	0,0	257	4 098,0	+257	+4 098,0
Итого		1 421	281 053,2	1 412	332 144,5	-9	+51 091,3

* «В соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации не предусмотрены на завершение строительства, реконструкции объекта капитального строительства, строительство, реконструкция которого не завершены, в течение трех лет начиная с последнего года, в котором осуществлялось финансирование таких строительства, реконструкции за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, при условии, что такие строительство, реконструкция не осуществляются за счет внебюджетных источников финансирования».

** «Вложения произведены в ПИР, по результатам которых проектная документация не утверждена или утверждена более 5 лет назад, но не включена в реестр типовой проектной документации или не признана экономически эффективной проектной документацией повторного использования».

*** «Отсутствие оснований для государственной регистрации прав на объекты незавершенного строительства, в отношении которых произведены затраты, в Едином государственном реестре недвижимости, предусмотренных статьей 14 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

Подробные сведения об объектах НЗС и произведенных затратах за период 2017–2022 годов³² приведены в приложении № 4 к отчету.

Согласно консолидированной бюджетной отчетности Росавтодора за указанный период количество объектов НЗС и произведенных затрат снизилось на 9 единиц (0,6 %), в том числе в части ПИР и объектов, строительство которых приостановлено, – на 21 единицу³³ (3,5 %) и на 23 единицы³⁴ (29,1 %) соответственно.

Вместе с тем анализом установлены факты некорректного отражения в форме 0503190 консолидированной бюджетной отчетности Росавтодора за период 2017–2022 годов кодов статуса объектов, что не соответствует пункту 173.1 Инструкции № 191н³⁵.

Так, в графе 8 формы 0503190 на 1 января 2017 года информация о состоянии 354 объектов в части ПИР с объемом произведенных затрат на сумму

32. В соответствии с бюджетной отчетностью Росавтодора за период 2017–2022 годов.

33. С 605 до 584 единиц.

34. С 79 до 56 единиц.

35. Инструкция о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации утверждена приказом Минфина России от 28 декабря 2010 г. № 191н (далее – Инструкция № 191н).

2 170,9 млн рублей отражена по коду статуса объекта «05 – иной статус» вместо кода «04 – строительство объекта не начиналось при наличии проектно-сметной документации».

Аналогично³⁶ в графе 8 формы 0503190 на 1 января 2023 года информация о состоянии 402 объектов в части ПИР с объемом произведенных затрат на сумму 4 220,1 млн рублей отражена по коду статуса объекта «09 – иной статус» вместо кода «41 – вложения произведены в проектные и (или) изыскательские работы, по результатам которых проектная документация не утверждена или утверждена более 5 лет назад, но не включена в реестр типовой проектной документации или не признана экономически эффективной проектной документацией повторного использования».

В графе 8 формы 0503190 на 1 января 2017 года по 31 объекту с объемом капитальных вложений на сумму 1 050,4 млн рублей указан код статуса объекта «31 – строительство объекта приостановлено без консервации».

За период 2017–2023 годов объем вложений по указанным объектам не изменился, однако в графе 8 формы 0503190 на 1 января 2023 года информация о состоянии данных объектов вместо кода статуса по группе 3X «Реализация (инвестиционного проекта (строительство в рамках инвестиционного проекта) приостановлена» отражена по другим кодам, в том числе:

- «09 – иной статус» – 10 объектов на сумму 631,6 млн рублей;
- «41 – вложения произведены в проектные и (или) изыскательские работы, по результатам которых проектная документация не утверждена или утверждена более 5 лет назад, но не включена в реестр типовой проектной документации или не признана экономически эффективной проектной документацией повторного использования» – 21 объект на сумму 418,8 млн рублей.

При этом текстовая часть консолидированной Пояснительной записки Росавтодора по форме ОКУД 0503160 за период 2017–2022 годов не содержит информацию об объектах незавершенного строительства и произведенных затратах со статусом «иной статус», отраженных в форме 0503190 консолидированной бюджетной отчетности, что не соответствует пункту 173.1 Инструкции № 191н.

С учетом изложенного за указанный период количество произведенных затрат в ПИР увеличилось на 27 единиц³⁷ (2,8 %), а количество объектов, строительство которых приостановлено³⁸, – на 8 единиц³⁹ (10,1 %).

36. Заключение Счетной палаты Российской Федерации по результатам проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2022 год в Федеральном дорожном агентстве (утверждено Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 27 апреля 2023 г. № 29К (1634), пункт 12.3).

37. С 959 единиц на сумму 11 573,6 млн рублей до 986 единиц на сумму 17 154,7 млн рублей.

38. С учетом установленного в бюджетной отчетности Росавтодора на 1 января 2017 года кода статуса объекта.

39. С 79 единиц на сумму 3 575,0 млн рублей до 87 единиц на сумму 4 625,5 млн рублей.

Информация о сравнении в бюджетной отчетности Росавтодора кодов статуса объектов, строительство которых приостановлено, по состоянию на 1 января 2017 года и на 1 января 2022 года приведена в приложении № 5 к отчету.

7.2.4. В ходе ЭАМ установлены факты, негативно сказывающиеся на снижении количества и объемов НЗС и произведенных затрат в ФКУ Росавтодора.

7.2.4.1. В составе НЗС 16 ФКУ Росавтодора⁴⁰ на 1 сентября 2023 года по 61 фактически реализованному объекту капитального строительства (16,3 % общего количества объектов НЗС) числятся затраты на общую сумму 15 642,0 млн рублей (4,9 % общего объема капитальных вложений в объекты НЗС), из них: ПИР – 282,7 млн рублей, СМР – 15 359,3 млн рублей.

Так, в ФКУ ДСД «Дальний Восток» по объекту «Реконструкция автомобильной дороги М-56 «Лена» от Невера до Якутска км 165 – км 172, Амурская область» отражен объем капитальных вложений в сумме 5 470,8 млн рублей.

Однако указанный объект фактически введен в эксплуатацию, разрешение получено в ноябре 2022 года⁴¹, при этом затраты по реконструкции объекта на увеличение стоимости основного средства не отнесены.

Основная часть фактически построенных объектов (43 единицы, или 70,5 %) с объемом капитальных вложений на сумму 8 988,6 млн рублей (57,5 %) реализована в период 1992–2016 годов.

Так, по объекту «Строительство автомобильной дороги «Амур» Чита – Хабаровск км 926 – км 943, Амурская область» разрешение на ввод в эксплуатацию получено в октябре 2009 года⁴², право оперативного управления зарегистрировано в июле 2014 года⁴³, при этом в составе объектов НЗС и произведенных затрат числятся вложения в сумме 2,6 млн рублей.

В ходе ЭАМ инспекторами Счетной палаты проведен визуальный осмотр отдельных объектов, по которым в составе объектов НЗС и произведенных затрат числятся вложения, сформированные в период 1997–2005 годов и относящиеся к новому строительству, по результатам которого установлено, что объекты построены и фактически находятся в стадии эксплуатации (фото 1–3).

40. ФКУ «Волго-Вятскуправтодор», ФКУ ДСД «Дальний Восток», ФКУ Упрдор «Москва – Нижний Новгород», ФКУ «Поволжуправтодор», ФКУ Упрдор «Прикамье», ФКУ Упрдор «Вилкой», ФКУ Упрдор «Енисей», ФКУ Упрдор «Кавказ», ФКУ Упрдор «Кола», ФКУ Упрдор «Москва – Волгоград», ФКУ Упрдор «Прибайкалье», ФКУ Упрдор «Приуралье», ФКУ Упрдор «Россия», ФКУ Упрдор «Северо-Запад», ФКУ «Центравтомагистраль», ФКУ Упрдор «Черноморье».

41. От 25 ноября 2022 г. № 28-гу28303000-028-2022-ФДА.

42. От 13 октября 2009 г. № 01-1/11.

43. От 15 июля 2014 г. № 28-28-01/413/2014-342.



Фото 1. Завершенная строительством автодорога А-376 Лидога – Ванино, Хабаровский край (затраты 1997 года)



Фото 2. Завершенная строительством автодорога Р-297 «Амур» Чита – Хабаровск, Еврейская автономная область (затраты 2005 года)



Фото 3. Завершенная строительством дорога А-375 «Восток» Хабаровск – Находка, Хабаровский край (затраты 1999 года)

Следует отметить, что по 16 объектам⁴⁴ со статусом «строительство завершено» (26,2 %), реализованным в период 1992–2014 годов, на сумму 61,0 млн рублей (0,4 %) в ФКУ Росавтодора отсутствуют первичные учетные документы и документы по вводу объектов в эксплуатацию.

При этом из них 11 объектов на сумму 16,8 млн рублей не относятся к дорожной деятельности.

Так, в ФКУ Упрдор «Россия» числится объект «Устройство водяной скважины, Московская область, Ногинский район, пос. Новая Купавна» на сумму 4,2 млн рублей, в ФКУ Упрдор «Черноморье» – объект «Незавершенное строительством здание – гостиница, лит. А, общая площадь 806,52 кв. м» на сумму 1,7 млн рублей.

Информация об объемах капитальных вложений в объекты капитального строительства, фактически введенные в эксплуатацию по состоянию на 1 сентября 2023 года, приведена в приложении № 6 к отчету.

7.2.4.2. В составе НЗС 14 ФКУ Росавтодора⁴⁵ числится 72 объекта (19,3 % общего количества объектов НЗС), строительство которых приостановлено более шести месяцев назад, в том числе не переданные по ним затраты, с объемом капитальных вложений на сумму 8 938,7 млн рублей (2,8 % общего объема капитальных вложений в объекты НЗС).

Основными причинами появления указанных объектов являются недостаточность финансирования, решения Росавтодора о нецелесообразности строительства, выполнение проектно-изыскательских и СМР ненадлежащего качества.

Соответствующие примеры приведены в таблице 7.

44. Объекты сформированы в 1992–2014 годах.

45. ФКУ ДСД «Дальний Восток», ФКУ Упрдор «Каспий», ФКУ «Москва – Нижний Новгород», ФКУ Упрдор «Прикамье», ФКУ Упрдор «Енисей», ФКУ Упрдор «Кавказ», ФКУ Упрдор «Москва – Харьков», ФКУ Упрдор «Прибайкалье», ФКУ Упрдор «Приуралье», ФКУ Упрдор «Россия», ФКУ Упрдор «Северо-Запад», ФКУ Упрдор «Южный Байкал», ФКУ «Центравтомагистраль», ФКУ Упрдор «Черноморье».

Таблица 7. Информация о причинах приостановки строительства объектов

Наименование объекта	Объем вложений, млн руб.	Год образования объекта	Последний год финансирования	Примечания
Строительство и реконструкция участков автомобильной дороги М-51, М-53, М-55 «Байкал» – от Челябинска через Курган, Омск, Новосибирск, Кемерово, Красноярск, Иркутск, Улан-Удэ до Читы. Реконструкция автомобильной дороги Р-255 «Сибирь» Новосибирск – Кемерово – Красноярск – Иркутск на участке км 807+000 – км 812+000, Красноярский край	678,6	2019	2023	Госконтракт от 10.10.2019 № 90/19 расторгнут в связи с ненадлежащим исполнением подрядчиком (низкие темпы работ, недостаточная организация, несоблюдение графика работ). Оплачено 600,5 млн из 2 104,9 млн руб.
Строительство надземных пешеходных переходов на км 800+120, км 802+470, км 821+930 автомобильной дороги Р-217 «Кавказ» автомобильная дорога М-4 «Дон» – Владикавказ – Грозный – Махачкала – граница с Азербайджанской Республикой, Республика Дагестан	87,0	2018	2019	Ввод объекта не был осуществлен по причине выявленного несоответствия строительного подъема металлических пролетных строений проектным значениям. Принято решение о проведении повторной экспертизы ПСД
Строительство путепровода на автомобильной дороге Московское малое кольцо через Икшу, Ногинск, Бронницы, Голицыно, Истру на км 1 участка от Симферопольского шоссе до Брестского шоссе	142,8	2014	2017	В связи с ненадлежащим исполнением подрядной организацией госконтракт от 06.09.2016 № 86/16-С расторгнут (низкие темпы работ, недостаточная организация, несоблюдение графика работ). Оплачено 112,7 млн из 895,3 млн руб.
Строительство надземного пешеходного перехода на км 29+855 автомобильной дороги М-10 «Россия» – от Москвы через Тверь, Новгород до Санкт-Петербурга, Московская область	4,0	2012	2015	При выполнении СМР выявлены значительные изменения на участке (дополнительные коммуникации), которые не позволили исполнить проектные решения
Км 635 – км 650 автомобильная дорога «Восток», Приморский край	126,6	1995	1995	Затраты относятся к строительству дороги А-375 «Восток», которое прекращено из-за его нецелесообразности

Информация об объемах капитальных вложений в объекты с приостановленным строительством отражена в приложении № 7 к отчету.

Анализ объектов, строительство которых приостановлено, показал следующее.

1. В созданный федеральный реестр незавершенных объектов капитального строительства⁴⁶ (далее – Реестр НЗС) подлежат включению находящиеся в государственной собственности Российской Федерации, государственной собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности, собственности юридических лиц незавершенные объекты капитального строительства, строительство, реконструкция которых осуществлялась полностью или частично за счет средств федерального бюджета.

На основании обращения Росавтодора⁴⁷ в Реестр НЗС включено 2 объекта (2,8 % количества объектов, строительство которых приостановлено) на сумму 2 173,7 млн рублей (24,3 % объема капитальных вложений в объекты НЗС, строительство которых приостановлено), из них⁴⁸:

- по объекту «Строительство автомобильной дороги Култук – Монды км 72+500 – км 83+000, Республика Бурятия» на сумму 1 972,3 млн рублей (строительство прекращено в 2001 году) предложена консервация из-за невозможности завершения работ по существующему проекту;
- по объекту «Автомобильная дорога А-114 Вологда – Тихвин – автомобильная дорога Р-21 «Кола» участок автодороги Кисельня – Хвалово, Ленинградская область, Волховский район» (строительство прекращено в 2018 году) на сумму 201,4 млн рублей предложены снос и списание.

По 68 объектам (94,4 %) на сумму 6 739,4 млн рублей (75,4 %) обращения об их включении в Реестр НЗС Росавтодором не направлялись.

2. Финансирование основной части объектов с приостановленным строительством (64 единицы, или 88,9 %) на сумму 3 095,9 млн рублей (34,6 %) прекращено в период 1991–2017 годов, то есть более пяти лет назад.

46. Постановление Правительства Российской Федерации от 18 июля 2022 г. № 1295 «Об утверждении Положения о порядке формирования и ведения федерального реестра незавершенных объектов капитального строительства, составе включаемых в него сведений и порядке предоставления таких сведений» (далее – Положение № 1295).

47. В соответствии с Положением № 1295 Росавтодором письмом от 13 января 2023 г. № 01-24/550 в адрес Минстроя России с целью рассмотрения Межведомственной комиссией по рассмотрению незавершенных объектов капитального строительства, подлежащих включению в федеральный реестр незавершенных объектов капитального строительства, для включения в федеральный реестр незавершенных объектов капитального строительства направлены сведения по 4 объектам НЗС, в том числе:

- «Незавершенный строительством объект – карьер «Синяя Тулица», Тульская обл., Ленинский р-н, 2 км к Западу от дер. Сине-Тулица» на сумму 19,7 млн рублей (строительство прекращено в 1995 году);
- «Реконструкция водопропускной трубы с устройством укрепительных сооружений на подъезде к г. Уфа от км 1456 автомобильной дороги М-5 «Урал» – от Москвы через Рязань, Пензу, Самару, Уфу до Челябинска в Республике Башкортостан» на сумму 6,0 млн рублей (строительство прекращено в 2014 году).

48. Объекты включены в модуль «Мониторинг объектов незавершенного строительства» государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» на основании протокола от 15 марта 2023 г. № 1-МВК заседания Межведомственной комиссии по рассмотрению вопроса о включении в федеральный реестр незавершенных объектов капитального строительства в отношении Росавтодора.

При этом в ФКУ Росавтодора по 61 объекту⁴⁹ (95,3 %) отсутствуют первичные учетные документы, на основании которых приняты к бухгалтерскому учету затраты сумму 2 747,7 млн рублей (88,8 %)⁵⁰.

Выборочный анализ указанных объектов показал следующее.

В ФКУ ДСД «Дальний Восток» в составе НЗС и произведенных затрат числится 9 объектов с приостановленным строительством и 47 объектов ПИР, относящихся к автомобильной дороге А-375 «Восток» Хабаровск – Красный Яр – Ариадное – Чугуевка – Находка с объемом вложений на сумму 223,8 млн и 92,5 млн рублей соответственно.

Автомобильная дорога А-375 «Восток» начинается от границы г. Хабаровска и проходит по районам Хабаровского и Приморского краев параллельно федеральной автомобильной дороге «Уссури» Хабаровск – Владивосток на удалении от нее 25–120 км.

Участок автомобильной дороги А-375 «Восток» в пределах Хабаровского края построен в период 1977–1999 годов, при этом в Приморском крае дорога построена до первой стадии строительства. На границе с Приморским краем построенный участок дороги сопряжен с участком км 210+000 – км 246+000, после чего федеральная дорога обрывается. Следующий участок федеральной дороги начинается с 670 км непосредственно на подъезде к г. Находке.

Фактически сквозное соединение двух участков федеральной дороги отсутствует. Движение до г. Находки осуществляется частично по региональным или местным дорогам, частично – по лесовозным дорогам и автозимникам.

Реализация строительства автомобильной дороги «Восток» прекращена с 2009 года из-за его нецелесообразности. Связь между административными центрами двух субъектов обеспечена по дороге А-370 «Уссури» Хабаровск – Владивосток между крупными городами субъектов – по сети региональных дорог.

В ФКУ Упрдор «Москва – Харьков» в составе НЗС и произведенных затрат числится 2 объекта⁵¹ с приостановленным строительством, не относящихся к дорожной деятельности, с объемом капитальных вложений на сумму 316,3 млн рублей, при этом 1 объект на сумму 15,4 млн рублей расположен на территории Украины (Полтавская область).

49. Финансирование объектов прекращено в период 1991–2015 годов.

50. Следует отметить, что в соответствии с частью 1 статьи 29 Федерального закона от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» первичные учетные документы, регистры бухгалтерского учета, бухгалтерская (финансовая) отчетность, аудиторские заключения о ней подлежат хранению экономическим субъектом в течение сроков, устанавливаемых в соответствии с правилами организации государственного архивного дела, но не менее пяти лет после отчетного года.

51. «Капитальные вложения в строительство технологической линии завода «Несветай» Украина, Полтавская обл., карьер «Рыжевский» – 15,4 млн рублей (1991–1993 годы); «Незавершенный строительством объект – карьер «Синяя Тулица» Тульская обл., Ленинский р-н, 2 км к Западу от дер. Сине-Тулица» – 19,7 млн рублей (1993–1995 годы).

3. В конце 2022 года⁵² Росавтодором на основании распоряжения Правительства Российской Федерации⁵³ осуществлена передача автомобильной дороги А-108 «Московское большое кольцо» Дмитров – Сергиев Посад – Орехово-Зуево – Воскресенск – Михнево – Балабаново – Руза – Клин – Дмитров на участке обхода городов Орехово-Зуево и Ликино-Дулево (далее – автомобильная дорога А-108) в доверительное управление Государственной компании «Российские автомобильные дороги» (далее – ГК «Автодор»), которая отражена на балансе⁵⁴ (форма 0503130) Минтранса России в составе объектов имущества казны.

При этом по состоянию на 27 октября 2023 года в бюджетном учете ФКУ Упрдор «Центравтомагистраль»⁵⁵ отражены капитальные вложения в объекты НЗС и произведенные затраты, относящиеся к указанной автомобильной дороге, на сумму 3 064,3 млн рублей⁵⁶.

7.2.4.3. На 1 сентября 2023 года в 13 ФКУ Росавтодора⁵⁷ не завершены работы по проектированию⁵⁸ 61 объекта капитального строительства (5,7 % общего количества произведенных затрат) на сумму 1 669,4 млн рублей (10,5 % общего объема произведенных затрат), из них по причинам:

- невыполнения обязательств по контрактам⁵⁹ (финансирование осуществлялось в период 2002–2016 годов) – 36 объектов в части ПИР (59 %) на сумму 703,5 млн рублей (42,1 %);
- наличия замечаний государственной экспертизы (2001–2022 годы) – 17 объектов в части ПИР (27,9 %) на сумму 596,6 млн рублей (35,7 %);
- отсутствия финансирования и решения о прекращении реализации (2004–2011 годы) – 8 объектов в части ПИР (13,1 %) на сумму 369,2 млн рублей (22,1 %).

Соответствующие примеры приведены в таблице 8.

52.	Передачный акт от 31 декабря 2022 года.
53.	От 18 августа 2022 г. № 2315-р.
54.	Баланс главного распорядителя, распорядителя, получателя бюджетных средств, главного администратора, администратора источников финансирования дефицита бюджета, главного администратора, администратора доходов бюджета.
55.	Счет 106.11 «Вложения в основные средства – недвижимое имущество». Строительство объекта приостановлено в 2020 году.
56.	В том числе ПИР – 203,5 млн рублей, СМР – 2 860,8 млн рублей.
57.	ФКУ Упрдор «Алтай», ФКУ ДСД «Дальний Восток», ФКУ «Поволжуправтодор», ФКУ «Сибуправтодор», ФКУ Упрдор «Вилуй», ФКУ Упрдор «Енисей», ФКУ Упрдор «Кавказ», ФКУ Упрдор «Москва – Бобруйск», ФКУ Упрдор «Москва – Волгоград», ФКУ Упрдор «Приуралье», ФКУ Упрдор «Россия», ФКУ «Центрдортрансбезопасность», ФКУ Упрдор «Черноморье».
58.	Разработка ПСД и получение положительного заключения государственной экспертизы.
59.	В том числе по причине несостоятельности (банкротства) проектной организации.

Таблица 8. Информация о причинах незавершения разработки ПСД

Наименование объекта	Объем вложений, млн руб.	Год образования объекта	Последний год финансирования	Примечания
Строительство автодороги «Восток» Хабаровск – Находка км 251 – км 271	14,7	2006	2006	Строительство прекращено из-за нецелесообразности
Реконструкция автомобильной дороги А-370 «Уссури» Хабаровск Владивосток км 118 – км 124+300, Хабаровский край	13,2	2013	2015	Проектная организация ликвидирована. ФКУ ДСД «Дальний Восток» направлены обращения в Росавтодор о выделении финансирования на завершение объекта, которое не выделено
Реконструкция автомобильной дороги А-370 «Уссури» Хабаровск Владивосток км 59 – км 75, Хабаровский край	45,3	2013	2013	Получены неустраняемые замечания государственной экспертизы

Финансирование основной части указанных объектов в части ПИР (58 единиц, или 95,1 %) на сумму 1466,5 млн рублей (87,8 %) прекращено в период 2001–2016 годов, то есть более пяти лет назад, что привело к неактуальности принятых технических решений.

По трем объектам в части ПИР (4,9 %), финансирование которых осуществлялось в 2020–2022 годах, на сумму 202,9 млн рублей возможно завершение работ по проектированию после устранения полученных замечаний государственной экспертизы.

Информация о незавершенных ПИР отражена в приложении № 8 к отчету.

7.2.4.4. Из общего количества (972 единицы) не находившихся в стадии строительства объектов, проектирование которых завершено, с объемом вложений на сумму 12 991,4 млн рублей утрачена актуальность 780 объектов в части ПИР (80,2 %) на сумму 6 445,7 млн рублей (49,6 %).

Основными причинами потери актуальности являются:

- устаревшая нормативная база⁶⁰ (финансирование осуществлялось в период 1990–2017 годов) – 544 объекта в части ПИР (69,6 %) на сумму 4 635,4 млн рублей (71,7 %);
- отсутствие финансирования и решения о прекращении реализации (1995–2020 годы) – 147 объектов в части ПИР (18,9 %) на сумму 982,3 млн рублей (15,3 %);

60. По данным Росавтодора, актуальность принятых технических решений в ПСД в настоящее время не отвечает требованиям действующих нормативно-технических документов.

- передача участков автодорог другим субъектам хозяйственной деятельности без соответствующей передачи ПСД (1990–2022 годы) – 63 объекта в части ПИР (8,1 %) на сумму 731,7 млн рублей (11,4 %).

Соответствующие примеры приведены в таблице 9.

Таблица 9. Информация о причинах потери актуальности ПСД

Наименование объекта	Объем вложений, млн руб.	Год образования объекта	Последний год финансирования	Примечания
Автомобильная дорога М-54 «Енисей» от Красноярска через Абакан, Кызыл до границы с Монголией км 650+000 – км 659+000	0,5	1990	1990	Актуальность принятых технических решений в настоящее время не отвечает требованиям действующих нормативно-технических документов. Фактически ПСД в ФКУ Упрдор «Енисей» отсутствует
Км 211 – км 215 автомобильная дорога «Восток», Приморский край	5,5	1995	1995	Информация и первичные документы, на основании которых ФКУ ДСД «Дальний Восток» приняты затраты к учету, отсутствуют. Затраты относятся к строительству дороги А-375 «Восток», которое прекращено из-за его нецелесообразности
Рабочий проект «Строительство стационарного пункта весового контроля, совмещенного с постом ГИБДД на федеральной автодороге Южно-Сахалинск – Холмск, км 27+650, Сахалинская область»	0,7	2001	2001	Принято решение по устройству автоматических пунктов весового контроля, что предполагает отсутствие необходимости строительства стационарных ПВК
Строительство пешеходного перехода в разных уровнях на км 731+750 автомобильной дороги А-370 «Усури» Хабаровск – Владивосток, Приморский край	4,3	2012	2017	Участок автодороги передан в 2017 году в собственность Приморского края. Обращения ФКУ ДСД «Дальний Восток» о передаче ПСД отсутствуют

Информация об утративших актуальность ПИР приведена в приложении № 9 к отчету.

Следует отметить, что по отдельным объектам в части ПИР, потерявшим актуальность, в анализируемом периоде проводилась корректировка ПСД, которая на 27 октября 2023 года также утратила актуальность.

Так, в 2012 году в рамках государственного контракта, заключенного между ФКУ Упрдор «Кавказ» и ООО «Дондорпроект», от 27 декабря 2010 г. № 172-ПИР/СК стоимостью 5,5 млн рублей разработана ПСД по объекту «Строительство автомобильной дороги М-29 «Кавказ» – из Краснодара (от Павловской через Грозный, Махачкалу до границы с Азербайджанской Республикой (на Баку) на участке подъезда г. Ставрополь км 20+000 – км 30+000, Ставропольский край»⁶¹.

В 2020 году проектной организацией ПК ПТИ «Ростовавтодорпроект» в рамках государственного контракта от 18 ноября 2019 г. № 258 стоимостью 0,5 млн рублей осуществлена корректировка ПСД по объекту⁶².

Вместе с тем откорректированная проектная документация утратила актуальность в связи с принятием решения о проведении капитального ремонта на указанном участке автомобильной дороги⁶³.

Выборочный анализ объектов в части ПИР, потерявших актуальность, показал следующее.

1. Часть потерявших актуальность объектов в части ПИР (67 единиц) с объемом вложений на сумму 280,0 млн рублей относится к строительству и реконструкции стационарных пунктов весового контроля (далее – стационарные ПВК)⁶⁴.

Финансирование разработки ПСД по четырем объектам строительства (реконструкции) стационарных ПВК⁶⁵ с объемом произведенных затрат на сумму 16,5 млн рублей осуществлялось в 2016–2020 годах.

Однако в сентябре 2015 года в соответствии с пунктом 3 Плана мероприятий («дорожной карты»), направленных на недопущение нарушений при движении тяжеловесных и (или) крупногабаритных транспортных средств по автомобильным

-
- | | |
|-----|--|
| 61. | Положительные заключения ФАУ «Главгосэкспертиза России» от 6 апреля 2012 г. № 283-12/ГГЭ-7897/04 и от 9 апреля 2012 г. № 290-12/ГГЭ-7897/10. |
| 62. | Положительное заключение ФАУ «Главгосэкспертиза России» от 8 июля 2020 г. № 26-1-1-3-029773-2020. |
| 63. | Между ФКУ Упрдор «Кавказ» и ООО «АСН-ПРОЕКТ» заключен государственный контракт от 2 мая 2023 г. № 73 стоимостью 15,9 млн рублей в целях разработки проектной документации на «Капитальный ремонт автомобильной дороги Р-217 «Кавказ» автомобильная дорога М-4 «Дон» – Владикавказ – Грозный – Махачкала – граница с Азербайджанской Республикой, подъезд к г. Ставрополь на участке км 20+000 – км 30+000, Ставропольский край». |
| 64. | В составе объектов НЗС и произведенных затрат 21 ФКУ (ФКУ Упрдор «Алтай», ФКУ «Волго-Вятскуправтодор», ФКУ ДСД «Дальний Восток», ФКУ Упрдор «Москва – Нижний Новгород», ФКУ Упрдор «Ниже-Волжское», ФКУ Упрдор «Поволжуправтодор», ФКУ «Сибуправтодор», ФКУ Упрдор «Прикамье», ФКУ Упрдор «Енисей», ФКУ Упрдор «Кавказ», ФКУ Упрдор «Кола», ФКУ Упрдор «Москва – Бобруйск», ФКУ Упрдор «Москва – Волгоград», ФКУ Упрдор «Москва – Харьков», ФКУ Упрдор «Прибайкалье», ФКУ Упрдор «Приуралье», ФКУ Упрдор «Северо-Запад», ФКУ Упрдор «Холмогоры», ФКУ Упрдор «Южный Байкал», ФКУ Упрдор «Южный Урал», ФКУ «Уралуправтодор»). |
| 65. | «Строительство стационарного пункта весового контроля на км 54 автомобильной дороги А-322 Барнаул – Рубцовск – граница с Республикой Казахстан» с объемом вложений на сумму 3,6 млн рублей в период 2013–2016 годов; «Расходы на обеспечение сохранности автомобильных дорог общего пользования федерального значения. Строительство стационарного пункта весового контроля на км 1321 автомобильной дороги Р-254 «Иртыш» Челябинск – Курган – Омск – Новосибирск, Новосибирская область» с объемом вложений на сумму 4,9 млн рублей в 2016 году; «Реконструкция стационарного пункта весового контроля на км 384 автомобильной дороги М-7 «Волга» Москва – Владимир – Нижний Новгород – Казань – Уфа, Нижегородская область» с объемом вложений на сумму 4,4 млн рублей в период 2012–2017 годов; «Реконструкция стационарного пункта весового контроля на км 11 автомобильной дороги А-290 Новороссийск – Керченский пролив – граница с Украиной, Краснодарский край» с объемом вложений на сумму 3,7 млн рублей в период 2013–2020 годов. |

дорогам общего пользования⁶⁶, Росавтодору и ГК «Автодор» поручено в срок до конца 2020 года обеспечить устройство на автомобильных дорогах федерального значения 387 пунктов весогабаритного контроля транспортных средств, имеющих функции фото- и видеосъемки, работающих в автоматическом режиме и обеспечивающих контроль за параметрами транспортных средств без снижения скорости их движения, в том числе в рамках государственно-частного партнерства, строительство которых предполагает отсутствие необходимости строительства стационарных ПВК.

2. В составе произведенных затрат ФКУ «Центрдортрансбезопасность» числится 12 потерявших актуальность объектов в части ПИР, выполненных в период 1994–2009 годов и относящихся к участкам автомобильной дороги М-1 «Беларусь», с объемом вложений на сумму 58,9 млн рублей.

При этом с 2010 года указанные участки автомобильной дороги находятся в доверительном управлении ГК «Автодор».

7.3. Выборочный анализ взаимоувязки разработанной и планируемой к разработке ПСД с планами дорожных работ показал следующее.

7.3.1. Расходы федерального бюджета на разработку ПСД⁶⁷, финансируемой в период 2017–2023 годов и не реализованной в дальнейшем в рамках дорожных работ, составили 6 007,5 млн рублей (таблица 10).

Таблица 10. Информация о реализованной и нереализованной ПСД

Год завершения проектирования	Кол-во и объем	Всего	В том числе:			
			ПСД использована в СМР	годы начала СМР	ПСД не использована в СМР	доли не использованной ПСД
2017	ед.	28	21	14 объектов – 2017 г.; 3 объекта – 2018 г.; 4 объекта – 2019 г.	7	25,0
	млн руб.	629,4	248,9		380,5	60,5
2018	ед.	21	19	13 объектов – 2018 г.; 3 объекта – 2019 г.; 2 объекта – 2020 г.; 1 объект – 2022 г.	2	9,5
	млн руб.	491,2	486,1		5,1	1,0

66. Утвержден Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2015 г. (№ 5741п-П9) во исполнение поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации 8 октября 2014 года (от 12 ноября 2014 г. № Пр-2651ГС).

67. Анализ проведен по завершнным в соответствующий финансовый год объектам в части ПИР. Для анализа принята полная стоимость разработки ПСД (без детализации по переходящим объектам).

Год завершения проектирования	Кол-во и объем	Всего	В том числе:			
			ПСД использована в СМР	годы начала СМР	ПСД не использована в СМР	доли не использованной ПСД
2019	ед.	64	50	16 объектов – 2019 г.; 33 объекта – 2020 г.; 1 объект – 2022 г.	14	21,9
	млн руб.	1 198,6	749,5		449,1	37,5
2020	ед.	75	30	20 объектов – 2020 г.; 2 объекта – 2021 г.; 8 объектов – 2022 г.	45	60,0
	млн руб.	4 338,1	3 601,9		736,2	17,0
2021	ед.	44	7	6 объектов – 2021 г.; 1 объект – 2022 г.	37	84,1
	млн руб.	913,9	252,5		661,4	72,4
2022	ед.	41	13	12 объектов – 2022 г.; 1 объект – 2023 г.	28	68,3
	млн руб.	3 496,1	2 361,7		1 134,4	32,4
2023	ед.	24	0	-	24	100,0
	млн руб.	2 640,8	0,0		2 640,8	100,0
Итого	ед.	297	140	81 объект – в год разработки ПСД; 43 объекта – через 1 г.; 15 объектов – через 2 г.; 1 объект – через 4 г.	157	52,9
	млн руб.	13 708,1	7 700,6		6 007,5	43,8

В части реализованной ПСД в год разработки к дальнейшей реализации принята 81 единица, или 57,9 %, через один год после разработки – 43 единицы, или 30,7 %, через два года после разработки – 15 единиц, или 10,7 %, через четыре года после разработки – 1 единица, или 0,7 %. В основном срок начала СМР после завершения работ по проектированию составляет от года до трех лет.

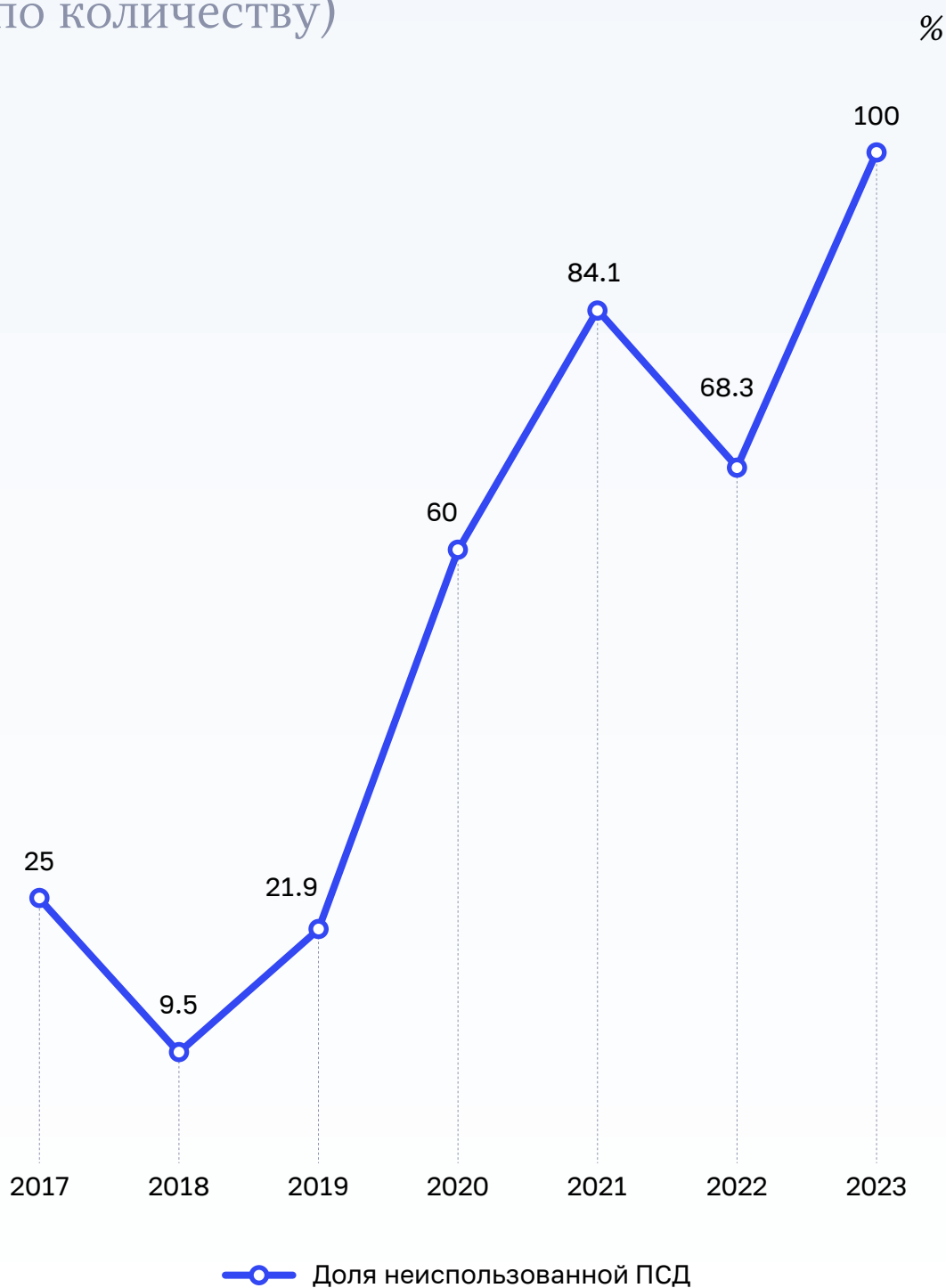
Однако на 1 сентября 2023 года из ПСД 2017 года не использовано 7 единиц, ПСД 2018 года – 2 единицы, ПСД 2019 года – 14 единиц.

Начиная с 2020 года количество нереализованной ПСД увеличилось: ПСД 2020 года – 45 единиц, ПСД 2021 года – 37 единиц, ПСД 2022 года – 28 единиц, ПСД 2023 года – 24 единицы.

Сравнительная динамика доли нереализованной ПСД, разработанной в период 2017–2023 годов, приведена на рисунке 3.

Рисунок 3

Доля неиспользованной ПСД (по количеству)



Указанные данные свидетельствуют о необходимости оптимизации расходов Росавтодора путем сокращения количества планируемой к разработке ПСД. Высвободившиеся средства федерального бюджета могут быть направлены на финансирование строительно-монтажных работ, что способствовало бы сокращению сроков реализации объектов, а также уменьшению расходов

в связи с удорожанием строительных ресурсов. Следует отметить, что мероприятия по строительству и реконструкции объектов капитального строительства по значительной части разработанной и нереализованной ПСД (83 единицы, или 52,9 %) на сумму 3 499,6 млн рублей (58,3 %) не предусмотрены Транспортной стратегией Российской Федерации на период до 2030 года и Транспортной стратегией Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года.

Подробная информация о реализованной и нереализованной ПСД приведена в приложении № 10 к отчету.

7.3.2. В период 2017–2023 годов 9 ФКУ Росавтодора направлено 500 предложений по включению объектов в ФАИП, из них в части ПИР – 386 объектов (77,2 %), СМР – 114 объектов (22,8 %).

Результаты анализа указанных предложений представлены в таблице 11.

Таблица 11. Информация о предложениях ФКУ Росавтодора по включению объектов в ФАИП

ФКУ	Количество направленных предложений о включении объекта в ФАИП				Количество объектов, включенных в ФАИП 2017-2023 гг.			
	Всего (ПИР+ СМР)	ПИР	СМР	Доля ПИР, %	Всего (ПИР+ СМР)	ПИР	СМР	Доля ПИР, %
ФКУ Упрдор «Алтай»	42	24	18	57,1	3	2	1	66,7
ФКУ «Волго-Вятскуправтодор»	35	34	1	97,1	9	6	3	66,7
ФКУ «Поволжуправтодор»	112	65	47	58	0	0	0	-
ФКУ «Сибуправтодор»	66	54	12	81,8	10	5	5	50
ФКУ Упрдор «Прикамье»	71	68	3	95,8	0	0	0	-
ФКУ Упрдор «Вилуй»	62	37	25	59,7	0	0	0	-
ФКУ Упрдор «Енисей»	13	9	4	69,2	0	0	0	-
ФКУ Упрдор «Кавказ»	77	75	2	97,4	9	6	3	66,7
ФКУ Упрдор «Кола»	22	20	2	90,9	5	4	1	80
Итого	500	386	114	77,2	36	23	13	63,9

Из приведенных данных следует, что доля объектов в части ПИР в предложениях ФКУ Росавтодора, направленных в 2017–2023 годах, составляет от 57,1 до 97,4 %, доля одобренных Росавтодором и включенных в ФАИП объектов в части ПИР – от 50 до 80 %.

При этом неравнозначное соотношение количества объектов в части ПИР и объектов в части СМР⁶⁸ приводит к накоплению нереализованной ПСД.

Информация о направленных ФКУ Росавтодора предложениях о включении объектов в ФАИП в период 2017–2023 годов представлена в приложении № 11 к отчету.

7.3.3. По данным Росавтодора, из общего количества (1 062 единицы) не находившихся в стадии строительства объектов (ПИР) на сумму 15 894,5 млн рублей по состоянию на 1 сентября 2023 года являются актуальными 224 объекта в части ПИР (21,1 %) на сумму 7 982,3 млн рублей (50,2 %), из них:

- по 192 объектам (85,7 %) на сумму 6 545,7 млн рублей (82 %) работы по проектированию завершены;
- по 32 объектам (14,3 %) на сумму 1 436,6 млн рублей (18 %) работы по проектированию продолжаются (в том числе осуществляется доработка по замечаниям государственной экспертизы).

Однако в ФАИП⁶⁹ к дальнейшей реализации предусмотрено только 18 актуальных объектов ПИР (8,7 % количества объектов ПИР, подлежащих реализации в рамках ФАИП⁷⁰) с объемом вложений на сумму 1 194,9 млн рублей (16,2 % объема вложений в объекты в части ПИР, подлежащие реализации в рамках ФАИП⁷¹).

Структура актуальных объектов в части ПИР (189 единиц), не предусмотренных к дальнейшей реализации в ФАИП, с объемом вложений на сумму 6 197,3 млн рублей в зависимости от принадлежности к конструктивным элементам автомобильных дорог характеризуется следующими данными:

- 96 объектов в части ПИР (50,8 %) по обустройству автомобильных дорог и искусственных сооружений на них на сумму 962,7 млн рублей (15,5 %)⁷²;
- 93 объекта в части ПИР (49,2 %) по строительству и реконструкции участков автомобильных дорог и искусственных сооружений на них на сумму 5 234,5 млн рублей (84,5 %).

68. Превышение количества объектов в части ПИР по сравнению с количеством объектов в части СМР в ФАИП.

69. В редакции на 1 сентября 2023 года.

70. 207 единиц.

71. 7 392,2 млн рублей.

72. Искусственное электроосвещение – 44 объекта в части ПИР на сумму 518,2 млн рублей; пешеходные переходы – 28 объектов в части ПИР на сумму 163,7 млн рублей, шумозащитные и акустические экраны – 11 объектов в части ПИР на сумму 38,0 млн рублей; комплексное обустройство – 7 объектов в части ПИР на сумму 149,2 млн рублей; укрепительные и защитные сооружения – 3 объекта в части ПИР на сумму 88,9 млн рублей; площадки отдыха – 2 объекта в части ПИР на сумму 2,3 млн рублей.

Результаты анализа финансирования указанных объектов в части ПИР, в том числе находящихся в стадии проектирования, представлены в таблице 12.

Таблица 12. Информация о финансировании объектов в части ПИР, не предусмотренных к реализации в ФАИП

Текущий статус объектов в части ПИР		Последний год финансирования						
		до 2018	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Работы завершены	кол-во	47	12	11	40	29	27	2
	сумма (млн руб.)	1 683,3	315,7	373,7	675,0	651,6	1 649,6	217,7
Работы продолжаются	кол-во	0	0	3	4	0	6	8
	сумма (млн руб.)	0,0	0,0	107,5	423,7	0,0	74,0	25,5
Итого	кол-во	47	12	14	44	29	33	10
	сумма (млн руб.)	1 683,3	315,7	481,2	1 098,7	651,6	1 723,6	243,2

Из приведенных данных следует, что в период 2017–2023 годов Росавтодором осуществлялась и продолжает осуществляться практика финансирования разработки ПСД при отсутствии СМР в ФАИП по соответствующим проектам.

Так, в 2022 году разработана ПСД по объекту «Устройство стационарного электрического освещения на автомобильной дороге Р-21 «Кола» Санкт-Петербург – Петрозаводск – Мурманск – Печенга – граница с Королевством Норвегия на участке км 1289+900 – км 1291+900, Мурманская область» с объемом вложений 2,4 млн рублей, при этом СМР по объекту в ФАИП⁷³ не предусмотрены.

Информация о наличии СМР в ФАИП по объектам с актуальной по состоянию на 1 сентября 2023 года ПСД приведена в приложении № 12 к отчету.

7.3.4. В период 2017–2023 годов в отдельных ФКУ Росавтодора⁷⁴ выявлены факты разработки ПСД на общую сумму 429,7 млн рублей, включающей одни и те же участки автомобильных дорог.

73. В редакции на 1 сентября 2023 года.

74. ФКУ Упрдор «Алтай», ФКУ ДСД «Дальний Восток», ФКУ Упрдор «Кавказ», ФКУ Упрдор «Москва – Бобруйск», ФКУ Упрдор «Прибайкалье».

Так, в рамках государственного контракта, заключенного между ФКУ ДСД «Дальний Восток» и ФГБОУ ВО «ТОГУ», от 22 июля 2019 г. № 0322100024519000101_80758 стоимостью 3,2 млн рублей разработана ПСД на устройство стационарного электрического освещения, тротуаров и автобусных остановок на автомобильной дороге А-391 Южно-Сахалинск – Корсаков на участке км 22+700 – км 24+450, п. Дачное, Сахалинская область.

Положительное заключение государственной экспертизы получено в 2021 году⁷⁵. Государственный контракт на выполнение работ по комплексному обустройству не заключался и ПСД не использовалась. По информации Росавтодора, ПСД является актуальной.

Однако на 27 октября 2023 года в рамках государственного контракта от 9 июня 2022 г. № 0322100024521000159_80758, заключенного между ФКУ ДСД «Дальний Восток» и ООО «Гео-Проект», стоимостью 80,6 млн рублей осуществлялась разработка ПСД на капитальный ремонт автомобильной дороги А-391 Южно-Сахалинск – Корсаков, в том числе на участке км 21+300 – км 28+700, включающем участок автодороги в границах км 22+700 – км 24+450. Срок окончания работ – 2 июня 2023 года⁷⁶.

В соответствии с Основными техническими параметрами для разработки проектной документации⁷⁷ при проектировании объекта капитального ремонта предусмотрено изменение числа полос движения с трех до четырех, то есть увеличение ширины проезжей части, при этом согласно Особым требованиям проектирования⁷⁸ предусмотрено устройство энергосберегающих систем освещения.

Таким образом, реализация проектных решений по капитальному ремонту участка км 21+300 – км 28+700 автодороги А-391 Южно-Сахалинск – Корсаков приведет к неактуальности ПСД по комплексному обустройству участка км 22+700 – км 24+450 указанной автодороги.

Аналогичные факты дублирования ПСД приведены в таблице 13.

-
- | | |
|-----|---|
| 75. | Положительное заключение ФАУ «Главгосэкспертиза России» от 24 декабря 2021 г. № 65-1-1-3-083381-2021. |
| 76. | По состоянию на 27 октября 2023 года работы по проектированию не завершены. |
| 77. | Пункт 12.1 Задания на выполнение проектно-изыскательских работ по объекту: «Капитальный ремонт автомобильной дороги А-391 Южно-Сахалинск – Корсаков на участке км 21+300 – км 28+700, Сахалинская область» (приложение № 1.1 к государственному контракту от 9 июня 2022 г. № 0322100024521000159_80758). |
| 78. | Пункт 15.16 Задания на выполнение проектно-изыскательских работ по объекту «Капитальный ремонт автомобильной дороги А-391 Южно-Сахалинск – Корсаков на участке км 21+300 – км 28+700, Сахалинская область» (приложение № 1.1 к государственному контракту от 9 июня 2022 г. № 0322100024521000159_80758). |

Таблица 13. Информация о дублировании ПСД на одни и те же участки автомобильных дорог

Наименование объекта ПИР	Стоимость, млн руб.	Годы разработки	Примечания
ФКУ Упрдор «Алтай»			
Автодорога М-52 Чуйский тракт от Новосибирска через Бийск до границы с Монголией км 213+000 – км 244+000	0,6	2002	ПСД не использовалась
Реконструкция автодороги Р-256 «Чуйский тракт» Новосибирск – Барнаул – Горно-Алтайск – граница с Монголией на участке км 216 – км 223	39,9	2019	ГК от 16.04.2019 № 22/19
Автодорога М-52 Чуйский тракт от Новосибирска через Бийск до границы с Монголией км 374+000 – км 428+000	76,4	2008–2010	ПСД не использовалась
Капитальный ремонт автодороги Р-256 «Чуйский тракт» Новосибирск – Барнаул – Горно-Алтайск – граница с Монголией на участке км 374+660 – км 379+000	8,9	2020–2021	ГК от 10.03.2020 № 3/20
Капитальный ремонт автодороги Р-256 «Чуйский тракт» Новосибирск – Барнаул – Горно-Алтайск – граница с Монголией на участке км 379+000 – км 384+000	8,3	2020–2021	ГК от 16.03.2020 № 10/20
ФКУ ДСД «Дальний Восток»			
Оснащение категорированных объектов средствами обеспечения транспортной безопасности (мост через реку Бикин) км 227+044 а/д А-370 «Уссури», Хабаровский край	1,4	2013–2014	ПСД не использовалась
Реконструкция мостового перехода через р. Бикин с путепроводом через ж/д на км 228 автодороги А-370 «Уссури» Хабаровск – Владивосток, Хабаровский край	18,0	2020–2022	ГК от 11.03.2020 № 0322100024520000001_80758 включает транспортную безопасность
ФКУ Упрдор «Кавказ»			
Строительство «Обход г. Владикавказ» на автодороге «Кавказ» км 20+000 – км 25+150	8,7	2006	ПСД не использовалась
Строительство автодороги «Кавказ» автомобильная дорога М-4 «Дон» – Владикавказ – Грозный – Махачкала – граница с Азербайджанской Республикой «Обход г. Владикавказ» на участке км 10+500 – км 25+150 (II и III очереди), Республика Северная Осетия – Алания	62,8	2018–2020	ГК от 10.12.2018 № 253

Наименование объекта ПИР	Стоимость, млн руб.	Годы разработки	Примечания
--------------------------	------------------------	--------------------	------------

ФКУ Упрдор «Москва – Бобруйск»

Устройство искусственного электроосвещения на автодороге Р-120 Орел – Брянск – Смоленск – граница с Республикой Белоруссия на участке км 4+975 – км 5+500 д. Образцово, Орловская область	0,8	2011–2012	ПСД не использовалась
Капитальный ремонт автодороги Р-120 Орел – Брянск – Смоленск – граница с Республикой Белоруссия на участке км 2+757 – км 18+102, Орловская область	22,4	2018–2020	ГК от 15.10.2018 № 12/2018- ПИР включает освещение
Устройство искусственного электроосвещения на автодороге Р-120 Орел – Брянск – Смоленск – граница с Республикой Белоруссия, обход г. Брянска км 19+852 мост через реку Десну, Брянская область	0,6	2012–2013	ПСД не использовалась
Капитальный ремонт моста через реку Десна на км 19+852 автодороги Р-120 Орел – Брянск – Смоленск – граница с Республикой Белоруссия, обход г. Брянска, Брянская область	42,1	2020–2023	ГК от 28.09.2020 № 14/2020- ПИР включает освещение

ФКУ Упрдор «Прибайкалье»

Строительство автодороги Р-255 км 1508+782 – км 1519+471	27,5	2011–2012	ПСД не использовалась
Строительство автодороги Р-255 «Сибирь» Новосибирск – Кемерово – Красноярск – Иркутск на участке км 1508+782 – км 1519+471, Иркутская область	27,6	2022–2023	ГК от 02.09.2022 № 2/ПрД

7.4. Анализ мер по сокращению объемов незавершенного строительства и произведенных затрат показал следующее.

7.4.1. Правительством Российской Федерации уделяется значительное внимание сфере незавершенного строительства.

В 2022 году утвержден⁷⁹ План мероприятий («дорожная карта») о новых подходах к управлению незавершенными объектами капитального строительства (далее – «Дорожная карта»).

По состоянию на 27 октября 2023 года в рамках реализации «Дорожной карты» Правительством Российской Федерации приняты:

79. Председателем Правительства Российской Федерации М.В. Мишустиним от 24 марта 2022 г. № 2895п-П13.

- постановление Правительства Российской Федерации № 1017⁸⁰;
- постановление Правительства Российской Федерации № 1295⁸¹;
- постановление Правительства Российской Федерации № 1333⁸².

Кроме того, подготовлены проекты постановления Правительства Российской Федерации, устанавливающего критерии и условия, при которых затраты, понесенные на незавершенное строительство (в том числе реконструкцию), должны быть отнесены на увеличение стоимости объекта недвижимого имущества (объект незавершенного строительства), и приказа Минстроя России «Об утверждении порядка предоставления информации об объектах капитального строительства, включенных в федеральный реестр незавершенных объектов капитального строительства и порядка разработки, утверждения и мониторинга хода реализации ведомственных планов мероприятий по снижению количества таких объектов».

Ранее в 2021 году, как отмечено выше, Правительством Российской Федерации утверждены Правила № 1517.

В соответствии с «Дорожной картой» главным распорядителям средств федерального бюджета было необходимо:

- в срок до 1 октября 2022 года (далее каждые полгода) обеспечить проведение мероприятий по государственному учету и государственной регистрации прав на достроенные объекты;
- в 2-недельный срок со дня доработки модуля «Мониторинг объектов незавершенного строительства» ГИИС «Электронный бюджет» (далее – ежеквартально, по состоянию на 1 число месяца, следующего за отчетным кварталом) внести сведения в реестр незавершенных объектов капитального строительства (затрат в объекты незавершенного строительства).

Однако указанные мероприятия Росавтодором не выполнены.

-
80. Постановление Правительства Российской Федерации от 2 июня 2022 г. «О внесении изменений в Положение о Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации», предусматривающее наделение Минстроя России полномочиями, указанными в пунктах 2 и 3 статьи 10 Федерального закона от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений», по осуществлению координации деятельности федеральных органов исполнительной власти по снижению количества объектов капитального строительства, включенных в федеральный реестр незавершенных объектов капитального строительства в соответствии с законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности, а также по установлению порядка представления информации об объектах капитального строительства, включенных в федеральный реестр незавершенных объектов капитального строительства в соответствии с законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности, и порядка разработки, утверждения и мониторинга хода реализации планов – мероприятий по снижению количества объектов незавершенного строительства.
81. Постановление Правительства Российской Федерации от 18 июля 2022 г. № 1295 «Об утверждении Положения о порядке формирования и ведения федерального реестра незавершенных объектов капитального строительства, составе включаемых в него сведений и порядке предоставления таких сведений».
82. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июля 2022 г. № 1333 «О последствиях включения объекта незавершенного строительства, строительство, реконструкция которого осуществлялись полностью или частично за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и не завершены, в федеральный реестр незавершенных объектов капитального строительства, в региональный реестр незавершенных объектов капитального строительства».

Так, по состоянию на 27 октября 2023 года продолжают работы по регистрации 7 объектов капитального строительства⁸³, строительство которых завершено в период 2014–2022 годов, в Реестр НЗС из 72 объектов с приостановленным строительством (в основном в период 1991–2017 годов) внесены сведения по 2 объектам (2,8 %).

Следует отметить, что «Дорожной картой» предусмотрена актуализация ведомственных планов снижения объема и количества объектов незавершенного строительства в месячный срок после вступления в силу приказа Минстроя России, устанавливающего порядок разработки, утверждения и мониторинга хода реализации ведомственных планов мероприятий по снижению количества таких объектов.

Однако указанный приказ на 27 октября 2023 года не утвержден⁸⁴.

7.4.2. Во исполнение поэтапного плана снижения объемов и количества объектов незавершенного строительства⁸⁵ приказом Росавтодора № 157⁸⁶ утвержден План Федерального дорожного агентства по снижению объемов и количества объектов незавершенного строительства (далее – Ведомственный план), в который включены следующие объекты:

- 2 объекта на сумму 1 601,7 млн рублей – проведение консервации (вложения сформированы в период 2009–2014 годов);
- 7 объектов на сумму 25 144,4 млн рублей – передача другим субъектам хозяйственной деятельности;
- 829 объектов (в том числе в части ПИР) на сумму 8 906,8 млн рублей – списание и снос (вложения сформированы преимущественно в период 1991–2014 годов);
- 155 объектов на сумму 10 114,2 млн рублей – предлагаемые решения в отношении капитальных вложений, произведенных в объекты капитального строительства, строительство, реконструкция, в том числе с элементами реставрации, техническое

83. «Реконструкция автомобильной дороги М-56 «Лена» от Невера до Якутска км 165 – км 172, Амурская область»; «Устройство стационарного электрического освещения, тротуаров и автобусных остановок на автомобильной дороге А-401, подъездная дорога от морского порта Петропавловск-Камчатский к аэропорту Петропавловск-Камчатский (Елизово) на участках км 13+800 – км 16+400 г. Петропавловск-Камчатский, км 18+400 – км 18+800, км 20+400 – км 21+300, км 21+800 – км 22+200, км 22+600 – км 23+000, км 23+600 – км 24+000, км 26+600 – км 27+000, км 27+800 – км 28+200, км 28+700 – км 29+100, км 29+800 – км 30+200, км 30+800 – км 31+200, км 35+040 – км 37+120 г. Елизово, Камчатский край»; «Строительство автомобильной дороги, подъезд к г. Оренбургу от автомобильной дороги М-5 «Урал» на участке км 96 – км 147 в Самарской области»; «Реконструкция мостового перехода через р. Сегенях на км 579+409 автомобильной дороги Р-504 «Колыма» Якутск – Магадан, Республика Саха (Якутия)»; «Первая очередь строительства кольцевой автомобильной дороги вокруг Санкт-Петербурга на участке от Приозерского шоссе до автомобильной дороги «Россия», СПб, ЛО, Всеволожский район, КАД ПК 512+00 – ПК 585+77 (км 58+344 – км 65+752), ПК 614+00 – ПК 750+00 (км 41+921 – км 55+521), ПК 793+57 – ПК 935+22 (км 23+184 – км 37+134); «Строительство второй очереди кольцевой автомобильной дороги вокруг г. Санкт-Петербурга. Участок от автомобильной дороги «Нарва» до поселка Бронка», Санкт-Петербург, Ленинградская область, Ломоносовский район, кольцевая автомобильная дорога ПК 8+46 – ПК 367+67 (км 80+185 – км 115+589); «Строительство второй очереди кольцевой автомобильной дороги вокруг г. Санкт-Петербурга. Участок от автомобильной дороги «Россия» до автомобильной дороги «Нарва», Санкт-Петербург, Ленинградская область, Ломоносовский район, кольцевая автомобильная дорога ПК 367+67 – ПК 512 (км 65+752 – км 80+185).

84. Проект приказа разработан 19 июля 2022 года.

85. Утвержден Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации от 31 января 2017 г. № 727п-П13.

86. Приказ Росавтодора от 6 августа 2021 г. № 157 (в редакции от 23 декабря 2021 г. № 238). Ранее План Федерального дорожного агентства по снижению объемов и количества объектов незавершенного строительства был утвержден приказом Росавтодора от 31 марта 2017 г. № 574 (с изменениями от 31 марта 2018 г. № 1661, от 26 марта 2020 г. № 1287, от 10 апреля 2020 г. № 1437, от 7 июля 2020 г. № 2508, от 22 сентября 2020 г. № 3335).

перевооружение которых не начиналось (вложения сформированы в период 1995–2021 годов).

Анализ содержания Ведомственного плана показал, что в целях его реализации целесообразно также предусмотреть следующее:

- определить ответственных исполнителей по выполнению пунктов Ведомственного плана;
- предусмотреть мероприятия по комплексному техническому обследованию объектов незавершенного строительства (оценка технического состояния и инженерные изыскания, необходимые для определения состояния незавершенного объекта, включая лабораторные исследования несущей способности конструкций и формирование перечня дефектов; оценка строительной готовности объекта, включая измерительный контроль), мероприятия по строительно-технологическому аудиту объектов незавершенного строительства (оценка стоимости и сроков выполненных работ и (или) завершения строительства объектов с учетом их фактического состояния), а также мероприятия по разработке методических документов, содержащих рекомендации по осуществлению мер, направленных на снижение объемов незавершенного строительства;
- установить периодичность и формы представления соответствующей отчетности по исполнению пунктов Ведомственного плана.

По состоянию на 27 октября 2023 года Росавтодором в рамках Ведомственного плана обеспечена передача другим субъектам хозяйственной деятельности шести объектов НЗС и произведенных затрат на общую сумму 22 144,8 млн рублей (48,4 % запланированного сокращения объема – 45 767,0 млн рублей).

Так, затраты по шести объектам капитального строительства, относящиеся к участкам автомобильной дороги федерального значения М-4 «Дон», переданы ГК «Автодор» (таблица 14).

Таблица 14. Информация об объектах НЗС и произведенных затратах, переданных ГК «Автодор»

Наименование объекта	Объем вложений, млн руб.
Автомобильная дорога М-4 «Дон» Москва – Воронеж, Ростов-на-Дону, Краснодар до Новороссийска на участке км 777+045 – км 801+000, Ростовская область	3 673,0
Автомобильная дорога М-4 «Дон» Москва – Воронеж, Ростов-на-Дону, Краснодар до Новороссийска на участке км 854 – км 860, Ростовская область	1 246,4
Автомобильная дорога М-4 «Дон» Москва – Воронеж, Ростов-на-Дону, Краснодар до Новороссийска на участке км 860 – км 865, Ростовская область	762,6
Автомобильная дорога М-4 «Дон» Москва – Воронеж, Ростов-на-Дону, Краснодар до Новороссийска на участке км 865 – км 877, Ростовская область	1 435,1

Наименование объекта	Объем вложений, млн руб.
Строительство участка магистрали «Дон» от Москвы через Воронеж, Ростов-на-Дону, Краснодар до Новороссийска км 355 – км 414,7 (обход г. Ельца) в Липецкой области	14 995,1
Устройство электроосвещения на автомобильной дороге М-4 «Дон» Москва – Воронеж, Ростов-на-Дону, Краснодар до Новороссийска на участках км 366+300 – км 368+790 с. Тросное, км 393+300 – км 393+965 с. Бувка, км 406+150 – км 407+150 с. Тимирязевка, км 426+970 – км 431+160 с. Тешевка – с. Уткино, км 436+250 – км 438+350 с. Даньшино, Липецкая область	32,6

Кроме того, в 2023 году Росавтодор обратился⁸⁷ в Минстрой России с предложением о списании капитальных вложений, произведенных в проектные и (или) изыскательские работы, по 153 объектам на сумму 1 591,3 млн рублей (3,5 % запланированного сокращения объема).

По состоянию на 27 октября 2023 года Росавтодором разработаны и направлены на согласование в Минфин России, Минстрой России, Росимущество и Федеральное казначейство проекты приказов о списании затрат, понесенных на незавершенное строительство 28 объектов капитального строительства (18,3 %).

Указанные проекты приказов не согласованы Минфином России по причине отсутствия первичных учетных документов⁸⁸, предусмотренных подпунктом «б» пункта 10 Правил № 1517.

В соответствии с указанным подпунктом пояснительные материалы к проекту решения о списании произведенных затрат должны содержать первичную учетную документацию по учету работ в капитальном строительстве при наличии таких документов (акты о приемке выполненных работ (КС-2), справки о стоимости выполненных работ и затрат (КС-3), акты приемки законченного строительством объекта приемочной комиссией (КС-14), товарные накладные по форме № ТОРГ-12, иные документы).

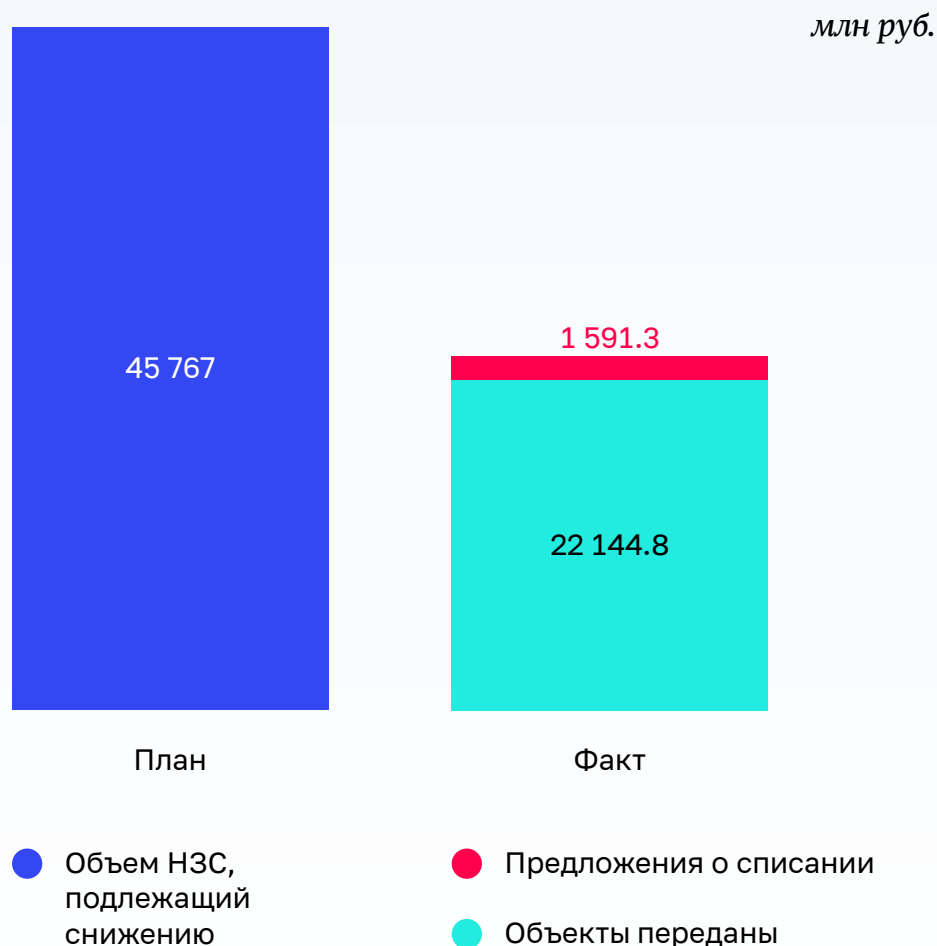
По информации Федерального дорожного агентства, в ноябре 2023 года Росавтодором повторно направлены в Минфин России доработанные проекты приказов о списании затрат, которые также не согласованы. В связи с этим в декабре 2023 года Росавтодором инициировано обращение в Минстрой России об оказании содействия в снятии разногласий по указанному вопросу⁸⁹.

Информация о мерах, принятых Росавтодором, по снижению объемов НЗС и произведенных затрат в период 2017–2023 годов приведена на рисунке 4.

-
87. Письмо Росавтодора от 27 июня 2023 г. № 01-24/24724 направлено в рамках исполнения Плана мероприятий («дорожная карта») о новых подходах к управлению незавершенными объектами капитального строительства, утвержденного Председателем Правительства Российской Федерации М.В. Мишустиним 24 марта 2022 г. № 2895п-П13, и в соответствии с Правилами № 1517.
88. Например, письмами от 30 августа 2023 г. № 19-04-05/3/82325, № 19-04-05/3/82326.
89. Письмо от 15 декабря 2023 г. № 01-24/49928.

Рисунок 4

Меры Росавтодора по снижению объемов НЗС и производственных затрат



По итогам проведенной оценки эффективность мер, принимаемых Росавтодором и ФКУ Росавтодора по сокращению объемов незавершенного строительства и произведенных затрат, оценивается как недостаточная. Подробная информация представлена в приложении № 13 к отчету.

7.5. В период 2017–2023 годов утвержденные бюджетные ассигнования федерального бюджета на выполнение ПИР и СМР в рамках ФАИП составили 976 745,0 млн рублей, из них: ПИР – 12 759,3 млн рублей (1,3 %); СМР – 963 985,7 млн рублей (98,7 %).

Информация о кассовом исполнении бюджетных обязательств, направленных ФКУ Росавтодора на оплату ПИР и СМР в период 2017–2022 годов и истекший период 2023 года, приведена в таблице 15.

Таблица 15. Информация о расходах ФКУ Росавтодора в части ПИР и СМР

Год	План (сводная бюджетная роспись), млн руб.			Кассовое исполнение, млн руб.			
	Всего	ПИР	СМР	Всего	ПИР	СМР	Доля ПИР, %
2017	112 261,3	705,2	111 556,2	108 280,9	665,8	107 615,1	0,6
2018	117 208,7	849,1	116 359,5	106 008,5	784,0	105 224,5	0,7
2019	117 224,3	2 021,6	115 202,8	113 447,1	1 903,1	111 544,0	1,7
2020	122 491,9	2 691,1	119 800,9	121 879,8	2 687,5	119 192,2	2,2
2021	142 549,3	2 850,4	139 699,0	142 439,3	2 826,9	139 612,3	2
2022	226 258,2	1 904,6	224 353,6	226 254,3	1 904,6	224 349,7	0,8
2023*	138 751,2	1 737,4	137 013,8	110 859,2	1 081,1	109 778,1	1
Итого	976 745,0	12 759,3	963 985,7	929 168,9	11 853,0	917 315,9	1,3

* На 3 октября 2023 года.

Указанная информация в разрезе ФКУ Росавтодора представлена в приложении № 14 к отчету.

7.6. Росавтодор как главный распорядитель бюджетных средств обладает бюджетными полномочиями, предусмотренными статьей 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в том числе формирует бюджетную отчетность.

Для обеспечения достоверных данных бухгалтерского учета и бухгалтерской (финансовой) отчетности проводится инвентаризация активов и обязательств. При инвентаризации выявляется фактическое наличие активов и обязательств, которое сопоставляется с данными регистров бухгалтерского учета.

При этом результаты инвентаризации, проведенной перед составлением годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности, отражаются в годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности⁹⁰.

90. В соответствии со статьей 11 Федерального закона от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» и пунктами 79–82 федерального стандарта бухгалтерского учета для организаций государственного сектора «Концептуальные основы бухгалтерского учета и отчетности организаций государственного сектора», утвержденного приказом Минфина России от 31 декабря 2016 г. № 256н.

В 2022 году инвентаризация активов и обязательств Федерального дорожного агентства проводилась на основании распоряжений Росавтодора № 3861-р⁹¹ и № 3970-р⁹².

В каждом ФКУ Росавтодора приказы о проведении инвентаризации имущества и финансовых обязательств, в том числе объектов НЗС и произведенных затрат, утверждались самостоятельно.

В разделе 5 консолидированной Пояснительной записки Росавтодора на 1 января 2023 года по форме 0503160 и в таблице № 6 к указанной форме раскрыта информация о проведении инвентаризации во всех ФКУ Росавтодора, при которой излишки и недостатки в отношении капитальных вложений в объекты незавершенного строительства не выявлены.

Отсутствие расхождений по результатам инвентаризации также подтверждено в 2022 и 2023 годах инвентаризационными описями (сличительными ведомостями) по объектам нефинансовых активов.

Вместе с тем в ходе ЭАМ⁹³ установлено, что из 1 092 объектов НЗС и произведенных затрат⁹⁴, по которым на балансе 29 ФКУ Росавтодора числятся затраты на разработку ПСД на сумму 16 177,2 млн рублей, по состоянию на 20 октября 2023 года разработанная в 1990–2017 годах проектная документация⁹⁵ по 456 объектам (41,8 %) на сумму 3 431,4 млн рублей (21,2 %) фактически отсутствует.

Также отсутствуют первичные учетные документы в отношении 77 объектов, строительство которых осуществлялось в период 1991–2015 годов, в том числе документы по вводу 16 объектов в эксплуатацию с объемом капитальных вложений на сумму 2 808,7 млн рублей.

Кроме того, в инвентаризационных описях на прекращенные строительством объекты, а также на проектно-изыскательские работы по неосуществленному строительству не отражены данные о характере выполненных работ и их стоимости с указанием причин прекращения строительства, что не соответствует требованиям методических документов⁹⁶.

Указанные факты свидетельствуют о некачественном проведении инвентаризации в ФКУ Росавтодора и недостаточном раскрытии информации об итогах проведенной

-
- | | |
|-----|---|
| 91. | Распоряжение Росавтодора от 25 ноября 2022 г. № 3861-р «О проведении инвентаризации имущества, состоящего на балансовом и забалансовом учете Федерального дорожного агентства» (срок проведения инвентаризации до 30 декабря 2022 года). |
| 92. | Распоряжение Росавтодора от 1 декабря 2022 г. № 3970-р «О проведении инвентаризации активов и обязательств Федерального дорожного агентства, за исключением имущества, подлежащего инвентаризации в соответствии с распоряжением Федерального дорожного агентства о проведении инвентаризации имущества, состоящего на балансовом и забалансовом учете» (срок проведения инвентаризации с 7 по 23 декабря 2022 года). |
| 93. | В том числе с выездом на объекты: ФКУ ДСД «Дальний Восток», ФКУ Упрдор «Кавказ». |
| 94. | С учетом фактически построенных объектов капитального строительства. |
| 95. | В том числе обоснования инвестиций, инженерные изыскания и иная документация. |
| 96. | Пункт 3.34 Методических указаний по инвентаризации имущества и финансовых обязательств, утвержденных приказом Минфина России от 13 июня 1995 г. № 49. |

инвентаризации в части НЗС и произведенных затрат в консолидированной бюджетной отчетности Росавтодора на 1 января 2023 года.

Информация о проведении инвентаризации активов и обязательств в ФКУ Росавтодора в 2023 году приведена в приложении № 15 к отчету.

Результаты анализа периодов образования объектов ПИР, по которым в ФКУ Росавтодора отсутствует ПСД, представлены в таблице 16.

Таблица 16. Информация о периодах образования объектов с отсутствующей ПСД

	Периоды (годы)					
	до 2001	2001–2005	2006–2010	2011–2015	2016	2017
Кол-во	127	144	65	117	1	2
Сумма (млн руб.)	406 998,1	686 529,3	880 786,2	1 444 023,0	11 586,9	1 437,8

Из приведенных данных следует, что все объекты в части ПИР (456 единиц), по которым отсутствует ПСД, с объемом вложений на сумму 3 431,4 млн рублей образованы в период 1990–2017 годов, то есть более пяти лет назад.

В соответствии с пунктом 6.1.7 Свода правил СП 47.13330.2016⁹⁷ для объектов капитального строительства допускается использование результатов инженерно-геологических изысканий с учетом сроков давности материалов от двух до пяти лет в зависимости от вида инженерных изысканий.

По ряду объектов проектные решения на участках пересечения с инженерными коммуникациями разрабатываются на основании технических требований и условий от собственников инженерных коммуникаций, при этом срок действия указанных технических условий обычно не превышает три года.

Также за последние годы существенно изменились требования нормативно-технических документов в части применения дорожных технологий и материалов.

С учетом изложенного использование проектной документации, разработанной более пяти лет назад, может потребовать переработки и значительной корректировки проектных решений.

Информация о фактическом наличии ПСД приведена в приложении № 16 к отчету.

97. Свод правил СП 47.13330.2016 «Инженерные изыскания для строительства. Основные положения. Актуализированная редакция СНиП 11-02-96» утвержден приказом Минстроя России от 30 декабря 2016 г. № 1033/пр.

8. Выводы

8.1. В Росавтодоре отбор объектов строительства, реконструкции, комплексного обустройства автомобильных дорог федерального значения, в том числе для выполнения ПИР, в целях их дальнейшего включения в ФАИП и программы дорожных работ осуществляется при отсутствии определенных оснований и критериев для выбора объектов, их ранжирования по приоритетности финансирования.

При этом в ФКУ Росавтодора продолжает оставаться актуальной проблема наличия незавершенных объектов капитального строительства, а также значительного объема затрат в нереализованные ПИР.

Приостановка (прекращение) строительства и неиспользование разработанной ПСД приводят к снижению эффективности использования бюджетных ассигнований федерального бюджета.

8.2. По результатам проведенного анализа деятельности Федерального дорожного агентства и ФКУ Росавтодора по сокращению объемов незавершенного строительства и произведенных затрат выявлен ряд недостатков в данной деятельности.

Наличие большого количества и объемов незавершенного строительства и произведенных затрат в ФКУ Росавтодора в основном обусловлено следующими причинами:

- планирование ПИР в количестве, при котором стоимость их дальнейшей реализации превышает объемы бюджетных средств, выделяемых Росавтодору на строительство (реконструкцию) объектов капитального строительства;
- отсутствие первичной учетной документации по учету работ в капитальном строительстве;
- отсутствие ПСД по объектам капитального строительства;
- отсутствие документов, подтверждающих завершение строительства (реконструкции) объектов дорожного хозяйства.

8.3. На 1 сентября 2023 года в ФКУ Росавтодора числятся 374 объекта незавершенного строительства и произведенные затраты в ПИР в количестве 1 062 единиц.

8.4. В Федеральном дорожном агентстве и ФКУ Росавтодора эффективность мер, направленных на снижение объемов незавершенного строительства и произведенных затрат, оценивается как недостаточная.

Так, за период с 1 января 2017 года по 1 сентября 2023 года количество объектов, строительство которых приостановлено, снизилось на 7 единиц (с 79 до 72 единиц), объем увеличился с 3 575,0 млн до 8 938,7 млн рублей, количество и объем нереализованной ПСД увеличились с 959 до 1 062 единиц и с 11 573,6 млн до 15 894,5 млн рублей соответственно.

8.5. В период 2017–2023 годов основная доля направленных ФКУ Росавтодора предложений по включению объектов в ФАИП приходилась на ПИР – 77,2 %, доля включенных в ФАИП объектов в части ПИР составила 63,9 %.

Превышение количества объектов в части ПИР по сравнению с количеством объектов в части СМР привело к образованию нереализованной ПСД.

На 1 сентября 2023 года количество и объем разработанной ПСД, которая не использована в рамках осуществления дорожной деятельности, в том числе в рамках ФАИП, составляют 972 единицы и 12 991,4 млн рублей соответственно.

При этом ПСД по 780 объектам капитального строительства на сумму 6 445,7 млн рублей не может быть реализована в связи с утратой актуальности.

8.6. По состоянию на 1 сентября 2023 года Росавтодором осуществлялась практика финансирования ПИР без учета объемов бюджетных средств, предусмотренных на выполнение СМР.

Так, из 207 актуальных объектов в части ПИР, подлежащих реализации в рамках ФАИП на сумму 7 392,2 млн рублей, в ФАИП отсутствуют СМР по 189 объектам (91,3 %) на сумму 6 197,3 млн рублей (83,8 %), в том числе по находящемуся в стадии проектирования 21 объекту на сумму 630,7 млн рублей.

8.7. Расходы федерального бюджета за период 2017–2023 годов на разработку ПСД составили 13 708,1 млн рублей. Объем бюджетных ассигнований, направленных на разработку не использованной в дальнейшем проектной документации, – 6 007,5 млн рублей, или 43,8 %.

Из разработанной в 2017 году ПСД не использовано 7 единиц (25 %), в 2018 году – 2 единицы (9,5 %), в 2019 году – 14 единиц (21,9 %), в 2020 году – 45 единиц (60 %), в 2021 году – 37 единиц (84,1 %), в 2022 году – 28 единиц (68,3 %), в 2023 году – 24 единицы (100 %).

Указанный факт свидетельствует о возможности оптимизации количества планируемых ПИР и расходов Росавтодора на их оплату, при этом высвободившиеся средства могут быть направлены на финансирование СМР.

8.8. Консолидированная бюджетная отчетность Росавтодора по объектам незавершенного строительства и произведенным затратам (форма 0503190) за 2017–2022 годы содержит некорректную информацию о состоянии объектов капитальных вложений.

8.9. Утвержденный Росавтодором Ведомственный план не предусматривает механизмов, направленных на его исполнение в установленные сроки (не определены ответственные исполнители, не предусмотрены мероприятия по комплексному техническому обследованию и строительно-технологическому аудиту объектов незавершенного строительства, а также по разработке методических документов, содержащих рекомендации по осуществлению мер, направленных на снижение объемов незавершенного строительства, не установлены периодичность и формы представления соответствующей отчетности). По состоянию на 27 октября 2023 года Ведомственный план в части снижения количества объектов реализован на 0,6 %, в части объемов – на 48,4 %.

Росавтодором не выполнены отдельные мероприятия Плана мероприятий («дорожной карты») о новых подходах к управлению незавершенными объектами капитального строительства.

Росавтодором были дважды направлены в Минфин России проекты приказов о списании затрат, понесенных на незавершенное строительство 28 объектов капитального строительства, однако указанные проекты не согласованы по причине отсутствия первичных учетных документов, предусмотренных подпунктом «б» пункта 10 Правил № 1517.

8.10. В период 1992–2023 годов ФКУ Росавтодора не принимались достаточные меры, направленные на своевременное отнесение в бухгалтерском учете фактически произведенных капитальных вложений на увеличение балансовой стоимости объектов основных средств в объеме затрат на их создание, дооборудование и реконструкцию.

Так, на 1 сентября 2023 года по 61 фактически построенному объекту числятся затраты на общую сумму 15 642,0 млн рублей, при этом по 16 объектам отсутствуют документы, подтверждающие осуществление капитальных вложений на сумму 61,0 млн рублей, а также документы по вводу объектов в эксплуатацию.

8.11. На 1 сентября 2023 года в ФКУ Росавтодора числится 72 объекта, строительство которых приостановлено, включая не переданные по ним затраты, с объемом капитальных вложений на сумму 8 938,7 млн рублей.

Причинами появления указанных объектов являются отсутствие финансирования, решения о нецелесообразности дальнейшей реализации, выполнение ПИР и СМР низкого качества.

Финансирование основной части приостановленных объектов (64 единицы, или 88,9 %) на сумму 3 095,9 млн рублей прекращено более пяти лет назад (1991–2017 годы). При этом по 61 объекту отсутствуют первичные учетные документы, на основании которых приняты к бухгалтерскому учету затраты на сумму 2 747,7 млн рублей.

Начиная с 2022 года после создания федерального реестра незавершенных объектов капитального строительства Росавтодором направлены обращения о включении в указанный реестр только 4 объектов (5,6 %) на сумму 2 199,4 млн рублей (24,6 %).

8.12. На 1 сентября 2023 года не завершена разработка ПСД по 61 объекту капитального строительства с объемом произведенных ФКУ Росавтодора затрат на сумму 1 669,4 млн рублей, из которых утрачена актуальность по 58 объектам (95,1 %) на сумму 1 466,5 млн рублей (87,8 %).

8.13. Установлено восемь фактов дублирования ФКУ Росавтодора одних и тех же участков автомобильных дорог в ПСД, общая стоимость разработки которых составила 429,7 млн рублей.

8.14. В ходе анализа результатов проведенной ФКУ Росавтодора в 2022–2023 годах инвентаризации незавершенного строительства и произведенных затрат выявлено их несоответствие фактическому наличию имущества.

Так, в соответствии с инвентаризационными описями объем вложений в объекты незавершенного строительства и произведенные затраты соответствуют данным бухгалтерского учета и отчетности за соответствующий период.

При этом в ходе ЭАМ установлено отсутствие разработанной в период 1990–2017 годов ПСД в количестве 456 единиц на сумму 3 431,4 млн рублей и первичных учетных документов в отношении 77 объектов, строительство которых осуществлялось в период 1991–2015 годов, с объемом капитальных вложений на сумму 2 808,7 млн рублей, что свидетельствует о формальном проведении инвентаризации.

Кроме того, в инвентаризационных описях не отражены данные о характере выполненных работ с указанием причин прекращения реализации.

9. Предложения (рекомендации)

9.1. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации с предложением поручить Минтрансу России совместно с Федеральным дорожным агентством в срок до 30 ноября 2024 года проработать вопрос об определении оснований и критериев отбора объектов строительства, реконструкции и комплексного обустройства автомобильных дорог федерального значения, в том числе для выполнения ПИР, а также о подготовке предложений для включения в федеральную адресную инвестиционную программу объектов ПИР с одновременным включением затрат на СМР.

9.2. Направить информационное письмо в Федеральное дорожное агентство с предложением поручить подведомственным федеральным казенным учреждениям в срок до 30 ноября 2024 года:

- провести инвентаризацию объектов незавершенного строительства в соответствии с требованиями нормативных и методических документов в части отражения в инвентаризационных описях данных о характере выполненных работ с указанием причин прекращения реализации и обеспечить своевременное направление в Федеральное казначейство и Росавтодор документов о результатах инвентаризации для их отражения в бюджетном учете и, соответственно, в бюджетной отчетности за 2024 год;
- проработать вопрос о восстановлении отсутствующих первичных учетных документов, документов по вводу объектов в эксплуатацию и ПСД;
- проработать вопрос об отнесении затрат по фактически введенным объектам капитального строительства в части СМР в состав основных средств.

9.3. Направить информационное письмо в Министерство финансов Российской Федерации.

9.4. Направить информационное письмо в Федеральное казначейство с предложением в целях корректного формирования сведений о вложениях в объекты недвижимого имущества, объектах незавершенного строительства по форме ОКУД 0503190 в рамках исполнения полномочий, определенных постановлением Правительства Российской Федерации от 15 февраля 2020 г. № 153⁹⁸, принять к сведению результаты экспертно-аналитического мероприятия.

9.5. Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

98. «О передаче Федеральному казначейству полномочий отдельных федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов и подведомственных им казенных учреждений».

