



ISSN 2712-7907

№ 11 (276) 2020

Бюллетень
Счетной палаты РФ
Незавершенное строительство

Представляя
номер

Светлана Орлова



Светлана Орлова
Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Данный выпуск Бюллетеня мы решили посвятить очень важной и сложной теме – незавершенному строительству.

Этот вопрос постоянно находится в фокусе внимания Счетной палаты. Для нас незавершенное строительство – это маркер качества управления государственной системы на всех уровнях, ее отношения к нуждам граждан нашей страны. Это показатель компетентности государственных служащих и их отношения к бюджетным средствам, к налогоплательщикам.

Годами не вводящиеся в эксплуатацию объекты социального назначения не позволяют добиться повышения качества жизни людей. Среди объектов незавершенного строительства, которые финансируются из бюджетов разных уровней, – школы и детские сады, поликлиники и больницы, дороги и объекты коммунальной инфраструктуры, учреждения культуры и спортивные сооружения. Из-за того что они не сдаются вовремя, в одних регионах дети вынуждены учиться во вторую и третью смену, в других – граждане не могут получить своевременную и качественную медицинскую помощь, чистую питьевую воду и т. д. Это свидетельствует о недостаточном качестве управления государственными ресурсами.

Особое внимание теме незавершенного строительства Счетная палата уделяет с 2018 года. В 2019 году мы провели масштабный анализ ситуации в этой сфере и направили в Правительство Российской Федерации системные предложения по снижению объемов и количества объектов незавершенного строительства (ОНС). К сожалению, разработанный на основе наших рекомендаций План мероприятий («дорожную карту») Правительство так и не утвердило. При этом 28 сентября 2020 года Президент по итогам расширенного заседания президиума Госсовета дал поручения по порядку списания расходов на ОНС.

В рамках решения проблемы незавершенного строительства Счетная палата постоянно взаимодействует с федеральными органами исполнительной власти. Так, в октябре наши представители принимали участие в общероссийском селекторном совещании с регионами под председательством вице-премьера Правительства Марата Хуснуллина, на котором рассматривались вопросы сокращения ОНС.

С прошлой проверки прошел год. Совместно с контрольно-счетными органами регионов мы провели повторный анализ ситуации: посмотрели динамику изменения объема и количества ОНС, оценили работу органов исполнительной власти федерального и регионального уровней, а именно – как они исполняли поручения Президента и Правительства, а также рекомендации Счетной палаты по улучшению ситуации в этой сфере.

Какую же картину мы получили? Увы, пока не ту, что нам хотелось бы. Анализ полученных данных позволяет сделать вывод, что реализуемые на федеральном и региональном уровнях меры не позволили добиться принципиальных изменений в сфере незавершенного строительства. Общий объем и количество незавершенных объектов практически не изменились.

По-прежнему остро стоит вопрос «брошенных объектов» и «долгостроя». Мы видим, что их количество системно не сокращается. Так, количество «долгостроя» составило по итогам 2019 года 3,4 тыс. объектов. Это на 47 объектов больше, чем было в 2018 году. Число «брошенных объектов» составило 4,3 тыс. объектов – на 6 больше, чем по итогам 2018 года.

Только 19 регионов утвердили планы снижения объема и количества ОНС и положения по их учету, а также определили ответственный орган исполнительной власти. При этом 28 регионов до настоящего времени не реализовали ни одну из перечисленных мер. Надо учитывать, что эта работа осуществляется в рамках выполнения поручения Правительства РФ, которое было дано еще 31 января 2017 года.

Поднимая тему незавершенного строительства в нашем Бюллетене, мы хотим услышать мнения экспертов, понять, что же не позволяет органам власти кардинально улучшить ситуацию: слабая исполнительская дисциплина или административные и нормативные барьеры. Надеемся, что наш Бюллетень придаст дополнительный импульс решению этой проблемы.

Содержание

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия	6
Официальная позиция	37
Экспертное мнение	44
Инфографика	78
Тематические проверки Счетной палаты	84
Международная практика	91
Исследования по теме	102
Публикации в СМИ	107
Новости Счетной палаты	122



Светлана Орлова
Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
20 октября 2020 года

Отчет

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг мер, принимаемых органами исполнительной власти Российской Федерации, направленных на сокращение объемов и количества объектов незавершенного строительства, а также хода исполнения соответствующих поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации за 2019 год и истекший период 2020 года» (с учетом информации контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации)

Краткие результаты экспертно-аналитического мероприятия

Цели

1. Проанализировать меры, принимаемые федеральными и региональными органами исполнительной власти для решения задачи сокращения незавершенного строительства.
2. Проанализировать, как федеральные и региональные органы исполнительной власти выполнили поручения Президента и Правительства Российской Федерации по сокращению незавершенного строительства.

Итоги анализа

Счетная палата провела повторный анализ работы федеральных и региональных органов исполнительной власти по сокращению незавершенного строительства, в том числе в рамках исполнения поручений Президента и Правительства Российской Федерации, которые были даны по итогам прошлогодней проверки Счетной палаты.

Анализ показал, что реализуемые на федеральном и региональном уровнях меры не привели к принципиальным изменениям в сфере незавершенного строительства. По итогам 2019 года общий объем вложений в объекты незавершенного строительства (ОНС) по главным распорядителям средств федерального бюджета и субъектам Российской Федерации составил 3,9 трлн рублей. Это на 4,1 %, меньше результатов 2018 года. Общее количество ОНС составило 63,9 тыс. объектов – на 2,2 % больше, чем в 2018 году.

По-прежнему остро стоит вопрос «проблемных объектов» – тех, строительство которых приостановлено или законсервировано («брошенные»), и тех, которые строятся более 5 лет («долгострой»). Как показал анализ, по итогам 2019 года их количество не только не сократилось, а, наоборот, увеличилось. Так, «долгостроя» стало больше на 47 объектов, общее количество достигло 3,4 тыс. объектов. Число «брошенных объектов» выросло на 6 единиц и составило 4,3 тыс. объектов.

Одна из проблем, которая существенно тормозит решение задач незавершенного строительства, – несовершенное нормативно-правовое регулирование в этой сфере. Оно не обеспечивает необходимые условия и действенные инструменты для эффективного сокращения объема и количества ОНС. В частности, в законодательстве до сих пор не закреплено само понятие «незавершенное

строительство». Ранее Счетная палата уже отмечала эту проблему, однако соответствующие изменения в нормативные правовые акты так и не были внесены.

Еще один проблемный аспект, на который Счетная палата также неоднократно обращала внимание, – отсутствие ответственного федерального органа исполнительной власти, который будет организовывать и координировать работу, направленную на снижение объема и количества ОНС.

Также нет эффективной системы учета и контроля за вовлечением ОНС в хозяйственный оборот. Это создает условия, при которых федеральные и региональные органы исполнительной власти принимают решения о строительстве новых объектов без оценки возможности завершения аналогичных недостроенных объектов.

Не создан единый информационный ресурс, который содержал бы полную и достоверную информацию об объеме и количестве ОНС, в том числе о сроках реализации инвестиционных проектов и мерах, осуществляемых органами исполнительной власти по вовлечению ОНС в хозяйственный оборот.

Выводы

Поручения Президента и Правительства Российской Федерации, предусматривающие принятие системных мер по снижению объемов и количества ОНС, в полном объеме не выполнены. Спустя год после предыдущей проверки Счетной палаты ситуация в сфере ОНС кардинально не изменилась: количество «брошенных объектов» и «долгостроя» системно не сокращается, предупредить появление новых проблемных объектов также не удалось.

Предложения Счетной палаты

Правительству Российской Федерации поручить заинтересованным федеральным органам исполнительной власти:

- доработать и внести на утверждение в Правительство Российской Федерации План мероприятий («дорожную карту») по сокращению ОНС, с учетом предложений Счетной палаты Российской Федерации;
- уделить особое внимание необходимости присвоить уникальный идентификационный номер каждому объекту капитального строительства (незавершенного строительства) на период его «жизненного цикла», чтобы обеспечить возможность получать оперативную информацию по соответствующему объекту и осуществлять контроль за реализацией инвестиционных проектов в автоматизированном режиме;

- определить уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по нормативно-правовому регулированию вопросов незавершенного строительства;
- проработать вопрос об установлении порядка принятия решения об осуществлении капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности или приобретения объектов недвижимого имущества в государственную (муниципальную) собственность с учетом схем территориального планирования Российской Федерации;
- проработать вопрос о внесении изменений в законодательство Российской Федерации в целях корректного учета в реестре федерального имущества данных в части ОНС (с учетом критериев ОНС, которые должны быть зарегистрированы как объекты недвижимости);
- утвердить ведомственные планы снижения объема и количества ОНС федеральным органам исполнительной власти, имеющим на балансе ОНС и не утвердившим указанные планы.

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг мер, принимаемых органами исполнительной власти Российской Федерации, направленных на сокращение объемов и количества объектов незавершенного строительства, а также хода исполнения соответствующих поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации за 2019 год и истекший период 2020 года» (с учетом информации контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации)

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 3.12.0.7 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2020 год.

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

Деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, направленная на одно решение задачи незавершенного строительства.

3. Цели экспертно-аналитического мероприятия

3.1. Цель 1. Анализ мер, принимаемых федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, направленных на решение задачи незавершенного строительства.

3.2. Цель 2. Анализ исполнения федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, направленных на решение задачи незавершенного строительства.

4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия

- Министерство экономического развития Российской Федерации (г. Москва).
- Министерство финансов Российской Федерации (г. Москва).
- Федеральное казначейство (г. Москва).
- Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (г. Москва).
- Федеральная служба государственной статистики (г. Москва).
- Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (г. Москва).
- Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (г. Москва).

5. Исследуемый период

2019 год и истекший период 2020 года.

6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

С 31 января по 27 октября 2020 года.

7. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

7.1. Анализ мер, принимаемых федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, направленных на решение задачи незавершенного строительства

7.1.1. Анализ динамики изменения объема и количества объектов незавершенного строительства на федеральном и региональном уровнях, в том числе по объектам, строительство которых приостановлено и (или) законсервировано или продолжается более пяти лет

Общий объем вложений в объекты незавершенного строительства (далее – ОНС), по данным бюджетной отчетности¹, по главным распорядителям средств федерального бюджета (открытые и закрытые данные) и по субъектам Российской Федерации (открытые данные) на 1 января 2020 года в 74,6 тыс. единиц ОНС составил 5 094,4 млрд рублей, из них:

- по главным распорядителям средств федерального бюджета (открытые и закрытые данные) – 2 142,8 млрд рублей, что на 229,7 млрд рублей, или на 9,7 %, меньше, чем в 2018 году, количество ОНС – 14,5 тыс. объектов, что на 1,7 тыс. объектов, или на 13,5 %, больше, чем в 2018 году;
- по субъектам Российской Федерации (открытые данные) – 2 951,6 млрд рублей, что на 60,6 млрд рублей, или 2,1 %, больше, чем в 2018 году, количество ОНС – 60,1 тыс. объектов, что на 1,5 тыс. объектов, или на 2,6 %, больше, чем в 2018 году (рис. 1).

Сведения об объектах незавершенного строительства по субъектам Российской Федерации представлены в приложении № 1 к настоящему отчету.

Общий объем вложений в ОНС по главным распорядителям средств федерального бюджета и субъектам Российской Федерации за 2019 год (открытые данные) составил 3 881 093,0 млн рублей, что на 165 212,9 млн рублей, или на 4,1 %, меньше, чем по итогам 2018 года. Количество ОНС составило 63,9 тыс. объектов, что на 1,4 тыс. объектов, или на 2,2 %, больше, чем по итогам 2018 года.

При этом объем вложений в «брошенные объекты»² составил 248 336,9 млн рублей, что на 11 551,9 млн рублей, или на 4,4 %, меньше, чем по итогам 2018 года. Количество

1. Форма 0503190 «Сведения о вложениях в объекты недвижимого имущества, объектах незавершенного строительства».

2. Объекты, строительство которых приостановлено либо законсервировано («брошенные объекты»).

«брошенных объектов» составило 4,3 тыс. объектов, что на 6 объектов больше, чем по итогам 2018 года.

Рисунок 1



Объем вложений в «долгострой»³ составил 875 563,4 млн рублей, что на 261 893,1 млн рублей, или на 23 %, меньше, чем по итогам 2018 года. Количество «долгостроя» составило 3,4 тыс. объектов, что на 47 объектов, или на 1,4 %, больше, чем по итогам 2018 года (рис. 2).

3. Объекты, строительство которых ведется более пяти лет («долгострой»).

Рисунок 2



Анализ динамики изменения объема и количества ОНС на федеральном и региональном уровнях, в том числе по объектам, строительство которых приостановлено и (или) законсервировано или продолжается более пяти лет, представлен в следующей таблице.

	Объем вложений в ОНС, млн руб.		Разница	Показатель динамики объема вложений в ОНС, %	Количество ОНС, ед.		Разница	Показатель динамики объема вложений в ОНС, %
	2018 г.	2019 г.			2018 г.	2019 г.		
«Общий объем и количество ОНС»								
ГРБС	1 155 369,8	929 516,6	-225 853,2	-19,5	4020	3859	-161	-4,0
Регионы	2 890 936,1	2 951 576,4	60 640,3	2,1	58537	60059	1522	2,6
Всего по РФ	4 046 305,9	3 881 093,0	-165 212,9	-4,1	62557	63918	1361	2,2
«Объем вложений в ОНС, строительство которых приостановлено и (или) законсервировано («брошенные объекты»)»								
ГРБС	55 582,4	48 180,9	-7 401,5	-13,3	543	848	305	56,2
Регионы	204 306,4	200 156,1	-4 150,3	-2,0	3 774	3 475	-299	-7,9
Всего по РФ	259 888,8	248 337,0	-11551,9	-4,4	4 317	4 323	6	0,1
«Объем вложений в ОНС, строительство которых ведется более пяти лет («долгострой»)»								
ГРБС	393 872,4	369 009,0	-24 863,4	-6,3	258	296	38	14,7
Регионы	743 584,1	506 554,5	-237 029,6	-31,9	3 072	3 081	9	0,3
Всего по РФ	1 137 456,5	875 563,5	-261 893,0	-23,0	3 330	3 377	47	1,4

Анализ динамики изменения объема и количества объектов незавершенного строительства на федеральном и региональном уровнях (данные отчетности на 1 января 2020 года)⁴ показал, что, несмотря на принимаемые органами исполнительной власти в рамках их компетенции меры, количество «брошенных объектов» и «долгостроя» не сокращается, поскольку системные меры по снижению объема и количества ОНС не реализованы.

4. Достоверность данных за 2019 год подтверждена Федеральным казначейством (оперативные сведения, которые в ходе утверждения Отчета Правительства Российской Федерации об исполнении федерального бюджета за 2019 год могут быть скорректированы).

7.1.2. Анализ организации и реализации мероприятий, осуществляемых органами исполнительной власти на федеральном и региональном уровнях, в целях решения задачи незавершенного строительства, а также оценку финансового обеспечения реализации целевых функций по объектам, строительство которых приостановлено и (или) законсервировано или продолжается более пяти лет

7.1.2.1. Существующее нормативно-правовое регулирование в сфере незавершенного строительства в настоящее время не обеспечивает необходимые организационные условия и действенные инструменты для решения задачи снижения объема и количества ОНС и требует совершенствования, что отмечалось и ранее по итогам проведенного в 2019 году экспертно-аналитического мероприятия⁵, однако соответствующие изменения в нормативные правовые акты внесены не были.

Ни Градостроительный кодекс Российской Федерации, ни иные нормативные правовые акты не определяют понятие «незавершенное строительство».

Не определен федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по нормативно-правовому регулированию вопросов незавершенного строительства и уполномоченный на организацию и координацию работы органов исполнительной власти Российской Федерации, направленной на снижение объема и количества ОНС.

Существующий порядок формирования Федеральной адресной инвестиционной программы (далее – ФАИП) на очередной финансовый год допускает включение новых объектов капитального строительства при наличии ОНС, не обеспеченных финансированием в очередном финансовом году, но ранее финансируемых в рамках ФАИП.

Наличие возможности внесения неограниченного количества изменений в акты Правительства Российской Федерации (решения ГРБС) об осуществлении капитальных вложений в части изменения сроков ввода объектов в эксплуатацию, а также отсутствие в законодательстве Российской Федерации норм, ограничивающих многократное изменение сроков ввода объектов в эксплуатацию, влечет риски систематического переноса сроков ввода объектов ФАИП в эксплуатацию.

Кроме того, что несоблюдение сроков (этапов) строительства (календарного плана строительства), предусмотренных проектной документацией, может повлечь за собой удорожание объектов капитального строительства, в том числе за счет расходов, связанных с повторным проведением государственной экспертизы проектной документации, а также увеличение сроков строительства и количества ОНС и, как следствие, риски недостижения показателей социально-экономического развития,

5. Экспертно-аналитическое мероприятие «Анализ результативности мер, принимаемых органами исполнительной власти Российской Федерации, направленных на сокращение объемов и количества объектов незавершенного строительства в 2017–2018 годах и за истекший период 2019 года (с учетом информации контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации)».

установленных документами стратегического планирования Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Кроме того, бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства нередко осуществляются без использования механизма ФАИП. Например, с 2018 года субъектам Российской Федерации, входящим в состав Дальневосточного федерального округа (далее – ДФО), за счет средств федерального бюджета предусмотрено предоставление иных межбюджетных трансфертов на реализацию мероприятий планов социального развития центров экономического роста. В 11 субъектах, входящих в состав ДФО, по состоянию на 1 января 2020 года подлежало реализации 378 мероприятий планов социального развития центров экономического роста с общим объемом предусмотренного финансирования 125 217,8 млн рублей, фактические расходы на строительство (приобретение) 1 118 объектов недвижимого имущества, включенных в указанные мероприятия, составили 54 597,0 млн рублей.

Указанная практика свидетельствует о недостатках бюджетного планирования инвестиций и ведет к увеличению рисков роста количества «брошенных» ОНС и удорожания строительства.

Отсутствие эффективной системы по учету, оценке ОНС и контролю за вовлечением таких объектов в хозяйственный оборот создает условия, при которых соответствующими федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации принимаются решения о строительстве новых объектов, аналогичных тем, по которым строительство не закончено, без оценки возможности завершения строительства таких объектов.

Кроме того, зачастую принятие решения о реализации нового инвестиционного проекта осуществляется без учета схем территориального планирования Российской Федерации.

Согласно пункту 7 поэтапного плана снижения объемов и количества объектов незавершенного строительства⁶ Федеральное казначейство должно осуществлять размещение на платформе «Управление» сведений по ОНС, в том числе не включенным в ФАИП. При этом в Положении⁷ о ГАС «Управление» такие требования не установлены. Внесение сведений об ОНС в указанную информационную систему нормативно не урегулировано и осуществляется только в рамках выполнения мероприятий указанного плана.

В настоящее время не определены критерии принятия решения о способе вовлечения в хозяйственный оборот ОНС (завершение строительства, консервация, списание и снос, иные способы), а также порядок принятия такого решения.

-
6. Поэтапный план снижения объемов и количества объектов незавершенного строительства утвержден первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шуваловым 31 января 2017 г. № 727п-П13.
 7. Положение о государственной автоматизированной информационной системе «Управление» утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2009 г. № 1088.

В реестре федерального имущества подлежат учету объекты, признанные ОНС⁸ и прошедшие регистрацию в Едином государственном реестре недвижимости. До момента регистрации в Едином государственном реестре недвижимости такие объекты являются капитальными вложениями и не подлежат учету в реестре федерального имущества.

Статьей 14 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» предусмотрено, что государственный кадастровый учет и (или) государственная регистрация прав осуществляются на основании заявления (за исключением установленных данным законом случаев) и документов, поступивших в орган регистрации прав в установленном этим законом порядке.

При этом следует отметить, что законодательством Российской Федерации не определены критерии ОНС, которые должны быть зарегистрированы как объекты недвижимости (например, определенная степень готовности объекта от общего объема его строительства, предусмотренного утвержденной проектной документацией, или необходимость его вовлечения в хозяйственный оборот).

7.1.2.2. В части принятия федеральными органами исполнительной власти мер, направленных на сокращение объема и количества ОНС и предотвращение образования новых объектов ОНС, в ходе проведения мероприятия получены следующие сведения.

Минстроем России осуществляется проработка вопроса перехода к системе управления жизненным циклом объектов капитального строительства путем внедрения технологий информационного моделирования для обеспечения единой сквозной кодификации объектов капитального строительства на территории Российской Федерации. В указанных целях планируется:

- внедрение системы управления жизненным циклом объектов капитального строительства на основе технологий информационного моделирования («Цифровое строительство»);
- обеспечение законодательных, правовых и методических основ управления жизненным циклом объектов капитального строительства;
- создание нормативно-технической базы управления жизненным циклом объектов капитального строительства.

По информации Минстроя России, он не имеет ОНС, а также отсутствует необходимость по формированию и утверждению плана и представления в Минэкономразвития России отчета о его выполнении. Согласно данным отчетности на 1 января 2020 года, у Минстроя России числятся на учете шесть ОНС с объемом вложений 263,7 млн рублей, строительство которых приостановлено либо законсервировано.

8. В соответствии с пунктом 3 Положения об учете федерального имущества, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2007 г. № 447, объектом учета федерального имущества является в том числе ОНС.

Подготовленные в 2019–2020 годах Минэкономразвития России (и с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти) и принятые федеральные законы и постановления Правительства Российской Федерации совершенствуют положения действующего законодательства:

- о контрактной системе, касающиеся закупок, предметом которых является подготовка проектной документации и (или) выполнение инженерных изысканий, выполнение работ по строительству, реконструкции и (или) капитальному ремонту объекта капитального строительства;
- в области ценообразования в строительстве и проведения государственной экспертизы проектной документации;
- в части оптимизации процедур формирования и реализации ФАИП.

Кроме того, Минэкономразвития России осуществляет постоянный мониторинг объектов капитального строительства, ввод которых не был осуществлен в установленные сроки в рамках реализации ФАИП в отчетном финансовом году.

Минэкономразвития России принимает меры по недопущению систематического переноса сроков ввода объектов ФАИП в эксплуатацию (или неисполнению соответствующих бюджетных ассигнований федерального бюджета), усилению контроля за вводимыми объектами в рамках ФАИП. С 2017 года ежемесячно осуществляется мониторинг хода работ по таким объектам.

Минэкономразвития России подготовило проект постановления Правительства Российской Федерации «О Правилах принятия решений о списании государственных капитальных вложений, финансовое обеспечение которых осуществлялось за счет средств федерального бюджета, в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации», однако до настоящего времени указанное постановление не утверждено.

В 2020–2021 годах планируется создание Единой интегрированной информационной системы расходов инвестиционного характера.

Минфином России подготовлены и направлены в Минстрой России изменения в Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений», которыми устанавливаются полномочия Правительства Российской Федерации или высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций на определение порядка списания произведенных государственных (муниципальных) капитальных вложений, в результате которых не создан объект капитального строительства.

Из-за неустранимых недостатков и нерешенных проблем при составлении и представлении отчетности в части сведений о вложениях в объекты недвижимого имущества, ОНС Минфин России считает представление сведений об ОНС в составе бухгалтерской (финансовой) отчетности нецелесообразным и, соответственно,

предлагает исключить из состава бюджетной отчетности формы 0503190 «Сведения о вложениях в объекты недвижимого имущества, объектах незавершенного строительства» и 0503790 «Сведения о вложениях в объекты недвижимого имущества, об объектах незавершенного строительства бюджетного (автономного) учреждения».

Федеральной службой по труду и занятости проводится мониторинг своевременности выплаты заработной платы работникам организаций, осуществляющим работы на инфраструктурных объектах (с объемом финансирования, превышающим 300 млн рублей), строительство которых предусматривается в ходе реализации национальных и федеральных проектов.

Федеральной службой по труду и занятости отмечается, что в рамках проведения указанного мониторинга в соответствии с регулярно представляемой в Роструд информацией субъектами Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти (государственными заказчиками по выполнению работ на наиболее крупных инфраструктурных объектах строительства) в настоящее время в рамках национальных и федеральных проектов отсутствуют «брошенные» объекты – строительство которых приостановлено более полугода назад и (или) законсервировано, а также объекты «долгостроя» – объекты, которые возводятся более пяти лет.

Согласно информации Федерального агентства по управлению государственным имуществом, по состоянию на 1 января 2020 года в реестре федерального имущества зарегистрировано 2 718 зданий и сооружений – ОНС, расположенных на территории Российской Федерации.

Приказом Росимущества от 19 июня 2019 г. № 178 в целях осуществления деятельности по вовлечению в хозяйственный оборот ОНС, находящихся в федеральной собственности, создана соответствующая комиссия. Однако в 2019 году в Росимуществе данная комиссия не собиралась и решения по дальнейшему использованию ОНС не принимались.

Росимуществом отмечается, что основными проблемами при организации учета и управления ОНС в Российской Федерации являются:

- длительная подготовка и согласование распоряжений Правительства Российской Федерации о передаче ОНС на иной уровень собственности;
- отсутствие нормативного правового акта, устанавливающего порядок списания затрат федеральных органов исполнительной власти на строительство ОНС, в случае, когда ОНС фактически нет, а затраты на их строительство числятся на балансе федеральных органов исполнительной власти;
- отсутствие денежных средств на завершение строительства, списание (утилизацию) ОНС.

Согласно информации Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, по состоянию на 1 января 2020 года в Едином государственном

реестре недвижимости (далее – ЕГРН) в целом по Российской Федерации было учтено 500 402 объекта незавершенного строительства всех форм собственности.

При этом на указанную дату ЕГРН содержит 457 658 зарегистрированных вещных прав на ОНС, в том числе 11 689 прав Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, из них:

- 3 173 права Российской Федерации;
- 2 790 прав субъектов Российской Федерации;
- 5 726 прав муниципальных образований.

Для целей исключения долгосрочного строительства Федеральным законом от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» предусмотрены:

- 1) изменения в Земельный кодекс Российской Федерации (в том числе введена «Глава V.1. Предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности»), предусматривающие:
 - возможность предоставления земельных участков для строительства исключительно в аренду, кроме случаев, предусмотренных статьей 3918 Земельного кодекса Российской Федерации;
 - нормативные сроки аренды земельного участка для строительства;
 - возможность заключения нового договора аренды земельного участка (на три года) для завершения строительства;
- 2) изменения в Гражданский кодекс Российской Федерации, в частности введена статья 2391, устанавливающая, что в случае прекращения действия договора аренды земельного участка, относящегося к публичной собственности, ОНС, находящиеся на указанном участке, могут быть изъяты у собственника по решению суда путем продажи с публичных торгов.

Указанные меры стимулируют застройщиков к своевременному завершению строительства объектов недвижимости и способствуют снижению объема долгосрочного строительства.

Вопросы определения признаков ОНС предлагается урегулировать проектом федерального закона «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации в части совершенствования законодательства о недвижимом имуществе»⁹, которым, в частности, предусмотрено, что ОНС считаются недвижимостью, если они создавались как объекты капитального строительства и степень готовности таких

9. Внесен в Правительство Российской Федерации письмом Минэкономразвития России от 11 февраля 2020 г. № 3805-МБ/Д23и, доработанный вариант письмом Росреестра от 14 июля 2020 г. № 11-6222-АБ/20 направлен в Аппарат Правительства Российской Федерации.

объектов составляет 30 % и более общего объема их строительства, реконструкции, предусмотренного утвержденной проектной документацией.

При этом, если в соответствии с законом подготовка проектной документации для строительства, реконструкции объекта не требуется, возведены фундамент и (или) стены, ОНС предлагается считать недвижимостью.

Согласно информации Федеральной службы государственной статистики, в 2019 году в незавершенном строительстве числилось в целом по Российской Федерации 77 826 зданий и сооружений, из них 9 416 законсервировано.

В рамках ФАИП в 2019 году осуществлены вложения в 1 308 ОНС на общую сумму 312 001 355,7 тыс. рублей.

Вышеприведенные данные неполны, поскольку они формируются на основе формы федерального статистического наблюдения¹⁰, не представленной по итогам 2019 года в Росстат Федеральным агентством по рыболовству, Министерством сельского хозяйства Российской Федерации, Федеральным агентством железнодорожного транспорта, Федеральной антимонопольной службой, Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерством Российской Федерации по делам Северного Кавказа.

НИИ статистики Росстата выполнена¹¹ научно-исследовательская работа «Разработка алгоритмов использования механизмов формирования перечня объектов, незавершенных строительством» (этап – 2019 год), обработаны материалы федеральных статистических наблюдений:

- актуализирован данными за 2019 год информационный массив незавершенных строительством объектов ФАИП;
- с использованием принципов построения уникального кода произведена внутрисистемная кодировка объектов строительства, включенных в ФАИП на 2020 год и на плановый период 2021–2022 годов;
- сформирован запросный режим сведений об ОНС в требуемых разрезах.

Анализ представленных федеральными органами исполнительной власти сведений о принимаемых ими мерах по сокращению объема и количества ОНС с учетом того, что количество «брошенных объектов» и «долгостроя» не сокращается, свидетельствует об их недостаточности.

7.1.2.3. Отмечается, что в настоящее время не производится консолидированная оценка объемов финансового обеспечения реализации целевых функций (завершение

10. Форма федерального статистического наблюдения № 1-БЗ (инвестиции) «Сведения об использовании ассигнований на осуществление капитальных вложений в объекты, мероприятия (укрупненные инвестиционные проекты), включенные в Федеральную адресную инвестиционную программу».

11. В соответствии с разделом 7 плана научно-исследовательских работ Росстата на 2018–2020 годы, утвержденного приказом Росстата от 20 декабря 2017 г. № 847.

строительства (реконструкции, технического перевооружения), консервация ОНС, приватизация (продажа) ОНС, передача ОНС другим субъектам хозяйственной деятельности в собственность субъектов Российской Федерации либо в муниципальную собственность, принятие ОНС в государственную казну, передача в концессию, списание и снос ОНС)¹², определенных в отношении ОНС, в том числе по объектам, строительство которых приостановлено и (или) законсервировано или продолжается более пяти лет.

Данная процедура является проектом, реализуемым Счетной палатой Российской Федерации в рамках осуществления пообъектного контроля ОНС посредством сбора и обобщения в автоматизированной информационной системе «Единая проектная среда» (далее – АИС ЕПС) информации об ОНС, включая информацию об остаточной (ориентировочной) стоимости завершения строительства и ввода в эксплуатацию.

На основании данных, представленных в АИС ЕПС (по состоянию на 1 октября 2020 года¹³), при общем объеме вложений в ОНС в 3 880 761,0 млн рублей остаточная стоимость завершения строительства составляет 900 179,0 млн рублей.

При общем объеме вложений в ОНС по субъектам Российской Федерации в размере 2 951 576,4 млн рублей стоимость завершения строительства объектов ОНС по 22 субъектам Российской Федерации, то есть 25 % субъектов, составляет 745 193,9 млн рублей.

При общем объеме вложений в ОНС по ГРБС в размере 929 184,6 млн рублей стоимость завершения строительства объектов ОНС по представившим на указанную дату информацию ГРБС составляет 154 985,0 млн рублей.

В ходе проведения мероприятия проведен выборочный анализ информации, представленной в АИС ЕПС.

В Белгородской области по состоянию на 1 января 2020 года общее количество ОНС составило 720 объектов с объемом вложений 12 804,1 млн рублей, при этом общий объем финансового обеспечения реализации целевых функций, определенных в отношении ОНС, составил 3 120,1 млн рублей (или 24,4 % уже осуществленных вложений в ОНС).

По 14 объектам, строительство которых приостановлено и (или) законсервировано, с общим объемом вложений 27,7 млн рублей на реализацию целевых функций требуется 38,0 млн рублей (или на 37,2 % больше уже осуществленных вложений в объекты, строительство которых приостановлено и (или) законсервировано).

12. В соответствии с Методическими рекомендациями по формированию целевой функции в отношении объектов незавершенного строительства и подготовке и утверждению ведомственных планов снижения объемов и количества объектов незавершенного строительства (письмо Минэкономразвития России от 6 марта 2017 г. № 5575-ЕЕ/Д17и).

13. На указанную дату соответствующие данные представлены 13 федеральными органами исполнительной власти и 22 субъектами Российской Федерации.

При этом отмечается, что в отношении 13 из 14 объектов, строительство которых приостановлено и (или) законсервировано, целевая функция не определена, одновременно потребность в финансовом обеспечении реализации указанной целевой функции заявлена в объеме 38,0 млн рублей.

Согласно информации ответственного органа Белгородской области по 11 объектам, строительство которых продолжается более пяти лет, с объемом вложений 499,6 млн рублей отсутствует потребность в финансовом обеспечении реализации целевых функций.

В Брянской области по состоянию на 1 января 2020 года общее количество ОНС составило 412 объектов с объемом вложений 5 704,1 млн рублей, при этом общий объем финансового обеспечения реализации целевых функций, определенных в отношении ОНС, составил 12 234,3 млн рублей (или в 2,1 раза больше уже осуществленных вложений в ОНС).

По 36 объектам, строительство которых приостановлено и (или) законсервировано, с общим объемом вложений 700,3 млн рублей на реализацию целевых функций требуется 1 320,9 млн рублей (или в 1,9 раза больше уже осуществленных вложений в объекты, строительство которых приостановлено и (или) законсервировано).

При этом отмечается, что в отношении 15 из 36 объектов, строительство которых приостановлено и (или) законсервировано, целевая функция не определена, одновременно потребность в финансовом обеспечении реализации указанной целевой функции заявлена в объеме 915,9 млн рублей, что составляет наибольший удельный вес в общем объеме необходимого финансового обеспечения реализации целевых функций (69,3 %).

В отношении 11 объектов, строительство которых продолжается более пяти лет, с объемом вложений 864,0 млн рублей на реализацию целевых функций требуется 2 853,5 млн рублей (или в 3,3 раза больше уже осуществленных вложений в объекты, строительство которых продолжается более пяти лет).

При этом наибольший удельный вес в общем объеме необходимого финансового обеспечения реализации целевых функций занимает финансовое обеспечение реализации целевой функции «строительство (реконструкция, техническое перевооружение) объекта незавершенного строительства продолжается» – 2 851,1 млн рублей (99,9 %).

В Липецкой области по состоянию на 1 января 2020 года общее количество ОНС составило 605 объектов с объемом вложений 9 086,1 млн рублей, при этом общий объем финансового обеспечения реализации целевых функций, определенных в отношении ОНС, составил 27 461,6 млн рублей (или в 3,0 раза больше уже осуществленных вложений в ОНС).

По девяти объектам, строительство которых приостановлено и (или) законсервировано, с общим объемом вложений 389,5 млн рублей на реализацию целевых функций

требуется 2 819,5 млн рублей (или в 7,2 раза больше уже осуществленных вложений в объекты, строительство которых приостановлено и (или) законсервировано).

При этом отмечается, что финансовое обеспечение реализации целевой функции «консервация объекта незавершенного строительства» заявлено в объеме 2 451,0 млн рублей, что составляет 86,9 % общего объема необходимого финансового обеспечения реализации целевых функций.

В отношении шести объектов, строительство которых продолжается более пяти лет, с объемом вложений 826,9 млн рублей на реализацию целевых функций требуется 7 360,1 млн рублей (или в 8,9 раза больше уже осуществленных вложений в объекты, строительство которых продолжается более пяти лет).

При этом наибольший удельный вес в общем объеме необходимого финансового обеспечения реализации целевых функций занимает финансовое обеспечение реализации целевой функции «иная целевая функция» – 6 221,1 млн рублей (84,5 %).

Таким образом, на региональном уровне объем необходимого финансового обеспечения реализации целевых функций может многократно превышать объем вложений, осуществленных в ОНС.

В части Минстроя России по состоянию на 1 января 2020 года общее количество ОНС составило 16 объектов с объемом вложений 7 876,9 млн рублей, при этом общий объем финансового обеспечения реализации целевых функций, определенных в отношении ОНС, составил 1 619,1 млн рублей (или 20,6 % уже осуществленных вложений в ОНС).

Согласно информации Минстроя России, по шести объектам, строительство которых приостановлено и (или) законсервировано, с общим объемом вложений 263,7 млн рублей финансовое обеспечение на реализацию целевых функций не требуется.

По состоянию на 1 января 2020 года объекты, строительство которых продолжается более пяти лет, у Минстроя России отсутствуют.

В части МЧС России по состоянию на 1 января 2020 года общее количество ОНС составило 249 объектов с объемом вложений 21 630,8 млн рублей, при этом общий объем финансового обеспечения реализации целевых функций, определенных в отношении ОНС, составил 30 235,8 млн рублей (или в 1,4 раза больше уже осуществленных вложений в ОНС).

По 88 объектам, строительство которых приостановлено и (или) законсервировано, с общим объемом вложений 10 891,8 млн рублей на реализацию целевых функций требуется 8 784,7 млн рублей (или 80,7 % уже осуществленных вложений в объекты, строительство которых приостановлено и (или) законсервировано).

При этом в отношении 51 из 88 объектов, строительство которых приостановлено и (или) законсервировано, реализации подлежит целевая функция «завершение строительства (реконструкции, технического перевооружения)», финансовое обеспечение реализации которой заявлено в объеме 4 116,8 млн рублей, что составляет 46,9 % общего объема необходимого финансового обеспечения реализации целевых

функций. В отношении 22 из 88 объектов, строительство которых приостановлено и (или) законсервировано, реализации подлежит целевая функция «консервация объекта незавершенного строительства», финансовое обеспечение реализации которой заявлено в объеме 2 935,8 млн рублей, что составляет 33,4 % общего объема необходимого финансирования реализации целевых функций.

В отношении трех объектов, строительство которых продолжается более пяти лет, с объемом вложений 2 810,8 млн рублей на реализацию целевых функций требуется 925,6 млн рублей (или 32,9 % уже осуществленных вложений в объекты, строительство которых продолжается более пяти лет).

При этом 100 % необходимого финансового обеспечения реализации целевых функций приходится на финансовое обеспечение реализации целевой функции «строительство (реконструкция, техническое перевооружение) объекта незавершенного строительства продолжается».

7.2. Анализ исполнения федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, направленных на решение задачи незавершенного строительства

7.2.1. Анализ исполнения федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, направленных на сокращение незавершенного строительства

7.2.1.1. В соответствии с поручением Президента Российской Федерации¹⁴ Правительство Российской Федерации в срок до 31 марта 2016 года должно было обеспечить проведение инвентаризации ОНС, не включенных в ФАИП, и создание информационного ресурса, содержащего полную информацию по указанным объектам.

Президентом Российской Федерации поручено¹⁵ провести инвентаризацию ОНС, при строительстве которых были использованы средства бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, стоимость строительства которых составляет более 10 млн рублей. По итогам инвентаризации принять решение о завершении строительства, реконструкции, консервации, сносе, приватизации,

14. Подпункт «ж» пункта 1 перечня поручений от 18 августа 2015 г. № Пр-1659.

15. Подпункт «г» пункта 6 перечня поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Государственного совета Российской Федерации (17 мая 2016 года) от 11 июня 2016 г. № Пр-1138ГС.

передаче в концессию таких объектов, а также разработать порядок и установить сроки их ввода в эксплуатацию и оформления прав собственности на них.

Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шуваловым 31 января 2017 г. № 727п-П13 утвержден поэтапный план снижения объемов и количества объектов незавершенного строительства (далее – Поэтапный план), включающий мероприятия по снижению объемов и количества ОНС на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Мероприятия Поэтапного плана реализованы не в полном объеме.

Так, установлены факты отсутствия у Минэнерго России, Минстроя России и Росприроднадзора утвержденных ведомственных планов снижения объемов и количества ОНС, в том числе путем их вовлечения в инвестиционный процесс, утверждение которых в соответствии с пунктом 4 раздела 1 Поэтапного плана предполагалось в срок до 1 апреля 2017 года.

Анализ деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по утверждению планов поэтапного снижения объемов и количества ОНС в соответствии с пунктом 2 раздела II Поэтапного плана показал:

- планы снижения ОНС по всем органам исполнительной власти регионов утверждены в 40 из 85 субъектов Российской Федерации;
- положения по учету ОНС в регионе утверждены в 39 из 85 субъектов Российской Федерации;
- ответственный орган исполнительной власти в регионе по учету ОНС определен в 31 из 85 субъектов Российской Федерации (рис. 3).

Отмечается, что только 19 субъектов Российской Федерации¹⁶ утвердили планы снижения объема и количества ОНС, положения по учету ОНС и определили ответственный орган исполнительной власти по учету ОНС. При этом 28 субъектов Российской Федерации¹⁷ до настоящего времени не реализовали ни одной из перечисленных мер.

7.2.1.2. Во исполнение поручения Правительства Российской Федерации от 19 октября 2018 г. № ВМ-П16–7104 Минкавказом России разработан комплексный план по снижению объемов и количества ОНС на территории Северо-Кавказского федерального округа (далее – Комплексный план).

16. Амурская, Белгородская, Брянская, Калининградская, Костромская, Мурманская, Новгородская, Орловская, Омская и Тамбовская области, Чувашская и Чеченская республики, республики Дагестан, Ингушетия, Калмыкия, Крым, Мордовия, Татарстан, Ставропольский край.

17. Города Москва и Севастополь, Астраханская, Ивановская, Кировская, Курганская, Ленинградская, Новосибирская, Оренбургская, Псковская, Саратовская, Сахалинская, Тверская, Тульская и Тюменская области, республики Башкортостан, Карелия, Саха (Якутия), Тыва и Хакасия, Удмуртская Республика, Еврейская автономная область, Забайкальский, Камчатский, Красноярский, Пермский и Приморский края, Чукотский автономный округ.

Выполнение поэтапного плана снижения объемов и количества объектов незавершенного строительства субъектами Российской Федерации



● 28
Меры не приняты

● 38
Приняты не все меры

● 19
Необходимые меры приняты

Мероприятия Комплексного плана¹⁸ в части определения ответственного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, входящего в состав Северо-Кавказского федерального округа (далее – СКФО), на который возложен весь комплекс работ по исполнению Комплексного плана, а также закрепления персональной ответственности из числа высших должностных лиц органов исполнительной власти субъектов СКФО, выполнены в полном объеме в установленные сроки.

Проведение детальной инвентаризации ОНС и определение целевой функции объектов для дальнейшего принятия решения по их использованию не завершено в Республике Дагестан, Кабардино-Балкарской Республике, Республике Северная Осетия – Алания и Ставропольском крае, также не завершена субъектами СКФО работа по исполнению целевых функций ОНС, Республикой Ингушетия не разработана «дорожная карта» по снижению объемов и количества ОНС.

Отмечается, что по состоянию на 1 января 2020 года, согласно данным формы 0503190, количество ОНС в СКФО увеличилось на 163 объекта (или на 4,7 %) по сравнению с предыдущим годом и составило 3 630 объектов, объем вложений в ОНС увеличился на 1 781,2 млн рублей (или на 1,3 %) по сравнению с предыдущим годом и составил 134 574,1 млн рублей.

При этом количество ОНС, строительство которых ведется более пяти лет, увеличилось по сравнению с предыдущим годом на 7 объектов (или на 6,5 %) и составило по итогам 2019 года 115 объектов, объем вложений в «долгострой» увеличился по сравнению с предыдущим годом на 4 736,1 млн рублей (или на 48,3 %) и составил 14 547,4 млн рублей (рис. 4).

При реализации Комплексного плана выявлены следующие недостатки:

- отсутствие целевых показателей его реализации (общее количество ОНС, количество ОНС, которое необходимо сократить к отчетной дате);
- отсутствие пообъектного анализа сокращения ОНС с разбивкой по целевым функциям;
- несоответствие данных о количестве ОНС Федерального казначейства и ответственных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, входящих в состав СКФО.

18. Письмо Минэкономразвития России от 27 марта 2020 г. № 9613-МБ/Д32и.

Динамика общего объема вложений в ОНС и в «долгострой» в СКФО

● 2018 г. ● 2019 г.



млн руб.

7.2.2. Анализ реализации федеральными органами исполнительной власти системных предложений Счетной палаты Российской Федерации и анализ реализации органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации предложений контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, направленных на решение задачи незавершенного строительства

7.2.2.1. По итогам проведенного в 2019 году экспертно-аналитического мероприятия¹⁹ Счетной палатой Российской Федерации Председателю Правительства Российской Федерации

19. Экспертно-аналитическое мероприятие «Анализ результативности мер, принимаемых органами исполнительной власти Российской Федерации, направленных на сокращение объемов и количества объектов незавершенного строительства в 2017–2018 годах и за истекший период 2019 года (с учетом информации контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации)».

Федерации Д.А. Медведеву представлены²⁰ системные предложения, направленные на снижение объема и количества ОНС. Перечень указанных предложений приведен в приложении № 2 к настоящему отчету.

Минстрою России (В.В. Якушеву), Минэкономразвития России (М.С. Орешкину) и Минфину России (Л.В. Горнину) поручено²¹ проработать предложения Счетной палаты Российской Федерации и представить согласованные предложения с проектом доклада Председателю Правительства Российской Федерации.

Минстрой России представил²² проект доклада Председателю Правительства Российской Федерации Д.А. Медведеву, содержащий в том числе информацию о разработке плана мероприятий («дорожной карты») по внесению изменений в законодательство Российской Федерации в целях реализации предложений Счетной палаты Российской Федерации.

В дальнейшем Минстрой России проинформировал²³ Аппарат Правительства Российской Федерации о подготовке проекта плана мероприятий («дорожной карты»), направленных на снижение объемов и количества ОНС (далее – проект Плана мероприятий («дорожная карта»), который проработан в Аппарате Правительства Российской Федерации с учетом предложений федеральных органов исполнительной власти.

Анализ проекта Плана мероприятий («дорожной карты») показал, что системные предложения Счетной палаты Российской Федерации по снижению объема и количества ОНС учтены не в полном объеме.

Так, проект Плана мероприятий («дорожной карты») не учитывает следующих предложений Счетной палаты Российской Федерации:

- 1) об определении уполномоченного федерального органа исполнительной власти (Минэкономразвития России), осуществляющего функции по нормативно-правовому регулированию вопросов незавершенного строительства и по координации деятельности и взаимодействию федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, направленной на снижение объема и количества ОНС, а также по мониторингу хода и результатов указанной деятельности и формированию системы контроля за решением задачи снижения объема и количества ОНС;
- 2) об установлении критериев принятия решения о способе вовлечения в хозяйственный оборот ОНС, а также порядка принятия такого решения;

20. Письмо Счетной палаты Российской Федерации от 24 сентября 2019 г. № 01-2885/13-04.

21. Поручение заместителя Председателя Правительства Российской Федерации В.Л. Мутко от 11 октября 2019 г. № ВМ-П13-8749 во исполнения поручения Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева от 30 сентября 2019 г. № ДМ-П9-8307р.

22. Письмо Минстрою России от 23 октября 2019 г. № 40058-ЮГ/08.

23. Письмо Минстрою России от 26 марта 2020 г. № 11571-ИФ/03.

- 3) о внесении в постановление Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2009 г. № 1088 «О государственной автоматизированной информационной системе «Управление» изменений в части:
- отражения в ГАС «Управление» данных об объеме и о количестве ОНС на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;
 - осуществления Министерством экономического развития Российской Федерации мониторинга полноты, достоверности и своевременности представления данных (информации) об объеме и о количестве ОНС в ГАС «Управление»;
- 4) о формировании информационного ресурса, позволяющего на основании уникального идентификационного номера, присвоенного объекту капитального строительства, получать сведения на всех этапах жизненного цикла объекта капитального строительства (проектирование, создание, эксплуатация, вывод из эксплуатации);
- 5) о возможности применения показателей, отражающих снижение (изменение) объема и количества ОНС и вовлечение их в хозяйственный оборот, при предоставлении (распределении) дотации из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации;
- 6) об учете результатов работы, направленной на снижение объема и количества ОНС, при расчете показателей оценки эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также об установлении ключевых показателей эффективности (KPI) для должностных лиц, возглавляющих федеральные органы исполнительной власти.

Впоследствии пунктом 6 протокола всероссийского селекторного совещания у заместителя Председателя Правительства Российской Федерации М.Ш. Хуснуллина от 28 февраля 2020 г. № МХ-П16-20пр Минстрою России, Минэкономразвития России, Минфину России и Росимуществу поручено до 1 апреля 2020 года внести в Правительство Российской Федерации согласованный проект Плана мероприятий («дорожной карты»), направленных на снижение ОНС, в том числе предусмотрев разработку порядка присвоения уникального идентификационного номера каждому ОНС на период его «жизненного цикла».

Однако до настоящего времени План мероприятий («дорожная карта») не утвержден. Предложения Счетной палаты Российской Федерации, направленные на снижение объема и количества ОНС, не реализованы.

7.2.2.2. Анализ информации, представленной контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации (далее – КСО) по запросу Счетной палаты Российской Федерации, свидетельствует о следующем.

Тематические мероприятия, затрагивающие вопросы снижения объема и количества ОНС, в 2019 году и в истекшем периоде 2020 года проводились КСО в 44 из 85 субъектов Российской Федерации.

В рамках мероприятий по проверке исполнения регионального бюджета в 2019 году и в истекшем периоде 2020 года вопросы в части незавершенного строительства рассматривались КСО в 37 из 85 субъектов Российской Федерации.

По результатам указанных мероприятий КСО выявлены нарушения и недостатки, допускаемые органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, наиболее распространенными из которых являются:

- искажение показателей бюджетной (финансовой) отчетности, нарушения ведения бухгалтерского (бюджетного) учета, составления бухгалтерской (финансовой) отчетности;
- непроведение мероприятий по инвентаризации капитальных вложений в объекты нефинансовых активов либо их проведение ненадлежащим образом;
- отсутствие утвержденных результатов инвентаризации;
- нарушение сроков строительства и ввода объектов в эксплуатацию;
- неосуществление консервации ОНС;
- эксплуатация фактически законченных объектов, которые продолжают учитываться в отчетности как ОНС, без осуществления их государственной регистрации в установленном порядке;
- отсутствие порядка учета ОНС и органа, уполномоченного на учет ОНС и ведение реестра таких объектов;
- низкое качество планирования бюджетных инвестиций главными администраторами бюджетных средств;
- отсутствие системной работы, направленной на решение задачи сокращения объема и количества ОНС.

По итогам проведенных КСО мероприятий органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации направлены соответствующие требования в части устранения нарушений и рекомендации по снижению объема и количества ОНС.

Сведения об анализе реализации органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации системных предложений КСО, направленных на решение задачи незавершенного строительства, представлены в приложении № 3 к настоящему отчету.

8. ВЫВОДЫ

8.1. Реализуемые на федеральном и региональном уровнях меры не позволили добиться принципиальных изменений в части сокращения объема и количества существующих ОНС и предупреждения появления новых проблемных ОНС.

Анализ динамики изменения объема и количества ОНС на федеральном и региональном уровнях (данные отчетности на 1 января 2020 года) показал, что, несмотря на принимаемые органами исполнительной власти меры, количество объектов, строительство которых приостановлено либо законсервировано («брошенные объекты»), и объектов, строительство которых ведется более пяти лет («долгострой»), не сокращается.

8.2. Поручения Президента и Правительства Российской Федерации, предусматривающие принятие системных мер по снижению объема и количества ОНС, в том числе Поэтапный план снижения объемов и количества ОНС и Комплексный план по снижению объемов и количества ОНС на территории СКФО, федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в полном объеме не выполнены.

Результативность иных мер, принимаемых органами исполнительной власти, направленных на выявление и сокращение объема и количества ОНС, вовлечение приостановленного строительством объектов в инвестиционный процесс и хозяйственный оборот, является недостаточной.

С учетом низкого уровня показателей сокращения объема и количества ОНС следует отметить риски недостижения показателей социально-экономического развития, установленных документами стратегического планирования Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

8.3. Предложения Счетной палаты Российской Федерации, направленные на снижение объема и количества ОНС, несмотря на наличие соответствующих поручений Правительства Российской Федерации, не реализованы, федеральные органы исполнительной власти не приступали к их реализации.

Находящийся в разработке с конца 2019 года План мероприятий («дорожная карта»), направленных на снижение объемов и количества ОНС, в котором должны были быть отражены упомянутые предложения Счетной палаты Российской Федерации, до настоящего времени не утвержден.

Как следствие, не приняты системные решения, а также не сформированы необходимые действенные инструменты для решения задачи снижения объема и количества ОНС и недопущения их возникновения.

8.4. Существующее нормативно-правовое регулирование в сфере незавершенного строительства в настоящее время не обеспечивает комплексного решения проблемы снижения объема и количества ОНС и требует совершенствования.

В частности, в законодательстве Российской Федерации используется понятие «незавершенное строительство», которое нормативными правовыми актами не определено. В системе федеральных органов исполнительной власти не назначен орган, осуществляющий функции по нормативно-правовому регулированию вопросов незавершенного строительства и уполномоченный на организацию и координацию работы органов исполнительной власти Российской Федерации, направленной на снижение объема и количества ОНС.

8.5. Не создан информационный ресурс, содержащий полную и достоверную информацию об объеме и о количестве ОНС, в том числе информацию о сроках реализации инвестиционных проектов, а также о мерах, осуществляемых органами исполнительной власти Российской Федерации по вовлечению ОНС в хозяйственный оборот.

Существующие информационные системы федеральных органов исполнительной власти (Росстат, Росреестр, Росимущество) и создаваемые для реализации отдельных задач в части незавершенного строительства (Минэкономразвития России, Минстрой России) ориентированы на потребности и сферу полномочий соответствующих ведомств, их интеграция не осуществлена и в настоящее время не предполагается. Координация работ при создании и модернизации информационных систем не осуществляется.

8.6. В настоящее время не производится консолидированная оценка объемов финансового обеспечения реализации целевых функций, определенных в отношении ОНС, в том числе по объектам, строительство которых приостановлено и (или) законсервировано или продолжается более пяти лет.

Анализ показал, что на уровне субъекта Российской Федерации объем необходимого финансового обеспечения реализации целевых функций может превышать объем вложений, осуществленных в ОНС.

8.7. Отмечается, что только 19 субъектов Российской Федерации утвердили планы снижения объема и количества ОНС, положения по учету ОНС и определили ответственный орган исполнительной власти по учету ОНС. При этом 28 субъектов Российской Федерации до настоящего времени не реализовали ни одной из перечисленных мер.

8.8. Органами государственной власти субъектов Российской Федерации не проводится системная работа, направленная на решение задачи сокращения объема и количества ОНС.

9. Предложения (рекомендации)

9.1. Направить информационное письмо Счетной палаты Российской Федерации в Правительство Российской Федерации с предложением поручить заинтересованным федеральным органам исполнительной власти:

- доработать и внести в Правительство Российской Федерации на утверждение План мероприятий («дорожную карту») с учетом предложений Счетной палаты Российской Федерации, изложенных в письме от 24 сентября 2019 г. № 01-2885/13-04 на имя Председателя Правительства Российской Федерации, уделив особое внимание необходимости присвоения уникального идентификационного номера каждому объекту капитального строительства (незавершенного строительства) на период его «жизненного цикла» в целях обеспечения возможности получения оперативной информации по соответствующему объекту и осуществления контроля за реализацией инвестиционных проектов в автоматизированном режиме, а также определения уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по нормативно-правовому регулированию вопросов незавершенного строительства;
- проработать вопросы:
 - об установлении порядка принятия решения об осуществлении капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности или приобретения объектов недвижимого имущества в государственную (муниципальную) собственность с учетом схем территориального планирования Российской Федерации;
 - о внесении изменений в законодательство Российской Федерации в целях корректного учета в реестре федерального имущества данных в части ОНС (с учетом критериев ОНС, которые должны быть зарегистрированы как объекты недвижимости);
- утвердить ведомственные планы снижения объема и количества ОНС федеральным органам исполнительной власти, имеющим на балансе ОНС и не утвердившим указанные планы.

9.2. Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Официальная ПОЗИЦИЯ



Марат Хуснуллин
заместитель Председателя Правительства
Российской Федерации

Проблема незавершенного строительства, действительно, остается актуальной для органов исполнительной власти. Мы в ежедневном формате проводим работу по выработке комплекса мер по уменьшению объема незавершенного строительства. Очевидно, что эта проблема должна решаться, так как это и потраченные бюджетные средства, и неграмотно использованные земельные участки, которые могут быть пущены в оборот.

Для этого нужно вести системную работу и пересматривать подходы к ОНС. К сожалению, за прошлые годы накопился достаточно большой объем такого рода объектов, но могу сказать, что мы занимаемся каждым из них, чтоб принять оптимальное решение и вернуть земли в оборот.

На сегодняшний день на площадке Правительства Российской Федерации мы формируем комплекс мер, направленных на уменьшение объема незавершенного строительства. Одновременно с этим мы ведем работу по недопущению увеличения объема незавершенки. В частности, совместно с Минстроем прорабатываем вопрос увеличения компетенций госзаказчиков, что позволит не только не допускать появления новых ОНС, но и экономить бюджетные средства.



Владимир Якушев

министр строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации

с 18 мая 2018 года по 9 ноября 2020 года

Выступление на онлайн-конференции «Борьба с незавершенным строительством как драйвер развития регионов» в рамках Форума стратегов - 2020

В настоящее время ведется оцифровка каждого объекта незавершенного строительства. Это делается для того, чтобы разработать процесс принятия решений по дальнейшему использованию таких объектов.

Необходимо четко понимать, в рамках каких полномочий выявлен объект незавершенного строительства. Поэтому данный вопрос мы разделили на два блока.

Первый – это технология работы с затратами, то есть все, что касается вопросов бухгалтерского учета. Они относятся к Министерству финансов и Министерству экономического развития, которые должны решить, каким образом будет выглядеть эта технология, как она будет работать и каков будет порядок выдачи денег.

К сожалению, на сегодняшний день нужно признать, что нормативных документов в этой части недостаточно, и порядок не очень четко определен.

Второй блок связан с нашим министерством. В первую очередь мы будем работать над физикой – это оценка и инструментальное обследование объектов, проектно-сметная документация и выделение средств с обязательным условием, предусматривающим полный объем финансирования. Только когда будут определены денежные затраты и технология экономической эффективности, можно принимать решение о том, что выгоднее будет сделать с объектом незавершенного строительства: достраивать или строить новый. Хочу отметить, что технологии строительства ушли далеко вперед и некоторые объекты лучше построить заново, несмотря на то что финансово его выгоднее достроить. Приведу пример: объектом незавершенного строительства числится станция обезжелезивания, которой уже 20 лет. Нынешние технологии и те, при которых планировалось строительство, – разнятся. И если достраивать эту станцию по изначальному плану, вода не будет соответствовать необходимому на сегодняшний день качеству. В данном случае правильнее будет начать строить объект заново.

Хочу отметить, что на данный момент мы получили такой объем незавершенки еще и потому, что субъекты Российской Федерации не получали полное финансирование в рамках ФАИП. Сначала регионам выделяли средства, благодаря которым можно было начать строительство, а потом, при формировании федерального бюджета на следующие годы, про них просто забывали, и денег регионы не получали. Конечно,

это экономически неэффективно. Поэтому для нас очень важно, чтобы объекты, которые надо достраивать, получали полное финансирование.

Также очень важный момент связан с земельным вопросом. Когда начинается стройка, выделение земельного участка зачастую не делается в соответствии с действующим законодательством. Например, начинают строить, не оформив землю, а потом не могут ввести объект в эксплуатацию.

Кроме того, объекты разные, цикл строительства может длиться от года до трех лет. Как правило, за три года любой, даже наиболее сложный объект должен быть построен. Поэтому в трехлетке в бюджетном планировании необходимо предусматривать полный объем финансирования. Соответственно, такой объект мы получим в том виде, в котором он сегодня нужен, который будет выполнять весь свой функционал и приносить людям пользу.

Таким образом, технология должна выглядеть так: инструментальное обследование объекта, профессионально подготовленное решение о последующем использовании объекта, выделение денежных средств.

Очень важно, что Счетная палата Российской Федерации инициирует данный процесс. Именно благодаря этому началась системная работа, в первую очередь в части увеличения экономической эффективности и принятия правильных управленческих решений.

На сегодняшний день Счетная палата уже проделала огромную работу: собрана вся аналитика, есть четкое понимание, как разделить объекты незавершенного строительства, как к каждому из них подходить. Я считаю, что благодаря этому у нас уже заложен достаточно хороший фундамент, чтобы в решении данного вопроса добиться положительного результата. Получив отрицательный опыт, сегодня мы уже пришли к пониманию того, что достраивать объекты вовремя – необходимо. Конечно, в этом вопросе много нюансов субъективного и объективного характера, поэтому очень важно сейчас четко прописать процесс взаимодействия и навести порядок. И самое главное – не породить новые объекты незавершенного строительства, работая со старыми.



Сергей Назаров
заместитель министра экономического развития
Российской Федерации

Проблема незавершенного строительства является одной из наиболее актуальных, поскольку оказывает отрицательное воздействие на развитие экономики: такие объекты не эксплуатируются, не приносят доход и не оправдывают вложенные в них средства, создают проблемы с их восстановлением либо ликвидацией. Таким образом, вложенные в эти объекты бюджетные средства не работают на экономику, не приносят экономического эффекта.

Прежде всего необходимо отметить значительный объем работы, проведенной Счетной палатой в рамках экспертно-аналитического мероприятия, охватившего «незавершенку» на всей территории Российской Федерации. Эта работа позволяет сориентировать органы исполнительной власти на выявленные недостатки в деле снижения объемов незавершенного строительства и указать дальнейшие направления работы по решению поставленных задач, в том числе в части усиления со стороны Минэкономразвития России контроля за выделением капитальных вложений и недопущения образования брошенных объектов.

В плановом порядке продолжается строительство, а также оформляется ввод в эксплуатацию 49,8 % от общего количества объектов, строительство которых на текущий момент фактически не завершено. В то же время количество объектов, строительство которых приостановлено («брошенные объекты»), составляет 7,7 % всех строек.

Одной из причин приостановки строительства объектов, а также увеличения сроков строительства является необеспечение их достаточным уровнем финансирования в условиях складывающихся бюджетных ограничений.

Что касается федеральной адресной инвестиционной программы (ФАИП), то большая часть объектов незавершенного строительства (ОНС) реализовывалась в рамках других, отличных от нее механизмов. В первую очередь это применимо к объектам региональной и муниципальной собственности.

Также важно, что ежегодно в ФАИП включается не больше 100–150 новых объектов, остальные объекты являются переходящими (ранее уже реализуемыми в ФАИП). При этом вводится в эксплуатацию в рамках ФАИП ежегодно 200–300 объектов, что способствует снижению объемов незавершенного строительства. Минэкономразвития России осуществляет регулярный контроль за объектами, уже реализуемыми в рамках ФАИП, в том числе в отношении объектов, ввод которых не был осуществлен в установленные сроки в рамках реализации ФАИП в отчетном финансовом году.

Таким образом, ФАИП является единственным действенным инструментом, позволяющим не «плодить» новые брошенные объекты, учитывая предусмотренные законодательством механизмы принятия решений о выделении средств на капитальные вложения и механизмы контроля за их эффективным использованием.

В 2019–2020 годах проведена работа по совершенствованию законодательства, направленная на повышение эффективности государственных инвестиций. За указанный период принято более 15 федеральных законов, 30 постановлений Правительства Российской Федерации, ряд ведомственных актов, в том числе в области контрактной системы, касающиеся закупок, предметом которых является подготовка проектной документации, выполнение работ по строительству, реконструкции объектов капитального строительства, в области ценообразования в строительстве и проведения государственной экспертизы проектной документации, а также в части оптимизации процедур формирования и реализации ФАИП, направленных на снятие излишних барьеров для использования средств федерального бюджета на цели строительства и сокращение сроков перераспределения средств в случае отставания в ходе реализации инвестиционных проектов.

Также в настоящее время проводится работа по созданию единых государственных заказчиков. Так, в ведение Минстроя России передан ряд федеральных казенных учреждений, осуществляющих функции государственных заказчиков по строительству объектов капитального строительства гражданского назначения и ранее подведомственных Минпросвещения России, Минкультуры России, Минспорту России, Минобрнауки России, Минздраву России.

В целях повышения эффективности государственных капитальных вложений при осуществлении функций государственного заказчика по строительству объектов капитального строительства разработан проект федерального закона «О публично-правовой компании «Единый заказчик в сфере строительства» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Кроме того, в целях недопущения роста количества невостребованной проектной документации по предложению Счетной палаты были внесены изменения в Правила формирования и реализации ФАИП, предусматривающие, что решения об осуществлении капитальных вложений за счет средств федерального бюджета должны приниматься на весь срок реализации инвестиционного проекта, начиная с проектирования и заканчивая вводом объекта в эксплуатацию.


Как и Счетная палата, Минэкономразвития России неоднократно отмечало системные недостатки при формировании и утверждении федеральными органами исполнительной власти ведомственных планов по снижению объемов и количества ОНС, в рамках которых в отношении приостановленных объектов приняты решения об их дальнейшей судьбе – продолжении строительства, передаче, списании и сносе и др. Так, присутствуют расхождения в части состава ОНС, указанных ГРБС в ведомственных планах и в составе бюджетной отчетности; информация об ОНС представлена многими ГРБС поверхностно либо, напротив, является излишней,

и кроме того, ГРБС в недостаточной мере прорабатывают вопросы финансирования реализации предлагаемых в ведомственных планах решений в отношении того или иного объекта.

Важно заметить, что почти треть (28,9 %) общего количества выявленных по стране объектов – это не объекты капитального строительства, а затраты, понесенные до начала строительства, в том числе затраты на проведение изыскательских работ, разработку проектной документации и пр. В этом случае требуется установить четкий регламентированный порядок принятия решения о списании таких затрат. Соответствующий проект постановления Правительства РФ разработан Минэкономразвития России и в настоящее время внесен на рассмотрение Правительства РФ.

Для достижения наилучших результатов в данной области и недопущения увеличения объемов(?) незавершенного строительства в целом, а не только в рамках ФАИП, необходимо:

- обеспечить улучшение качества проектирования и повышение точности определения стоимости строительства на начальном этапе в целях снижения рисков удорожания инвестиционных проектов в ходе их реализации;
- наладить системный учет таких объектов, а также обеспечить достоверность и полноту представляемых федеральными органами исполнительной власти и субъектами РФ данных об ОНС, а также их своевременную актуализацию;
- создать в каждом органе власти соответствующее подразделение, ответственное за работу с такими объектами;
- рекомендовать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации привести свои правила формирования региональных адресных инвестиционных программ в соответствие с требованиями, предусмотренными правилами формирования и реализации ФАИП, в том числе в части требований, предъявляемых для включения объектов в программу.



Экспертное мнение



Николай Николаев

Председатель комитета Государственной Думы
Федерального Собрания Российской Федерации
по природным ресурсам, собственности
и земельным отношениям

Результаты проведенного Счетной палатой мониторинга мер, предпринимаемых для сокращения объемов незавершенного строительства и реализации поручений Президента и Правительства, вновь указывают на отсутствие прогресса в решении этого вопроса. Поэтапные планы снижения объемов и количества объектов незавершенного строительства ни на федеральном, ни на региональном уровне не выполняются.

Тема незавершенного строительства постоянно у всех на слуху. Многие предлагают какие-то свои варианты решения проблемы. На мой взгляд, без закона мы не обойдемся, нам нужен закон, так как существует слишком много пробелов, которые пытались закрыть нормативными правовыми актами, но это не получается.

Первое. Начнем с понятия «незавершенное строительство». По сути, у каждого, наверное, есть свой вариант ответа на вопрос, что такое «незавершенное строительство». Порядок государственной регистрации, право или обязанность – это тоже до сих пор не определено. Много говорят об информационной системе, которая содержала бы сведения о таких объектах, но когда она появится, нужно понимать, что возникнет огромное количество вопросов, связанных с порядком ее использования: кто обязан вносить информацию, в каком объеме и т. д. Я уже не говорю о вопросах, связанных с землей, взаимодействием различных органов власти и их полномочиями. Я считаю, что закон такой необходим и в этом вопросе Счетная палата может стать в том числе и драйвером разработки такого закона, потому что, например, вопросы инструментов тоже обсуждаются: как, за чей счет, только ли за счет бюджета или, возможно, для этого потребуется изменение законодательства о государственно-частном партнерстве? Потому что ведь можно все эти проблемы решать через контракты жизненного цикла и т. д.

Второе. Нам нужно назначить главного. Пока вся эта работа ведется только благодаря Счетной палате. Если сейчас Счетная палата не будет раскачивать эту тему, то скорее всего, в большинстве регионов эта работа сойдет на нет. Поэтому нам нужно, чтобы в конце концов какой-то орган государственной власти стал ответственным за решение проблемы, связанной с незавершенным строительством. Может быть, необходимо урегулировать этот вопрос в рамках законодательства или в рамках каких-то решений на уровне Правительства.

Третье. Часто звучит, что мы не можем допустить создания новых объектов незавершенного строительства. По гражданам – участникам долевого строительства мы сейчас в Государственной Думе проблему решаем и формируем в законе

механизмы, которые позволяют достраивать незавершенные объекты долевого строительства. Вопрос, надо сказать, очень сложный. Потому что, действительно, на те средства, которые выделены государством на решение проблем обманутых дольщиков, конечно же, легче погасить социальную напряженность и раздать всем пострадавшим денежную компенсацию. Но это только одна часть проблемы, так как у нас в этом случае останется огромное количество объектов незавершенного строительства, памятников долевого строительства в центре и на окраинах городов. Поэтому это комплексная задача, которую мы сейчас пытаемся пройти и все-таки решить. Но что касается больших объектов, нежилых объектов, то здесь при анализе проекта бюджета на предстоящий трехлетний период мы видим, что в полном объеме эта проблема не решается. Почему? Например, Элистинское водохранилище. Практически уже построенный объект, но его в бюджете на предстоящий период просто нет. Т. е. у нас однозначно Элистинское водохранилище остается в перечне объектов незавершенного строительства. Мне кажется, что мы должны ежегодно более внимательно относиться к формированию бюджета по различным направлениям и не допускать подобных ошибок.

В целом я считаю, что весь объем тех нормативных, регуляторных проблем, которые сейчас фиксируются, требует принятия отдельного закона. Нам необходим закон. Без него мы так и будем перепихивать друг на друга ответственность, и все-таки у нас большая часть проблем не будет решена. Нам нужен общий результат. Нам нужно сокращение объектов незавершенного строительства и их возврат в хозяйственный оборот.



Сергей Меликов
временно исполняющий обязанности
Главы Республики Дагестан

Проблема незавершенного строительства для Дагестана очень актуальна. К сожалению, на начало этого года в нашей республике числилось 1 354 подобных объекта на сумму 41,4 млрд рублей. Это незавершенное строительство копилось в течение десятков лет. Среди объектов есть даже те, которые были начаты еще в 80-е годы прошлого столетия. Часть крупных объектов финансировалась в рамках федеральных целевых программ, в настоящее время закрытых.

В своей работе я призываю ориентироваться не на цифры, а на положительные изменения в жизни людей. И все эти объекты – это тоже не просто показатели, а конкретные школы, детские сады, больницы, дороги, жизненно необходимые для наших граждан.

Тем не менее системная работа в части решения проблемы незавершенного строительства до 2019 года в нашей республике не велась. Подвижки появились после того, как в Счетной палате РФ был поднят вопрос о сокращении объема незавершенного строительства в Дагестане. Благодаря этому Дагестан стал первым регионом, где воплощается в жизнь пилотный проект по незавершенному строительству.

В фокусе внимания Счетной палаты РФ эта тема находится не первый год. Организованное ведомством масштабное мероприятие по анализу объектов незавершенного строительства (ОНС), которое охватило всю страну, – наглядное тому подтверждение. Выводы представленного отчета свидетельствуют о ряде значительных недостатков в системе государственного управления в отношении ОНС. Разделяю и мнение о том, что существующее нормативно-правовое регулирование не обеспечивает комплексного решения данной проблемы и требует совершенствования. Но эти вопросы находятся в сфере компетенции федерального центра.

По рекомендациям Счетной палаты Российской Федерации мы утвердили актуализированный План мероприятий по снижению количества ОНС с конкретными сроками и ответственными за его реализацию, а также планы проведения инвентаризации во всех органах власти. И сегодня под контролем Счетной палаты Республики Дагестан, которая выполнила большую работу, инвентаризация объектов проведена в полном объеме.

По ее результатам, 618 из 1 354 ОНС – это объекты, завершённые строительством, на которые не оформлены правоустанавливающие документы. 143 – это даже не объекты, а только проектно-сметная документация, из которой, по нашим оценкам,

с учетом корректировки может быть применено 50 проектов. Остальные неактуальны. По 214 объектам в текущем году предусмотрено финансирование, их строительство идет установленными темпами, но пока не завершено.

За последние два года было принято решение о возобновлении финансирования 109 ОНС. По 306 объектам мы видим целесообразность завершения. Сложность в принятии решения по возобновлению строительства ряда объектов связана с изменением санитарных и строительных норм. По оставшимся 73 объектам будут приниматься решения с учетом их текущего состояния и актуальности для развития республики.

Как мы неоднократно отмечали, существенной проблемой остается наличие объектов, строившихся в рамках федеральных программ, которые прекратили свое существование («Юг России» и «Жилище»). Это 10 объектов с остаточной сметной стоимостью около 7,2 млрд рублей. Всего к рассмотрению наша республика предложила 14 ОНС, в том числе 2 объекта водоснабжения, 6 объектов водоотведения, 3 объекта здравоохранения и 3 объекта в рамках мероприятий по переселению лакского населения Новолакского района на новое место жительства. В этой связи мы обратились в федеральный центр с просьбой о софинансировании объектов, средства на которые ранее выделялись из федерального бюджета. Мы надеемся на дальнейшее сотрудничество в этом вопросе, потому что борьба с «незавершенкой» – одна из наших ключевых задач.

Напомню, что аудитор Счетной палаты Светлана Орлова положительно оценила уже проведенную в Дагестане работу по сокращению объема незавершенного строительства, но мы понимаем, что расслабляться рано и многое еще предстоит сделать.



Наталья Трунова
вице-президент Центра стратегических разработок



Елена Бодрова
исполнительный директор НП «Гильдия управляющих
и девелоперов»

Объекты незавершенного строительства: работа с последствиями или первопричиной

Счетная палата РФ на протяжении последних двух лет ведет активную работу по устранению проблемы объектов незавершенного строительства (ОНС).

В соответствии с представленным отчетом уже есть первые результаты, которые позволяют говорить об эффективности реализуемых мероприятий (постоянный мониторинг ОНС, реализация пилотного проекта в Республике Дагестан, формирование предложений по изменению институциональной базы и т. д.).

Важность решения данной проблемы сложно переоценить.

Во-первых, в условиях бюджетных ограничений неэффективное использование ресурсов крайне негативно влияет на восприятие власти.

Во-вторых, возникновение долгостроев неизменно сказывается на состоянии окружающей территории.

В-третьих, незавершенное строительство здания попросту небезопасно, так как отсутствие технического надзора зачастую приводит к аварийности конструкций и влечет угрозу самопроизвольного обрушения.

В связи с этим требуется разработка системных мер, направленных на обеспечение безопасности граждан, формирование комфортной городской среды с сохранением баланса публичных интересов и прав и обязанностей собственника объекта ОНС.

С правовой точки зрения рассматриваемый в настоящей статье ОНС – это объект недвижимости, в отношении которого в установленном порядке зарегистрировано право собственности, где объект регистрации прав – объект незавершенного строительства.

Исходя из типа собственника ОНС, мы и рассмотрим три вида таких объектов, где первый находится в государственной собственности, второй (т. н. инвестиционный) – это объект, находящийся в частной собственности и расположенный на земельном участке, состоящем в государственной собственности, и третий вид – ОНС,

находящийся в частной собственности и расположенный на земельном участке, состоящем в частной собственности.

1. ОНС – объекты бюджетного строительства

Основная причина возникновения бюджетных «долгостроев» – срыв сроков строительства, невыполнение обязательств, условий контракта подрядчиками, изначальный выбор ненадлежащего подрядчика. Неэффективность системы предупреждения договорных рисков объясняется излишней зарегулированностью процедур, установленных на уровне федерального законодательства в отношении бюджетных процессов.

Прежде всего необходимо отметить порядок определения и утверждения сметной стоимости будущего объекта. Градостроительный кодекс РФ прямо указывает, что сметная стоимость строительства объектов за счет полного (или свыше 50 %-го) участия бюджетов бюджетной системы РФ всех уровней определяется с обязательным применением федеральных сметных нормативов и подлежит обязательной государственной экспертизе. Нормативы определения сметной стоимости, утверждаемые Минстроем России, неоднократно подвергались обоснованной критике, так как ведомственные нормативы не предполагают гибкой коррекции в зависимости от рыночных реалий и зачастую неактуальны. Региональные коэффициенты, применяемые в сметах, в большинстве случаев не учитывают затраты на логистику материалов, иные региональные особенности (например, климатическую зону, сейсмический статус территории и т. д.). Так, в проектно-сметную документацию уже на этапе проектирования закладывается недостаточная сметная стоимость, которая на этапе утверждения в органах государственной экспертизы также корректируется в сторону оптимизации (фактически – уменьшения) цены. При этом, в силу Федерального закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», утвержденная проектно-сметным методом стоимость является начальной (максимальной) ценой закупки, которая по итогам аукциона может быть только снижена.

Не менее важной проблемой бюджетного строительства является недостаток средств бюджета, особенно на уровне муниципальных образований, что приводит к массовому использованию проектов повторного применения объектов типового строительства на земельных участках, не вполне соответствующих критериям земельного участка, на которых планируется к размещению будущее здание.

Мерами, призванными предотвратить появление будущих бюджетных «долгостроев», должны стать:

- системная координация действий на уровне уполномоченного органа исполнительной власти (Минстроя);

- выработка ряда ведомственных методологий, их утверждение на уровне министерства, Правительства Российской Федерации;
- возможная корректировка норм действующего федерального законодательства, направленная на:
 - повышение качества планирования (в том числе формирование комплексной методики эффективности проектов, системы контроля и сдерживания волюнтаристских решений);
 - предотвращение рисков недостроя объекта на стадии разработки и утверждения проектно-сметной документации (ПСД), для чего необходимо:
 - легитимизировать стадию «эскиз» (формирование ТЗ на ПСД в рамках данной стадии);
 - определить профессионализм исполнителя в качестве основного критерия для выбора подрядчика на разработку ПСД (при этом возможность применения BIM-технологий при проектировании и строительстве трактуется как неоспоримое преимущество);
 - провести реформу ценообразования в строительстве, в том числе при разработке ПСД;
 - изменить принцип «максимального сокращения расходов» как основной задачи государственной экспертизы ПСД.

Аналогичные принципы необходимо предусмотреть и применительно к существующей контрактной системе производства строительно-монтажных работ (СМР):

- профессионализм исполнителя должен стать основным критерием для выбора подрядчика на СМР;
- контроль строительных работ должен проводиться в цифровом виде, чтобы иметь возможность получать данные о строящихся объектах в режиме реального времени и принять меры до наступления точки невозврата (Сахалинская, Ленинградская, Нижегородская области и др.).

Не менее важной проблемой для региональных (муниципальных) органов исполнительной власти является вопрос распоряжения (завершения строительства) уже существующих ОНС. В системе федерального законодательства не разрешена проблема распоряжения уже существующими ОНС: ряд объектов незавершенного строительства, находящихся в государственной собственности, технически устарели, имеют явные или скрытые признаки аварийности, но главное – их функциональное назначение зачастую не соответствует современным требованиям. Функция, под которую проект изначально планировался, не востребована, нет возможности перепрофилировать объект на основании разрешительной документации. Такие долгострои диссонируют с окружающей застройкой, требуют затрат на их регулярное обследование, охрану при очевидной невозможности и/или нецелесообразности

достройки ОНС. В таком случае возникает обусловленная необходимость сноса таких объектов для последующего развития земельного участка. Однако вопрос финансирования сноса ОНС за счет государственных или муниципальных средств сегодня должным образом не урегулирован. Необходимо, чтобы федеральный орган исполнительной власти инициировал разработку условий и правил сноса таких объектов, урегулировал основания распоряжения недвижимым имуществом, находящимся в государственной собственности, путем его уничтожения (сноса, демонтажа), а также общие правила финансирования таких работ, в том числе через наделение субъектов РФ по разработке региональных законов, определяющих особенности таких оснований и порядка.

Тем не менее представляется целесообразным урегулировать на федеральном уровне минимальные основания для сноса объектов незавершенного строительства в случаях, если:

- объекты незавершенного строительства признаны аварийными и подлежащими сносу в установленном порядке;
- объекты незавершенного строительства не могут быть сохранены в результате проведения капитального ремонта, реконструкции;
- объекты незавершенного строительства признаны в установленном порядке подлежащими сносу в целях исполнения концессионного соглашения, соглашения о государственно-частном партнерстве, иными договорами по развитию территории;
- вид разрешенного использования земельного участка не соответствует виду разрешенного использования (функциональному назначению) объекта незавершенного строительства, то есть достройка объекта не соответствует целям развития территории.

2. Инвестиционные ОНС

«Инвестиционные» ОНС возникают в ходе неисполнения инвестором своих обязательств по заключенному на аукционе договору аренды земельного участка, находящегося в публичной собственности. Земельным кодексом Российской Федерации установлены правила в отношении судьбы объекта незавершенного строительства, возведенного на арендуемом земельном участке, и самого земельного участка, предоставленного в аренду на торгах при несоблюдении сроков строительства, а именно:

- по истечении срока действия договора аренды уполномоченный орган вправе инициировать судебное разбирательство по поводу изъятия объекта незавершенного строительства путем продажи с публичных торгов, а земельный участок предоставляется однократно лицу, которое приобрело право собственности на объект по результатам таких торгов;

- в случае, если уполномоченный орган не воспользуется своим правом инициировать судебное разбирательство в течение шести месяцев либо если судом будет отказано в удовлетворении данного требования или этот объект не будет продан с публичных торгов по причине отсутствия лиц, участвовавших в торгах, земельный участок может быть предоставлен однократно собственнику объекта незавершенного строительства для завершения его строительства при условии, что такой земельный участок не предоставлялся для завершения строительства этого объекта ни одному из предыдущих собственников этого объекта.

Такие требования законодательства существенно ограничивают возможности частных инвесторов при строительстве объектов на земельных участках, находящихся в публичной собственности, поскольку:

- земельный участок, занятый объектом незавершенного строительства, может быть использован исключительно для завершения строительства такого объекта, что препятствует максимально эффективному использованию публичных земель, поскольку в ряде случаев предпочтительнее снос объекта незавершенного строительства и возведение нового. Указанное упущение законодателя, в частности, не способствует дальнейшему вовлечению таких земельных участков в хозяйственный оборот, поскольку потенциальные инвесторы не всегда могут быть заинтересованы в достройке объекта незавершенного строительства и, соответственно, не изъявляют желание приобрести его в аренду;
- арендатор не защищен от недобросовестного поведения органов публичной власти и организаций, препятствующих завершению строительства в срок;
- лицо, которое приобрело объект незавершенного строительства непосредственно у его собственника, если последний уже воспользовался правом получить земельный участок в аренду для завершения строительства такого объекта, не вправе получить земельный участок в аренду и, как следствие, не может достроить объект незавершенного строительства.

Представляется целесообразным расширить полномочия публичного собственника земельных участков, на котором размещен ОНС, возникший в результате инвестирования. Главным критерием при этом является задача урегулирования вопросов завершения строительства, ликвидация диссонирующего объекта, формирование предмета налоговых поступлений в бюджет за счет осуществления на построенном объекте реально работающего бизнеса.

Для решения этой задачи целесообразно предусмотреть в федеральном законодательстве систему норм, позволяющих:

- установить возможность продления срока действия договоров аренды земельных участков, заключенных на торгах, но при этом предотвратить возможность злоупотребления инвесторами правом (в случае неоднократной перепродажи объекта незавершенного строительства) запрета переуступки права аренды (сейчас законом предусмотрен уведомительный порядок);

- уравнивать права и возможности нового инвестора (нового собственника объекта незавершенного строительства) с первоначальным инвестором;
- расширить перечень целей использования земельного участка, на котором расположен объект незавершенного строительства, а также установить особенности использования такого земельного участка, в том числе при предоставлении земельного участка, занятого объектом незавершенного строительства, физическим или юридическим лицам.

Следует включить в Земельный кодекс Российской Федерации следующие положения:

- об установлении возможности использования земельного участка, занятого объектом незавершенного строительства, не только для целей завершения строительства такого объекта, но и для его сноса и строительства нового объекта капитального строительства с учетом действующих градостроительных требований;
- о праве уполномоченных органов при предоставлении физическим или юридическим лицам земельного участка, занятого объектом незавершенного строительства, установить условия его использования, в частности сроки сноса объекта незавершенного строительства, а также иные особенности проведения инвестором таких работ;
- о праве уполномоченных органов публичной власти осуществлять финансирование сноса объекта незавершенного строительства за счет средств соответствующего бюджета в случае, если занимаемый им земельный участок предназначен для бюджетного строительства;
- о возможности продления срока действия договоров аренды земельных участков, заключенных на торгах, в случаях, если строительство такого объекта не завершено в связи с действиями (бездействием) органов государственной власти, органов местного самоуправления или лиц, осуществляющих эксплуатацию сетей инженерно-технического обеспечения, к которым должен быть подключен (технологически присоединен) объект;
- о порядке продления срока действия таких договоров аренды;
- о праве нового инвестора, который приобрел объект незавершенного строительства непосредственно у собственника, уже воспользовавшегося правом на получение земельного участка в аренду для завершения строительства, также воспользоваться таким правом;
- об ограничении права на получение земельного участка в аренду для завершения строительства объекта незавершенного строительства (таким правом можно воспользоваться только один раз).

3. Частные ОНС (ОНС и земельные участки, находящиеся в частной собственности)

С повышением темпов приватизации объектов недвижимости в России в конце 1990-х – начале 2000-х годов значительная часть имущественных комплексов, в том числе в границах центров городов, перешла в частную собственность. В отношении таких земельных участков, полностью или частично занятых объектами недвижимости, муниципальные власти лишены возможности регуляторного воздействия иначе как по градостроительным основаниям. Происходит практически свободный оборот земельных участков, пригодных для строительства и реконструкции объектов недвижимости. Зачастую регистрация ОНС является для его собственника гарантией сохранения «статус-кво» на долгие годы, то есть изначально данные объекты рассматриваются собственниками как объект инвестирования, при этом задача завершения строительства перед таким собственником не стоит.

Таким образом, сегодня мы имеем проблематику, при которой ряд собственников ОНС длительное время не используют свои здания, не предпринимают мер по достройке и поддержанию ОНС в надлежащем состоянии, что негативно влияет на окружающую застройку, снижает комфортность городской среды.

Представляется целесообразным сохранять баланс между интересами частного собственника и интересами неограниченного круга лиц, то есть публичного субъекта. Наиболее соответствуют целям достижения такого баланса меры экономического характера, при котором собственнику ОНС будет невыгодно содержать объект в состоянии недостроя. Необходимо применять стимулирующие собственника меры, а также предусмотреть основания для изъятия ОНС, которые на протяжении длительного времени не используются и работы по их достройке не ведутся, в государственность, в том числе для последующей реализации на торгах.

Целесообразно осуществить широкую профессиональную (экспертную) дискуссию о включении в Земельный кодекс Российской Федерации положения об установлении возможности изъятия земельного участка и расположенного на нем ОНС (в том числе в целях проведения последующих торгов) в случаях:

- незавершения объекта строительства в течение пяти и более лет с момента регистрации прав собственности на ОНС и изменения вида разрешенного использования земельного участка;
- наличия комплексного развития территории и изменения вида разрешенного использования.

Безусловно, действенной мерой в отношении частных долгостроев может стать повышенная ставка налога на ОНС. Целесообразно предусмотреть в Федеральном законе № 273-ФЗ «О государственной кадастровой оценке» повышающие коэффициенты стоимости в отношении земельных участков и ОНС, строительство которых не завершено в срок более трех лет с момента регистрации прав собственности на ОНС.



Татьяна Полиди
исполнительный директор
Фонда «Институт экономики города»,
директор направления «Рынок недвижимости»

По данным отчета Счетной палаты Российской Федерации, общий объем вложений в 63,9 тыс. объектов незавершенного строительства (далее – ОНС), строящихся за счет бюджетных средств всех уровней, составил 3,9 трлн рублей, что на 4,1 % меньше, чем в 2018 году.

При этом объем вложений в «брошенные объекты» составил 248,3 млрд рублей – 6,4 % от общего объема вложений в ОНС и на 4,4 % меньше, чем по итогам 2018 года. Объем вложений в «долгострой» составил 875,6 млрд рублей – 22,5 % от общего объема вложений в ОНС и на 23 % меньше, чем по итогам 2018 года.

Количество «брошенных объектов» (строительство приостановлено или законсервировано) составило 4,3 тыс. объектов, а количество «долгостроя» (строительство ведется более 5 лет) – 3,4 тыс. объектов.

Средний размер вложений в один объект «долгостроя» составляет 257,5 млн рублей, то есть в 4 раза больше, чем средний размер вложений в один ОНС в целом (61 млн рублей). Таким образом, риски затягивания сроков ввода объектов в эксплуатацию характерны для относительно более дорогостоящих объектов и, значит, могут быть связаны с нехваткой финансирования таких объектов. В то же время логично, что чем дороже и сложнее объект, тем дольше сами плановые сроки его строительства, поэтому важно осуществлять мониторинг не только ОНС, строительство которых ведется более пяти лет, но и тех объектов, срок строительства которых превысил плановый срок в соответствии с проектной документацией.

В отношении «брошенных» объектов такого вывода сделать нельзя, и, следовательно, более вероятны причины организационного или административного характера.

В целом важно отметить, что показатель незавершенного строительства за счет бюджетных средств отражает, в первую очередь, объем бюджетных инвестиций в объекты инфраструктуры – чем больше показатель, тем лучше. Объектом же мониторинга и контроля должны быть ОНС, сроки ввода в эксплуатацию которых превышают плановые или строительство которых не ведется вовсе.

По данным отчета Счетной палаты, при общем объеме вложений в ОНС в 3,9 трлн рублей остаточная стоимость завершения строительства составляет 900 млрд рублей, то есть 23 %, что говорит в целом о высокой степени завершенности объектов. Однако выборочный анализ данных по регионам показал, что в отношении брошенных объектов картина обратная.

Представляется, что на федеральном и региональном уровнях необходимо вести постоянный мониторинг ситуации по завершению строительства бюджетных объектов, чтобы не допустить увеличения доли брошенных объектов и объектов «долгостроя». При этом ситуация с уже существующими проблемными объектами требует принятия отдельных мер.

Например, если объект законсервирован, а вложения в него составляют 5–10 % от полной стоимости строительства, то вполне рациональным (в зависимости от ситуации) может быть и снос данного объекта. В этом смысле высокая остаточная стоимость завершения строительства – это положительный факт, поскольку альтернативные издержки невелики. Другой подход нужен в отношении объектов, вложения в которые составляют 70–80 % от полной стоимости строительства.

Необходимо также провести мониторинг документов территориального планирования субъектов РФ и муниципалитетов на предмет качества планирования размещения объектов федерального, регионального, местного значения, строительство которых ведется за счет бюджетных средств, поскольку остается неясным, например, каким образом компенсируется потребность в соответствующих объектах, если начатые ранее объекты попросту не достраиваются (планируется создание других объектов в других местах или компенсация не предусматривается?). Таким образом, контроль за своевременным выполнением государственных обязательств по созданию объектов инфраструктуры должен осуществляться в рамках общего контекста контроля за реализацией документов территориального планирования.

Проблемой, на мой взгляд, является не только неэффективное расходование бюджетных средств (если объекты не достраиваются), но и невыполнение государственных обязательств в части создания таких объектов, что негативно отражается на условиях социально-экономического развития поселений и регионов. В настоящее время данная задача является тем более актуальной ввиду необходимости реализации национальных проектов, которыми предусмотрены задачи инфраструктурного развития территории страны.

Таким образом, в качестве базового инструмента сокращения проблемных объектов, строящихся за счет бюджетных средств, видится повышение качества подготовки и реализации документов территориального планирования, в рамках которых и должна быть обоснована потребность в создании объектов инфраструктуры за бюджетные средства, определено их расположение, просчитаны экономические эффекты от их создания, в том числе и в части повышения как бюджетных доходов (например, от увеличения стоимости недвижимости в окружении), так и бюджетных расходов на их эксплуатацию.

Летом этого года в Градостроительный кодекс Российской Федерации были внесены поправки¹, предусматривающие возможность на основании законодательства субъекта Российской Федерации не устанавливать функциональные зоны в генеральном плане, определять в положении о территориальном планировании лишь сведения о потребности в объектах местного значения без указания их характеристики и местоположения, исключить из генерального плана карту планируемого размещения объектов местного значения и утвердить такую карту решением местной администрации, а не представительным органом местного самоуправления. На мой взгляд, в случае если субъекты РФ примут соответствующие законы, снижающие роль генеральных планов в планировании инфраструктурного развития, объем и количество проблемных ОНС только возрастет, так как возрастет риск неправильных решений о размещении объектов.

1. См. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 264-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части дополнения частью 9 статьи 23 и изменения части 1 статьи 32 ГрК РФ.



Любовь Солдаткина

начальник управления экспертно-аналитической работы,
контроля реализации приоритетных решений
и национальных проектов
исполкома Общероссийского народного фронта

Вопрос незавершенного строительства чрезвычайно важен, особенно сегодня, когда Президентом РФ поставлены цели осуществления прорывного развития нашей страны, повышения уровня жизни граждан, создания комфортных условий для их проживания. Недостроенные, брошенные объекты – это не только свидетельство безрезультатно потраченных бюджетных средств и неэффективного госуправления. Это строения, которые ухудшают городскую среду и создают неудобство для граждан. Кроме того, по данным анализа Счетной палаты РФ, пятая часть объектов незавершенного строительства (15 тысяч) – объекты социального назначения: школы, детские сады, корпуса учебных заведений, общежития, поликлиники, больницы, спортивные объекты и объекты культуры. Для обычного гражданина это несостоявшиеся возможности в сфере доступности медицины, образования, занятий спортом.

Общероссийский народный фронт (ОНФ) в своей деятельности уделяет особое внимание вопросам доступности и качества здравоохранения, образования, комфортной городской среды. В соответствии с протокольным поручением Президента РФ об осуществлении контроля за реализацией национальных проектов, данным на заседании Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам 24 октября 2018 года, ОНФ проанализировал риски реализации национальных проектов с позиции обычных граждан.

Поскольку проблемы при строительстве крупных объектов социального назначения очевидны для всех, в качестве одного из приоритетных направлений деятельности в 2019 году ОНФ определил проведение мониторинга реализации национальных проектов в этой части, чтобы в том числе не допустить появления новых «долгостроев».

В период с июня по октябрь 2019 года было проверено: 461 объект дошкольного образования, 266 школ и 125 культурно-досуговых центров. По состоянию на 1 ноября 2019 года было выявлено, что в отношении более 25 % объектов дошкольного образования присутствовал высокий риск незавершения строительства в запланированный срок (работы либо не были начаты, либо находились на этапе котлована и возведения каркаса). Аналогичная ситуация была зафиксирована в отношении объектов общего образования – в зоне риска находилось 35 % объектов, а также в отношении строительства и реконструкции культурно-досуговых центров и библиотек – 67 %. Данные мониторинга были включены в состав Общественного доклада ОНФ и направлены в Правительство РФ для принятия мер о недопустимости срыва сроков сдачи объектов в эксплуатацию и последующего функционирования для граждан.

Кроме того, были направлены предложения:

- создать возможность учета сведений общественных организаций о ходе реализации национальных проектов, в том числе предусмотрев в ГАС «Управление» возможность размещения визуальных изображений (фотографий) строящихся объектов социального назначения в целях оперативного и достоверного сбора информации;
- создать электронный ресурс, содержащий карту с отображением объектов социальной инфраструктуры, строительство (реконструкция) которых осуществляется в рамках реализации национальных проектов;
- подготовить для субъектов РФ методические рекомендации о создании системы управленческого контроля за строительством и вводом в эксплуатацию объектов социального назначения, предусматривающей:
 - регламентные сроки (с учетом планового срока ввода объекта) проведения торгов на разработку проектно-сметной документации и производства строительно-монтажных работ;
 - предельные сроки начала профильной деятельности после ввода в эксплуатацию объекта;
 - порядок, при котором в региональные проекты (государственные и муниципальные программы) включается полный цикл создания (реконструкции) объекта по соответствующим периодам (годам) с указанием источников финансирования – от разработки проектно-сметной документации до ввода в эксплуатацию.

В этой связи ОНФ поддерживает предложения Счетной палаты РФ:

- нормативно ограничить государственным распорядителям бюджетных средств возможность многократного изменения сроков ввода объектов в эксплуатацию;
- доработать порядок предоставления бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства в части учета наличия объектов незавершенного строительства и их целевой функции при включении новых объектов в федеральные адресные инвестиционные программы;
- сформировать информационный ресурс, содержащий:
 - данные об объеме, количестве и целевой функции ОНС на федеральном, региональном и муниципальном уровнях в разрезе регионов;
 - возможность получать сведения на всех этапах жизненного цикла объекта капитального строительства с помощью его уникального идентификационного номера.

При этом необходимо, чтобы информация стала открытой и понятной для всех граждан. Ведь гражданам не важно, как власть ведет свою отчетность, им важно то, что они видят воочию, на основании этого они формируют свое мнение об эффективности власти.

Также в свете разработки нового национального проекта в сфере туризма и гостеприимства, способствующего созданию привлекательной среды для российских и иностранных туристов, прежде чем определять объекты капитального строительства, которые получают бюджетное финансирование, следует оценить ситуацию с существующими ОНС и уже реализуемыми мероприятиями других национальных проектов.

Отчет Счетной палаты РФ и в целом деятельность в сфере незавершенного строительства представляет несомненную ценность для Общероссийского народного фронта.



Билал Джахбаров
Председатель Счетной палаты
Республики Дагестан

Проблема незавершенного строительства в последнее время приобрела особую значимость в силу порождаемых препятствий в вопросах социально-экономического развития регионов, значительных, в масштабах страны, «омертвленных» финансовых и материальных ресурсов, отсутствия возможности оперативного решения социально значимых и жизненно важных вопросов наших граждан.

Начиная с 2018 года работа Счетной палаты Российской Федерации по вопросам сокращения объектов незавершенного строительства (ОНС) приобрела системный характер. По ее итогам зафиксированы две приоритетные задачи: вовлечь в экономику существующий «долгострой» и земельные участки под проблемными объектами и не сгенерировать новые проблемные объекты строительства. В рамках организационной деятельности выстроено взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти, палатами Федерального Собрания, региональными контрольно-счетными органами и экспертным сообществом.

В то же время практика проводимой работы показывает, что, несмотря на рост внимания к теме незавершенного строительства и принимаемые меры по его сокращению, существенного улучшения в этой сфере не произошло. Приведенный в отчете Счетной палаты Российской Федерации «Мониторинг мер, принимаемых органами исполнительной власти Российской Федерации, направленных на сокращение объемов и количества объектов незавершенного строительства, а также хода исполнения соответствующих поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации за 2019 год и истекший период 2020 года» показывает, что предложения Счетной палаты Российской Федерации, несмотря на наличие соответствующих поручений Правительства Российской Федерации, не реализованы. Не приняты системные решения, а также не сформированы необходимые действенные инструменты для решения задачи снижения объема и количества ОНС и недопущения их возникновения.

В частности, существующее нормативно-правовое регулирование в сфере незавершенного строительства не обеспечивает комплексного решения проблемы снижения объема и количества ОНС и требует совершенствования.

В законодательстве Российской Федерации используется понятие «незавершенное строительство», которое нормативными правовыми актами не определено. В системе федеральных органов исполнительной власти не определен орган, осуществляющий функции по нормативно-правовому регулированию вопросов незавершенного строительства и уполномоченный на организацию и координацию работы органов

исполнительной власти Российской Федерации, направленной на снижение объема и количества ОНС.

Не создан информационный ресурс, содержащий полную и достоверную информацию об объеме и количестве ОНС, в том числе информацию о сроках реализации инвестиционных проектов, а также о мерах, осуществляемых органами исполнительной власти Российской Федерации по вовлечению ОНС в хозяйственный оборот.

Не производится консолидированная оценка объемов финансового обеспечения реализации целевых функций, определенных в отношении ОНС, в том числе по объектам, строительство которых приостановлено и (или) законсервировано или продолжается более пяти лет.

Таким образом, можно констатировать, что выводы, приведенные Счетной палатой Российской Федерации, свидетельствуют о недостаточности принимаемых федеральными и региональными органами исполнительной власти мер, что не способствует решению проблемы в целом.

В Республике Дагестан проблеме незавершенного строительства уделяется самое пристальное внимание.

В частности, Счетной палатой Республики Дагестан в ходе проводимых контрольных мероприятий ежегодно осуществляется анализ исполнения программных мероприятий, где дается оценка:

- обоснованности планирования расходов на строительство объектов, с учетом их приоритетности;
- достаточности объемов финансирования, учитывающих соблюдение нормативных сроков строительства объектов;
- а также подготавливаются предложения, направленные на сокращение объемов и объектов незавершенного строительства и ввода их в эксплуатацию.

Для информационного обеспечения реализуемых мероприятий Счетной палатой Республики Дагестан разработана программа, позволяющая в оперативном режиме проводить мониторинг незавершенного строительства в республике. При этом формат информационной программы предусматривает ежемесячное обновление данных о количестве объектов строительства, объемах финансирования, а также соответствующий фотоматериал о текущем состоянии и уровне готовности объектов строительства.

Также в составе программы содержится нормативно-правовая база, регулирующая порядок учета и отчетности объектов незавершенного строительства органами исполнительной власти и муниципалитетов – балансодержателей объектов незавершенного строительства, сведения об объектах незавершенного строительства, о дате начала строительства, финансировании, а также другие данные.

Следует подчеркнуть, что серьезным импульсом по вопросам снижения объемов незавершенного строительства стало обсуждение результатов проведенного Счетной палатой Российской Федерации экспертно-аналитического мероприятия по анализу мер, принимаемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на совещании в декабре 2019 года, на котором было принято решение о реализации в Дагестане пилотного проекта по сокращению ОНС.

В рамках проводимых в республике мероприятий по сокращению объемов незавершенного строительства за рассматриваемый период:

- определен орган исполнительной власти, ответственный за выполнение мероприятий по снижению объемов незавершенного строительства;
- образована соответствующая межведомственная комиссия;
- утвержден план мероприятий по снижению объемов незавершенного строительства;
- утверждены ведомственные планы снижения объема и количества объектов незавершенного строительства;
- проведена инвентаризация 1 354 объектов незавершенного строительства;
- возобновлено строительство 109 объектов незавершенного строительства с общим объемом финансирования 8 млрд рублей, что позволило снизить количество объектов долгостроя.

Необходимо отметить, что подготовка и проведение вышеуказанных мероприятий осуществлялись по инициативе Счетной палаты Республики Дагестан, при ее непосредственном участии и постоянном контроле, а также при методическом и информационно-аналитическом сопровождении Счетной палаты Российской Федерации. В рамках указанной работы в сентябре 2020 года в г. Махачкале было проведено Всероссийское совещание руководителей контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, на котором обсуждались результаты проводимых мероприятий по снижению ОНС и были выработаны дополнительные рекомендации по повышению их эффективности.

Современный этап работы по сокращению ОНС в республике базируется на результатах проведенной инвентаризации, в рамках которой выделены причины, препятствующие возобновлению работ на объектах «незавершенки», в том числе:

- отсутствие системного финансирования для завершения объектов;
- ухудшение конструктивных характеристик объектов вследствие отсутствия консервации;
- устаревшая проектно-сметная документация, не отвечающая современным стандартам, а также санитарно-эпидемиологическим и противопожарным требованиям.

В части совершенствования нормативной базы в сфере учета объектов незавершенного строительства имеются проблемы, связанные с необходимостью:

- внесения изменений в методику учета, предусматривающую исключение объектов, по которым строительство осуществляется в установленные нормативные сроки;
- утверждения единого порядка проведения инвентаризации имущества, включая объекты незавершенного строительства;
- определения порядка списания объектов, продолжение строительства которых признано нецелесообразным.

Учитывая изложенное, Счетная палата Республики Дагестан полностью поддерживает выводы и предложения, содержащиеся в отчете Счетной палаты Российской Федерации о результатах экспертно-аналитического мероприятия. Считаю, что их реализация позволит устранить проблемы, препятствующие снижению объемов незавершенного строительства, и будет способствовать решению первоочередных вопросов социально-экономического развития регионов.



Талгат Шугулбаев
Председатель Контрольно-счетной палаты
Омской области

Проблема сокращения объема незавершенного строительства, финансируемого за счет бюджетных источников, актуальна как на федеральном, так и региональном уровне.

Значительную часть «долгостроев» составляют объекты социальной, коммунальной, дорожной инфраструктуры, формирующие уровень жизни населения как отдельно взятых территорий, так и страны в целом.

Ключевая роль в проведении мероприятий по снижению негативных последствий роста объектов незавершенного строительства, безусловно, возложена на институт государственной власти и местного самоуправления, в том числе органы государственного и муниципального финансового контроля.

Результаты масштабных экспертно-аналитических мероприятий Счетной палаты, охватывающих вопросы достаточности и результативности мер, направленных на сокращение объемов и количества объектов незавершенного строительства, подтверждают необходимость глубокой и всесторонней проработки системных причин, препятствующих достижению обозначенных целей, и выработки единообразных стратегических решений.

Одной из важнейших проблем, сформулированных в отчете Счетной палаты, является несовершенство нормативно-правового регулирования в сфере незавершенного строительства, не способствующего комплексному снижению объема и количества таких объектов.

Об этом свидетельствуют данные мониторинга Счетной палаты объектов незавершенного строительства в регионах страны.

В частности, на территории Омской области по состоянию на 1 января 2020 года общий объем незавершенного строительства составлял 25 727,1 млн рублей и включал 984 объекта региональной и муниципальной собственности. По результатам инвентаризации, проведенной органами власти Омской области, объекты распределены на 4 категории с учетом их дальнейшего использования:

- 1) объекты, в отношении которых планируется достройка и ввод в эксплуатацию;
- 2) объекты, по которым предложено списание затрат;
- 3) объекты на консервации;
- 4) объекты, в том числе фактически законченные строительством, по которым предлагается передача затрат эксплуатирующим организациям или в казну.

Дополнительно отмечу, что в части объектов незавершенного строительства, по которым предложено списание затрат, на уровне Омского региона разработан порядок принятия решений о прекращении реализации бюджетных инвестиций. Указанный порядок позволяет ответственным органам власти инициировать процесс списания соответствующих затрат.

Что касается эксплуатируемых объектов, фактически законченных строительством в 2001–2012 годах, по которым предлагается передача затрат, то в настоящее время эти объекты числятся в незавершенном строительстве по причине истечения срока хранения подтверждающих документов.

В отношении указанной проблемы законодательством Российской Федерации о бухгалтерском учете не установлены конкретные механизмы и основания для передачи и списания затрат по незавершенному строительству в случае отсутствия первичных документов. Решение этой проблемы позволило бы сократить объемы «незавершенки» в Омской области более чем на 11 %.

В сложившихся обстоятельствах также очевидна необходимость введения единого порядка (процедуры) передачи и (или) списания произведенных фактических затрат по эксплуатируемым объектам, фактически законченных строительством, в случае если объекты недвижимого имущества и фактические затраты, понесенные на их создание, находятся в различных организациях и утрачены первичные учетные документы, при условии утверждения соответствующего решения уполномоченной комиссии с участием заинтересованных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

При этом в таком порядке целесообразно предусмотреть:

- перечень документов и сведений, подлежащих представлению органами власти и подведомственными им учреждениями, в учете которых числятся затраты по созданию (строительству) объектов основных средств, предполагаемые к списанию;
- всестороннюю комиссионную оценку целесообразности дальнейших капитальных вложений в объекты основных средств, возможности введения объектов в хозяйственный оборот, в том числе путем безвозмездной передачи их в собственность Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципальных образований, а также порядка их консервации или ликвидации;
- регламентированный перечень оснований для списания затрат (например, уничтожение объекта, отсутствие экономической целесообразности, признание проектной или предпроектной документации не отвечающей требованиям законодательства), а также для отказа в согласовании их списания (например, в случае установления возможности восстановления и дальнейшего использования объекта незавершенного строительства).

Необходимость в нормативно-правовой регламентации указанных вопросов обусловлена установленными требованиями к соответствующей реализации

полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в части принятия системных решений и формирования действенных инструментов для решения задачи по снижению объема и количества объектов незавершенного строительства.

Не меньшую актуальность с точки зрения нормативно-правового регулирования также представляет обозначенная Счетной палатой проблема неопределенности в законодательстве понятия «незавершенное строительство». При этом неурегулированный понятийный аппарат также целесообразно дополнить определением «объект незавершенного строительства».

Уточнение указанных понятий необходимо для единообразного применения в градостроительном, бюджетном законодательстве Российской Федерации и законодательстве Российской Федерации о бухгалтерском учете, а также при оценке принимаемых управленческих решений органов государственной власти и местного самоуправления.

Считаю важным отметить, что для принятия эффективных мер по снижению объемов незавершенного строительства также возможно применение дополнительных инструментов и механизмов. В этой связи использование государственно-частного партнерства как способа объединения усилий органов государственной власти, местного самоуправления и бизнеса можно рассматривать в качестве одного из прогрессивных методов в ходе решения указанных задач и создания качественной общественной инфраструктуры. Отправной точкой в данном направлении может служить проведение инвентаризации объектов незавершенного строительства с точки зрения их инвестиционного потенциала с учетом потребностей каждого региона.

Кроме того, важно систематически проводить не только мониторинг объектов незавершенного строительства, но и анализ причин, последствий, возникших в результате наличия незавершенного строительства, а также оценивать риски для социально-экономического развития региона и принимать все необходимые меры и усилия для предотвращения негативной практики роста незавершенного строительства.

На сегодняшний день Счетная палата является одним из основных катализаторов процессов, распространяющих свое действие на все уровни государственной власти и местного самоуправления и направленных на сокращение объемов и количества объектов незавершенного строительства, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет бюджетных средств. Сформированная практика проведения постоянного мониторинга и анализа служит основным ориентиром для контрольно-счетных органов в сфере рассматриваемой проблематики.



Виктор Фабисович
аудитор Контрольно-счетной палаты Москвы

Безусловно, повышенное внимание к проблеме незавершенного строительства со стороны руководства страны, Правительства оправданно, учитывая объемы замороженных государственных инвестиций, площади выведенных из хозяйственного оборота земельных участков, размеры ущерба, понесенного бюджетами различных уровней.

В отчете Счетной палаты дана оценка негативного воздействия значительных объемов и количества объектов незавершенного строительства через призму недостижения показателей социально-экономического развития, установленных документами стратегического планирования Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

В Москве, так же как и в большинстве регионов Российской Федерации, системные меры по снижению объема и количества ОНС реализованы не в полном объеме:

- не определен уполномоченный орган по учету ОНС, не разработаны и не приняты поэтапный план снижения объемов и количества ОНС и положение по их учету;
- отсутствует методика по выполнению мероприятий, связанных с содержанием, охраной, капитальным ремонтом ОНС;
- не регламентирован порядок учета объемов и количества ОНС иными участниками инвестиционной деятельности (акционерными обществами, некоммерческими организациями, государственными предприятиями).

Вместе с тем есть и положительные результаты работы по сокращению объемов и количества объектов незавершенного строительства. В Москве эффективно функционирует межведомственная Оперативная группа по сокращению объектов «долгостроя». Перечень объектов незавершенного строительства / долгостроя, который ведет Оперативная группа, формируется посредством утвержденных критериев включения/исключения объектов. По состоянию на 01.06.2020 в работе находилось 266 объектов; за все время работы Оперативной группы из перечня исключено (завершено строительство) 515 объектов.

По итогам 2019 года общий объем незавершенного строительства в Москве составил 972,6 млрд рублей. По сравнению с 2018 годом произошло сокращение на 133,2 млрд рублей, или на 12 %. Наибольший объем незавершенного строительства сложился по Департаменту строительства города Москвы (на сумму 860,2 млрд рублей, или 88,4 % от общего объема незавершенного строительства).

Указанное сокращение происходило преимущественно за счет передачи объектов (и, соответственно, затрат) подведомственным организациям, а также списания затрат.

Следует отметить, что сведения об объемах незавершенного строительства, содержащиеся в формах бюджетной отчетности главных распорядителей бюджетных средств, не отражают в полной мере картины в части объемов и количества ОНС, строящихся за счет бюджетных источников финансирования. Ежегодно в Москве около 300 млрд рублей капитальных вложений осуществляют государственные предприятия, автономные некоммерческие организации, акционерные общества, получающие бюджетное финансирование в форме субсидий.

Проблема сокращения объемов и количества объектов ОНС требует комплексного подхода. Как отмечено в отчете, недостаточное нормативно-правовое регулирование в сфере незавершенного строительства не позволяет в настоящее время выработать единый подход, обеспечить учет, анализ, выработать критерии, предложить системные меры по сокращению объемов и количества объектов ОНС.

В Москве эта работа ведется в соответствии с региональной нормативно-правовой базой. Например, постановлением Правительства Москвы от 27.01.2015 № 31-ПП утверждено Положение о межведомственной комиссии по списанию капитальных вложений в объекты нефинансовых активов, финансирование которых осуществлялось за счет средств бюджета города Москвы, в соответствии с которым ежегодно списываются затраты на проектно-изыскательские и строительные-монтажные работы по объектам, строительство которых признано нецелесообразным. На федеральном уровне, как следует из отчета, аналогичный документ не принят, находится в разработке.

В отчете представлен подробный анализ вопросов, связанных с ОНС, требующих дополнительного нормативно-правового урегулирования. В Москве на ситуацию с ОНС дополнительно влияет отсутствие ряда утвержденных нормативов градостроительного проектирования, на основании которых в соответствии с требованиями Градостроительного кодекса РФ должны разрабатываться документы территориального планирования, в том числе проекты планировки. Это приводит к диспропорциям в размещении инфраструктурных объектов и, как следствие, к появлению новых ОНС.

В части методического обеспечения на региональном уровне в Москве приняты разработанные КСП Москвы Методические рекомендации по анализу и контролю объемов незавершенного строительства, финансирование которых осуществляется за счет средств бюджета города Москвы.

Методическими рекомендациями даны определения ключевых терминов, на основании которых выработаны критерии определения объектов ОНС:

- объект незавершенного строительства – принятый к производству работ (проектных, строительные-монтажных) объект капитального строительства, работы по которому не завершены, либо объект, работы по которому завершены, но не зарегистрировано

право собственности публично-правового образования и объект не передан на баланс эксплуатирующей организации;

- объем незавершенного строительства – стоимость принятых заказчиком проектно-изыскательских, строительно-монтажных работ, а также стоимость поставленного, смонтированного технологического и инженерного оборудования по не сданным в эксплуатацию строительным объектам.

Существующие наработки используются КСП Москвы при проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий. В частности, за период 2018–2020 годов проблема сокращения объемов и количества ОНС рассматривалась в ходе:

- проверки правомерности и эффективности расходования бюджетных средств на строительство и консервацию объектов, строящихся с нарушением установленных сроков;
- проверки правомерности и эффективности расходования бюджетных средств на строительство пешеходных переходов;
- аудита эффективности использования бюджетных средств в рамках Государственной программы города Москвы «Развитие здравоохранения города Москвы (Столичное здравоохранение)» на проектирование и строительство объектов здравоохранения;
- аудита эффективности использования бюджетных средств и имущества на развитие дорожной сети на территории Троицкого и Новомосковского административных округов города Москвы;
- мониторинга объемов незавершенного строительства в городе Москве.



Лариса Зверева
аудитор Контрольно-счетной палаты
Республики Коми

Ситуация с незавершенным строительством, от которой напрямую зависят социально-экономическое развитие страны и благополучие ее граждан (в виде построенных дорог, школ, детских садов, поликлиник и других социально значимых объектов инфраструктуры), всегда будет острой и важной темой, требующей постоянного контроля, качественного анализа и отлаженной, комплексной работы на всех уровнях власти в целях получения от строительства положительного эффекта как для экономики, так и для населения.

Активная позиция Счетной палаты Российской Федерации позволила привлечь к процессу органы законодательной и исполнительной власти, заинтересованные ведомства, региональные контрольно-счетные органы, подчеркивая тем самым общность поставленных задач и необходимость применения комплексного и системного подхода в этом вопросе. Инициативы Счетной палаты заключаются не только в проведении масштабного анализа незавершенного строительства по всей стране и выявлению «болевых» точек, но и в выработке на его основе конкретных предложений по сокращению объемов незавершенного строительства.

Бесспорными являются выводы и предложения Счетной палаты, касающиеся отсутствия полноценного учета объектов незавершенного строительства и необходимости создания информационного ресурса с актуальной информацией по каждому объекту, оценкой их текущего состояния путем систематизации и цифровизации данных. Опираясь на сведения только бюджетной отчетности и информационных систем профильных ведомств, невозможно получить оперативную и достоверную картину для принятия эффективных управленческих решений, верно определить целевые функции объектов незавершенного строительства для вовлечения их в экономический оборот. При этом отмечена особая важность обязательной оценки объемов финансового обеспечения под реализацию выбранных целевых функций исходя из принципов целесообразности и возможностей бюджета.

Вопросы незавершенного строительства не первый год находятся в сфере интереса Контрольно-счетной палаты Республики Коми. Особое внимание оценке ситуации по незавершенному строительству в регионе было уделено при подготовке заключений по исполнению республиканского бюджета Республики Коми за 2018 и 2019 годы, а также при экспертизе проекта госпрограммы Республики Коми «Управление государственным имуществом». Проведенный тогда анализ позволил выявить системные недостатки и сформировать предложения для Правительства и отраслевых министерств Республики Коми, в том числе относительно необходимости разработки и утверждения планов по снижению объемов и количества незавершенного

строительства, определения ответственного органа госвласти, проведения инвентаризации объектов незавершенного строительства и принятия решений о дальнейшей судьбе проблемных объектов.

Продолжая работать в этом направлении, Контрольно-счетная палата в текущем году провела экспертно-аналитическое мероприятие, нацеленное уже на анализ результативности мер по сокращению незавершенного строительства, принимаемых в республике (включая муниципальные образования), сфокусировав внимание на обозначенных ранее проблемах и реализации разработанных предложений.

По итогам проверки следует отметить наметившиеся положительные тенденции. Сегодня Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Республики Коми отвечает за общую организацию работы, направленной на сокращение количества и объемов объектов незавершенного строительства и вовлечение их в экономический оборот. Органами исполнительной власти на республиканском уровне, имеющими объекты с приостановленным строительством, утверждены соответствующие планы по снижению.

Вместе с тем еще много предстоит сделать для того, чтобы существенно изменить ситуацию. И прежде всего, как отмечено в отчете Счетной палаты, необходимо обеспечить качественный и полноценный учет объектов незавершенного строительства.

По данным бюджетной отчетности, в Республике Коми по состоянию на 1 января 2020 года в государственной и муниципальной собственности числится 471 объект незавершенного строительства с общим объемом вложений 14,3 млрд рублей. За три года количество объектов незавершенного строительства уменьшилось на 45 единиц, объем вложений сократился на 1,3 млрд рублей, или на 8,5 %. Основной объем «незавершенки» в размере 7,7 млрд рублей, или 53,8 % от общего объема вложений, приходится на социально-культурную сферу, преимущественно на объекты здравоохранения и образования.

Если говорить о формировании целевой функции объектов незавершенного строительства, то она определена для 251 объекта; в отношении 220 незавершенных строительством объектов решения по способу вовлечения их в экономический оборот на начало года так и не приняты.

Однако даже при определении в отношении объекта недостроя такой целевой функции, как «завершение строительства», реализовать ее в отдельных случаях не представляется возможным. Приведу пример из нашей практики.

В 2011 году было возобновлено строительство незаконченного крупного ресурсоемкого объекта (год начала строительства – 1986). Достройка объекта продолжалась до 2016 года, после чего была приостановлена (уровень строительной готовности 94 %). Причиной тому явилось изменение требований технических регламентов и санитарно-эпидемиологических норм. В связи с этим в 2018 году проведено инструментальное обследование строительных конструкций зданий

и сооружений. Результаты выполненных работ по обследованию объекта будут применены в качестве исходно-разрешительной документации при корректировке проектной документации для определения видов и стоимости работ по приведению объекта в соответствие требованиям действующих регламентов и норм. Сложившаяся с достройкой данного объекта ситуация предполагает особый порядок введения объекта в эксплуатацию, решить который возможно только на федеральном уровне.

Несомненно, проведенные совместно с региональными КСО мероприятия Счетной палаты в 2019–2020 годах стали полезным опытом для организации работы в данном направлении контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации. Заданный Счетной палатой ориентир в решении задач по незавершенному строительству направлен на объединение усилий в проведении планомерной и конструктивной работы для преломления ситуации в сфере незавершенного строительства в лучшую сторону.



Сергей Лозовский
Председатель Контрольно-счетной палаты
Камчатского края

Объекты незавершенного строительства (ОНС) занимают особое место в комплексе мероприятий как Счетной палаты Российской Федерации, так и контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, поскольку процесс управления объектами незавершенного строительства является одним из факторов, влияющих на экономику.

При анализе процесса управления ОНС Счетной палатой обозначены его основные проблемы и меры, принятие которых позволит сократить объемы незавершенного строительства и нивелировать их негативное влияние.

Отчет Счетной палаты содержит конкретные и однозначные положения, доказывающие причинно-следственную связь: именно несовершенство нормативно-правового регулирования в сфере незавершенного строительства является первопричиной проблем управления ОНС и делает невозможным принятие каких-либо «нормореализующих» мер.

Отсутствие нормативно закреплённого понятийного аппарата в сфере ОНС и механизма реализации снижения объемов ОНС влечет непринятие органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов мер по организации системной работы, направленной на сокращение объема и количества ОНС, вследствие чего:

- не определен орган, уполномоченный на организацию и координацию работы органов исполнительной власти РФ;
- не создан информационный ресурс, содержащий полную и достоверную информацию об объеме и о количестве ОНС, а также о мерах, осуществляемых органами исполнительной власти РФ по вовлечению ОНС в хозяйственный оборот;
- не определены критерии принятия решения о способе вовлечения в хозяйственный оборот ОНС, а также порядок принятия такого решения;
- не проводится консолидированная оценка объемов финансового обеспечения реализации целевых функций, определенных в отношении ОНС (в том числе по объектам, строительство которых приостановлено и (или) законсервировано или продолжается более пяти лет).

При этом вывод о несовершенстве законодательства в сфере ОНС сделан не впервые – данная проблема уже была отмечена в качестве основной по итогам мероприятия по аналогичной тематике, проведенного Счетной палатой в 2019 году.

Однозначным и неоспоримым также представляется вывод Счетной палаты о причинах недостатков бюджетного планирования инвестиций, которые влекут

увеличение объемов ОНС и удорожание строительства, а также создают неблагоприятный инвестиционный климат.

Таким образом, тема незавершенного строительства в Российской Федерации поднята Счетной палатой очень своевременно – наличие большого объема ОНС вызывает трудности, связанные с развитием инфраструктуры и строительства в регионах: привлекательные для инвестиций территории заморожены в своем развитии вместе с находящимися на них ОНС и не несут экономической выгоды, а «долгострой» создают в обществе социальную напряженность.

Для обеспечения развития в Камчатском крае организации системы управления ОНС Контрольно-счетной палатой Камчатского края проведено экспертно-аналитическое мероприятие «Анализ состояния объектов незавершенного строительства в Камчатском крае, при строительстве которых были использованы средства федерального и краевого бюджета, а также мер, принимаемых исполнительными органами государственной власти Камчатского края, направленных на выявление и сокращение объемов незавершенного строительства по состоянию на 01.01.2020», по результатам которого также установлены значительные недостатки организации системы управления ОНС.

Анализ показал, что по состоянию на 01.01.2020 в Камчатском крае объем вложений в 305 объектов составил 15 278,5 млн рублей, при этом на территории Камчатского края общее количество федеральных и региональных объектов, строительство которых приостановлено (без консервации), составило 29 единиц с объемом затрат 3 233,3 млн рублей.

Из указанного общего количества ОНС число объектов, строительство которых так и не начато, составило 151 единицу на общую сумму вложений 1 516,1 млн рублей, при этом по 81 единице ОНС на сумму вложений 578,3 млн рублей составили расходы на проектно-изыскательские работы и проектно-сметную документацию с началом реализации инвестиционных проектов в период 2002–2017 годов.

Невостребованность проектно-сметной документации в течение трех лет по 81 объекту свидетельствует о неэффективном использовании бюджетных средств в общей сумме 578,3 млн рублей, поскольку конечный результат, который предусматривает создание объекта капитального строительства, не достигнут, а по истечении нескольких лет соответствующая документация становится неактуальной и требует либо корректировки, либо разработки новой проектно-сметной документации, что, в свою очередь, приводит к дополнительным бюджетным расходам.

Выборочный анализ изменения сметной стоимости ОНС, строительство которых приостановлено, также показал, что увеличение сроков строительства повлекло удорожание стоимости объектов: начатых в 2014 году – на 38,4 %; начатых в 2017 году – 13,0 %.

Соответственно, выявленные в результате мероприятия КСП факты еще раз подтверждают выводы Счетной палаты о недостатках бюджетного планирования инвестиций и последующем увеличении объемов ОНС, удорожании строительства.

Кроме того, при анализе КСП установлено, что в настоящее время в Камчатском крае уполномоченными органами:

- не утвержден план по снижению объемов и количества объектов незавершенного строительства государственной собственности Камчатского края;
- не утверждено положение по учету ОНС государственной собственности Камчатского края;
- не определен орган, уполномоченный на учет объектов незавершенного строительства и ведение реестра таких объектов.

Таким образом, недостатки управления в сфере ОНС на уровне Камчатского края проистекают из того же ряда причин, на который указано в отчете Счетной палаты, вследствие чего проблематика ОНС, актуально обозначенная Счетной палатой, требует незамедлительного реагирования и принятия взвешенных мер по рекомендациям и предложениям Счетной палаты.

Инфографика

Структура объектов незавершенного строительства на региональном и федеральном уровнях



● **60 059**
Региональный уровень

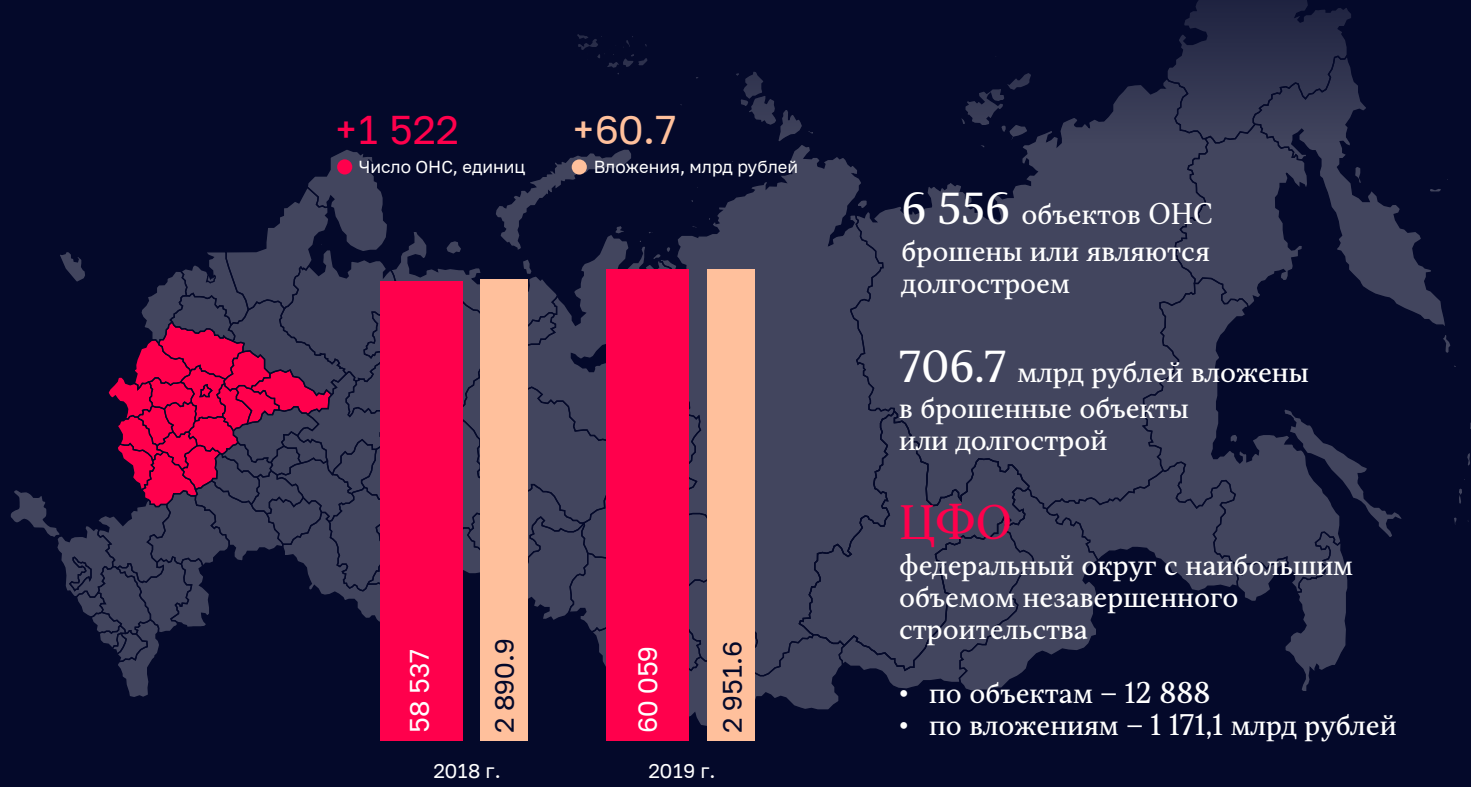
● **3 859**
Федеральный уровень



● **2 951.6**
Региональный уровень

● **929.5**
Федеральный уровень

Незавершенное строительство (региональный уровень)



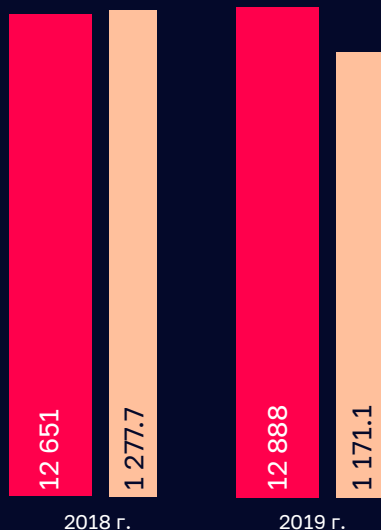
Центральный федеральный округ

+237

● Число ОНС, единиц

-106.6

● Вложения, млрд рублей



1 001 объект ОНС
в федеральном округе брошен
или является долгостроем

161.3 млрд рублей вложены
в брошенные объекты
или долгострой

г. Москва

регион с наибольшим объемом
незавершенного строительства
как по объектам – 3 992,
так и по вложениям – 960,4 млрд рублей

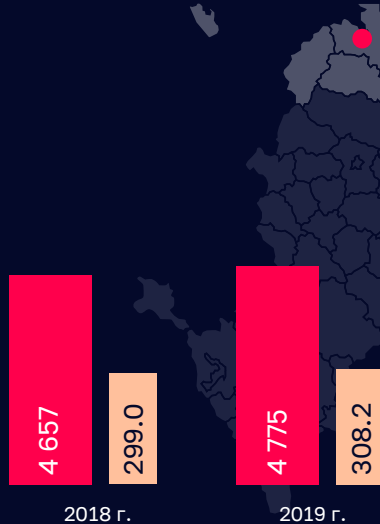
Северо-Западный федеральный округ

+118

● Число ОНС, единиц

+9.14

● Вложения, млрд рублей



569 объектов ОНС
в федеральном округе брошены
или являются долгостроем

84 млрд рублей вложены
в брошенные объекты
или долгострой

г. Санкт - Петербург

регион с наибольшим объемом
незавершенного строительства
как по объектам – 1 171,
так и по вложениям – 197,5 млрд рублей

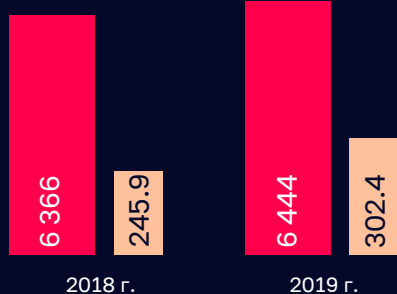
Южный федеральный округ

+78

● Число ОНС, единиц

+56.43

● Вложения, млрд рублей



467 объектов ОНС в федеральном округе брошены или являются долгостроем

50.9 млрд рублей вложены в брошенные объекты или долгострой

Краснодарский край

регион с наибольшим объемом незавершенного строительства по объектам – 1 963

Республика Крым

регион с наибольшим объемом незавершенного строительства по объемам вложений – 153,6 млрд рублей

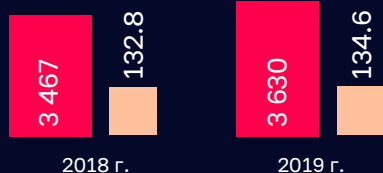
Северо-Кавказский федеральный округ

+163

● Число ОНС, единиц

+1.78

● Вложения, млрд рублей



737 объектов ОНС в федеральном округе брошены или являются долгостроем

44.6 млрд рублей вложены в брошенные объекты или долгострой

Республика Дагестан

регион с наибольшим объемом незавершенного строительства как по объектам – 1 354, так и по вложениям – 41,4 млрд рублей

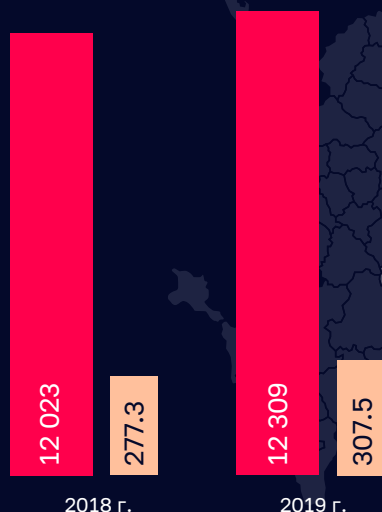
Приволжский федеральный округ

+286

● Число ОНС, единиц

+30.2

● Вложения, млрд рублей



1 778 объектов ОНС в федеральном округе брошены или являются долгостроем

90.3 млрд рублей вложены в брошенные объекты или долгострой

Республика Башкортостан

регион с наибольшим объемом незавершенного строительства по объектам – 2 323

Самарская область

регион с наибольшим объемом незавершенного строительства по объемам вложений – 72,8 млрд рублей

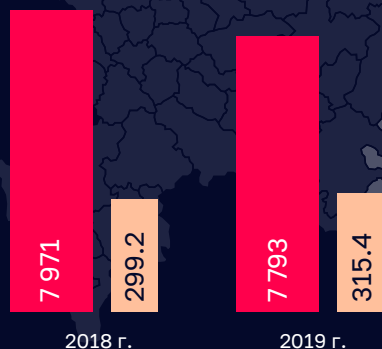
Уральский федеральный округ

-178

● Число ОНС, единиц

+16.20

● Вложения, млрд рублей



1 018 объектов ОНС в федеральном округе брошены или являются долгостроем

171.5 млрд рублей вложены в брошенные объекты или долгострой

ХМАО – Югра

регион с наибольшим объемом незавершенного строительства по объектам – 1 669

Тюменская область

регион с наибольшим объемом незавершенного строительства по объемам вложений – 114,5 млрд рублей

Сибирский федеральный округ

+583

● Число ОНС, единиц

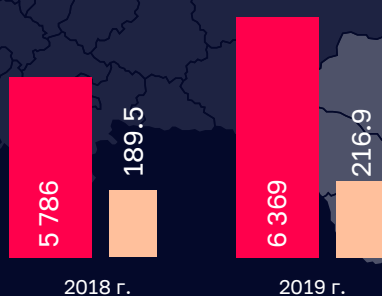
+27.37

● Вложения, млрд рублей

600 объектов ОНС
в федеральном округе брошены
или являются долгостроем

46,2 млрд рублей вложены
в брошенные объекты
или долгострой

Красноярский край
регион с наибольшим объемом
незавершенного строительства
как по объектам – 1 136,
так и по объемам вложений – 80,2 млрд рублей



Дальневосточный федеральный округ

+235

● Число ОНС, единиц

+26.08

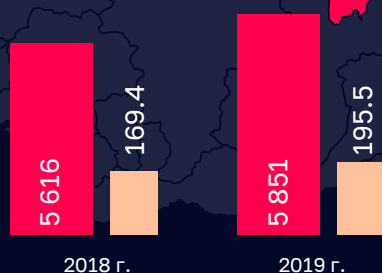
● Вложения, млрд рублей

386 объектов ОНС
в федеральном округе брошены
или являются долгостроем

57.71 млрд рублей вложены
в брошенные объекты
или долгострой

Республика Якутия
регион с наибольшим объемом
незавершенного строительства
по объектам – 2 050

Сахалинская область
регион с наибольшим объемом
незавершенного строительства
по объемам вложений – 44,8 млрд рублей



Тематические
проверки
Счетной палаты

Счетная палата Российской Федерации держит на постоянном контроле ситуацию по решению проблемы незавершенного строительства в стране. Для этого ведомство анализирует меры, которые принимают Правительство Российской Федерации и органы исполнительной власти федерального и регионального уровней для решения этого вопроса. В фокусе внимания аудиторов находятся и другие темы, связанные с незавершенным строительством, в том числе капитальное и доленое строительство, реконструкция объектов инфраструктуры и соблюдение законодательства при осуществлении бюджетного процесса и целевого использования средств федерального бюджета, выделенных на строительство. Кроме того, ведомство следит за устранением найденных нарушений и исполнением своих рекомендаций.

«Анализ результативности мер, принимаемых органами исполнительной власти Российской Федерации, направленных на сокращение объемов и количества объектов незавершенного строительства в 2017–2018 годах и за истекший период 2019 года» (с учетом информации контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации)»

Несмотря на принимаемые меры, существенного улучшения ситуации с объектами незавершенного строительства (ОНС) не происходит. Анализ показал ряд значительных недостатков в системе государственного управления в отношении ОНС. Так, существующее нормативно-правовое регулирование не обеспечивает комплексного решения проблемы сокращения ОНС и требует совершенствования законодательства Российской Федерации.

Не создан информационный ресурс, содержащий полную и достоверную информацию об объеме и количестве ОНС, сроках реализации инвестиционных проектов, а также мерах, осуществляемых органами исполнительной власти по вовлечению ОНС в хозяйственный оборот.

[«Проверка результативности мер, принятых органами исполнительной власти Омской области и администрацией города Омска в целях выполнения представлений Счетной палаты Российской Федерации, направленных по результатам контрольного мероприятия «Проверка соблюдения законодательства при осуществлении бюджетного процесса и целевого использования средств федерального бюджета, выделенных бюджету Омской области, в том числе на мероприятия в соответствии с планом основных мероприятий, связанных с подготовкой и проведением празднования 300-летия Омска, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2008 года № 2040-р» \(совместно с контрольно-счетным органом субъекта Российской Федерации\)](#)

Омская область не может справиться с проблемой незавершенного строительства. Один из главных долгостроя региона – метрополитен. По итогам проверки 2016 года Счетная палата рекомендовала правительству области провести его консервацию, так как на тот момент стройка не велась уже два года, а готовность объекта составляла всего 36 %. В 2018 году областные власти должны были провести торги на заключение контрактов на проведение консервации, которые так и не состоялись. Другой крупный долгострой – Красногорский гидроузел. Его строительство также предполагалось завершить в 2016 году. Однако спустя два года ключевые вопросы по объекту не решены: не определены источники финансирования и остаточная сметная стоимость строительства.

[«Анализ результативности мер, принимаемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа, направленных на выявление и сокращение объемов незавершенного строительства в 2015–2017 годах и истекшем периоде 2018 года» \(с учетом информации контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа\)](#)

Меры, принимаемые регионами Северо-Кавказского федерального округа по сокращению объемов незавершенного строительства, недостаточны. Так, до настоящего времени Правительством не определен федеральный орган исполнительной власти, ответственный за координацию и мониторинг деятельности региональных органов по реализации поэтапного плана снижения объемов и количества объектов незавершенного строительства. При этом в самом плане не установлены механизмы взаимодействия федеральных и региональных властей по выработке согласованных предложений по незавершенным объектам, имеющим софинансирование из федерального бюджета.

[«Проверка соблюдения требований законодательства Российской Федерации при осуществлении бюджетного процесса, целевого и результативного использования межбюджетных трансфертов \(выборочно\), а также эффективности мер, направленных на сокращение объемов незавершенного строительства в Новгородской области, в 2016–2017 годах»](#)

Правительство Новгородской области не обеспечило выполнение мероприятий поэтапного плана снижения объемов и количества объектов незавершенного строительства. На 1 января 2018 года на балансах заказчиков области числилось 269 незавершенных объектов с общим объемом затрат в сумме 4,9 млрд рублей, из которых свыше 30 % – средства федерального бюджета. В составе незавершенного строительства также числятся затраты в сумме 238 млн рублей на разработку проектно-сметной документации по 60 объектам, которая остается невостребованной более двух лет.

[«Проверка эффективности выполнения государственными учреждениями функций заказчика по заключению и исполнению контрактов \(договоров\) при осуществлении закупок в целях капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной собственности и на приобретение объектов недвижимого имущества в государственную собственность в 2016–2018 годах и истекшем периоде 2019 года»](#)

Счетная палата провела проверку использования бюджетных субсидий и инвестиций, выделенных в 2015–2019 годах на капитальное строительство и реконструкцию объектов инфраструктуры Сибирскому федеральному университету и Национальному медицинскому исследовательскому центру эндокринологии. Результаты проверки показали, что организации недостаточно эффективно справились с функцией заказчика. Так, в проверяемом периоде учреждения допустили более 100 нарушений, подавляющая часть которых – это нарушения положений Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ. Общий объем нарушений превысил 2 млрд рублей.

[«Анализ результативности практического применения норм законодательства Российской Федерации, направленных на обеспечение законных прав граждан – участников долевого строительства»](#)

Счетная палата проанализировала ситуацию в сфере долевого строительства и выявила риски невыполнения программ помощи обманутым дольщикам и дальнейшего роста числа граждан, пострадавших от недобросовестных застройщиков. С одной стороны, это обусловлено текущей экономической обстановкой, с другой – нехваткой финансирования. Проблема усугубляется еще и тем, что до сих пор нет полной и достоверной информации о количестве граждан, права которых были нарушены.

«Анализ хода реализации и результатов, полученных в рамках выполнения целевых мероприятий, направленных на совершенствование системы государственного ценообразования, сметного нормирования и технического регулирования в строительной сфере, в 2015–2017 годах и истекшем периоде 2018 года»

С 2015 года на реализацию мероприятий по реформированию системы ценообразования израсходовано около 1,9 млрд рублей. Однако, несмотря на длительный временной период и значительный объем затраченных средств, реформа не принесла ожидаемых результатов. Не создана система определения сметной стоимости строительства, основанная на «ресурсном» методе. Нормативная база, необходимая для реализации реформы, в полном объеме не подготовлена.

«Анализ объемов и объектов незавершенного строительства по организациям, находящимся в ведении федеральных органов государственной власти и иных получателей средств федерального бюджета, получавшим на цели строительства объектов бюджетные ассигнования из федерального бюджета»

Результаты проведенного анализа свидетельствуют о том, что в настоящее время не ведется полноценный учет объектов незавершенного строительства, включая учет объемов выполненных работ, оснований для начала строительства и выделения бюджетных средств, сроков начала строительства и причин его остановки. По состоянию на 1 января 2015 года общий объем незавершенного строительства по 71 ведомству с учетом подконтрольных им учреждений и ФГУП составил 1,97 трлн рублей. По данным ведомств с учетом подведомственных учреждений и ФГУП, количество объектов незавершенного строительства составило около 9 тыс. объектов. В отчете отмечается отрицательная динамика изменения доли введенных в эксплуатацию объектов, наблюдаемая в последние годы.

Контрольно-счетные палаты регионов

Контрольно-счетные палаты (КСП), как и Счетная палата РФ, следят за темой незавершенного строительства в своих регионах. Для этого проводятся экспертно-аналитические и контрольные мероприятия. Ознакомиться с результатами некоторых проверок можно ниже.

[«Анализ реализации мероприятий Республиканской инвестиционной программы в части оценки состояния объектов незавершенного строительства на территории Республики Дагестан»](#)

В общем объеме незавершенного строительства можно выделить значительное количество объектов социальной инфраструктуры. Ежегодно предусматриваются средства на разработку проектно-сметной документации объектов без какого-либо обоснования экономической целесообразности или социальной значимости их строительства. Случаи несоблюдения нормативных сроков строительства носят массовый характер, что приводит к удорожанию строительства и дополнительным расходам бюджетных средств. Сложившаяся ситуация создает коррупционные риски в интересах подрядных организаций и недобросовестных государственных заказчиков.

[«Анализ результативности мер, принимаемых органами исполнительной власти Республики Коми, направленных на выявление и сокращение объемов незавершенного строительства в 2017–2019 годах и истекшем периоде 2020 года»](#)

Основной объем «незавершенки» в размере 7,7 млрд рублей, или 53,8 % от общего объема вложений, приходится на социально-культурную сферу, преимущественно на объекты здравоохранения и образования. Как показал проведенный анализ, мероприятия, предусмотренные поэтапным планом снижения объемов и количества объектов незавершенного строительства, реализованы органами власти не в полном объеме.

[«Анализ результативности мер, принимаемых органами исполнительной власти Хабаровского края, направленных на выявление и сокращение объемов незавершенного строительства в 2017–2018 годах и истекшем периоде 2019 года»](#)

В настоящее время в крае не исполнены требования методических рекомендаций, разработанных Минэкономразвития России в рамках реализации поэтапного плана снижения объемов и количества объектов незавершенного строительства. Органами исполнительной власти края – главными распорядителями бюджетных средств

в отношении объектов незавершенного строительства – не проведена инвентаризация ОНС. Из 214 ОНС, числящихся на балансе органов исполнительной власти края по состоянию на 30 сентября 2019 года, только 166 объектов (или 77,6 % в общем объеме объектов органов исполнительной власти края) включены в государственные программы края.

«Анализ объектов незавершенного строительства по организациям, находящимся в ведении органов государственной власти края, и иным получателям средств краевого бюджета, получавшим на цели строительства объектов бюджетные ассигнования из краевого бюджета»

На уровне Краснодарского края учтены 657 объектов незавершенного строительства (с учетом движимого имущества, приобретенного в рамках сметной стоимости), с суммой осуществленных расходов 109 774,4 млн рублей. К числу основных причин наличия объектов, реконструкция которых осуществляется на протяжении длительного периода, можно отнести отсутствие потребности в запроектированном объекте, а также отсутствие источников финансирования для строительства объекта. Имеются риски в завершении строительства 31 объекта (1 807,2 млн рублей) и реализации не начатых строительством 44 проектов (697 млн рублей), не включенных в Перечень строек и объектов на 2019–2021 годы. Остается неостребованной разработанная 101 проектная документация (423,5 млн рублей). Расходы в сумме 2 028 млн рублей, осуществленные в предыдущие периоды (103 объекта), можно считать неэффективными из-за их неостребованности и наличия предложений по сносу и списанию.

Международная практика

Мониторинг и прозрачность деятельности в области устойчивой городской среды как ключ к достижению ЦУР № 11

Материал подготовлен на основе доклада Программы ООН по населенным пунктам (ООН-ХАБИТАТ) о городах мира за 2020 год – World Cities Report 2020: The Value of Sustainable Urbanization

«Осталось всего десять лет для реализации амбициозных глобальных усилий по достижению целей к намеченному сроку – 2030 году – путем мобилизации большего числа правительств и коммерческих предприятий и обращения с призывом ко всем людям сделать Глобальные цели своими собственными целями», – заявляют в ООН.

Десятилетие действий (Decade of Action) по достижению ЦУР к 2030 году представляет собой определяющий момент в глобальной повестке дня в области развития и в движении к устойчивой урбанизации посредством реализации [Новой программы развития городов](#) (New Urban Agenda), в рамках которой страны договорились «усиливать роль доступного и устойчивого жилья и финансирования жилищного строительства, включая создание социальной среды обитания, в экономическом развитии и повышать вклад этого сектора в стимулирование производительности в других секторах экономики, признавая, что жилье способствует росту капиталообразования, дохода, занятости и сбережению и может внести вклад в стимулирование устойчивой и всеохватывающей экономической перестройки на национальном, региональном и местном уровнях».

Все эти действия требуют значительных инвестиций в экономические, экологические, социальные условия городов, которые являются критически важными компонентами для осознания ценности устойчивой урбанизации. Инвестиции включают в себя материальные активы, человеческий капитал, учреждения, эффективные структуры управления и инновационные технологии, которые являются основой устойчивых городов. Учитывая взаимосвязь ЦУР № 11 «Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов» с другими ЦУР и Новой программой развития городов, инвестиции в различные аспекты урбанизации необходимы для достижения других ЦУР. Например, инвестиции в релевантное и доступное жилье, базовые услуги и благоустройство трущоб оказывают прямое воздействие по крайней мере на три четверти ЦУР. Аналогичным образом, инвестиции в современные, доступные, надежные и устойчивые энергетические проекты помогают достичь ЦУР № 7 «Обеспечение всеобщего доступа к недорогим, надежным, устойчивым и современным источникам энергии для всех». Инвестиции в развитие компетенций сотрудников местных органов власти и учреждений способствуют достижению ЦУР № 16 «Содействие построению

миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях». Однако сегодня наблюдается нехватка инвестиций, необходимых для достижения целей устойчивого развития, и особенно это заметно в развивающихся регионах, которые испытывают недостаток внутренних средств.

В [докладе](#) Программы ООН по населенным пунктам (ООН-Хабитат) о городах мира за 2020 год (World Cities Report 2020: The Value of Sustainable Urbanization) отмечается, что устойчивая урбанизация по-прежнему занимает центральное место в общем устойчивом развитии, создавая экономическую, социальную и экологическую ценность, которая поддерживает борьбу с нищетой, неравенством, изменением климата и другими глобальными вызовами. И ключевую роль в достижении этих целей играет государство, так как во всем мире государственные доходы по-прежнему являются основным источником финансирования городского развития, хотя средний показатель в странах с низким уровнем дохода остается ниже порогового уровня в 15 % ВВП, который считается необходимым для эффективного функционирования государства.

Городам с развивающейся экономикой требуются инвестиции в общественные объекты и социальную инфраструктуру – доступное жилье, детские учреждения, школы и медицинские учреждения. С учетом перехода к экономике, основанной на знаниях, требуются вложения средств в цифровизацию и развитие инженерной инфраструктуры. Все эти инвестиции повышают конкурентоспособность и эффективность городов, а также обеспечивают прочную платформу для будущего развития. Кроме того, инвестиции в исследования, развитие технологий и инновации необходимы странам и их городам для перехода к зеленой экономике.

Таким образом, финансирование устойчивой урбанизации – это вклад в настоящее и будущее благополучие всех стран. В условиях непрерывного роста городского населения перед местными органами власти во всем мире стоит непростая задача – предоставить необходимую инфраструктуру и услуги для удовлетворения растущего спроса. Нехватка ресурсов для инвестиций в устойчивое городское развитие представляет собой серьезную проблему для большинства стран. Исследование около ста городов мира показало, что больше половины муниципалитетов считают отсутствие государственного финансирования основным камнем преткновения на пути устойчивого роста городов. Кроме того, органы местного самоуправления сталкиваются с многочисленными препятствиями в сфере городского финансирования: недостаточные и непредсказуемые трансферты от центрального правительства, слабое налогово-бюджетное управление, ненадлежащее формирование доходов и юридические ограничения. Отдельной проблемой является доступ к ресурсам для предынвестиционной деятельности, а именно финансового структурирования, необходимого для реализации пилотных проектов.

Чтобы таких трудностей не возникало, политика и действия, направленные на устойчивое развитие городов, должны подкрепляться эффективными механизмами мониторинга и отчетности. Важно, чтобы городская политика на всех уровнях основывалась на фактических данных, а власти решали реалистичные задачи, эффективность выполнения которых можно было отслеживать. Все это является неотъемлемой частью разработки надлежащей политики, а также реализации программ и мониторинга прогресса в направлении устойчивого развития на местном уровне.

Однако, несмотря на все действия на международном уровне, следует признать, что во многих странах все еще существуют серьезные проблемы с производством дезагрегированных данных, а также совместных исследований для национальных и местных органов власти. Оба эти фактора затрудняют мониторинг реализации ЦУР и Новой программы развития городов, а также не гарантируют, что национальные и местные процессы планирования основаны на реалистичных задачах. Многие местные органы власти в настоящее время не имеют доступа к агрегированным данным, следовательно, не имеют возможности принимать обоснованные решения, которые позволяют им лучше определять приоритеты местной политики, а также обеспечивать ее эффективное выполнение.

ООН-Хабитат, международные организации и страны, включая Бельгию, Колумбию, Индонезию и Южную Африку, разрабатывают решения в этой области. Например, индекс благосостояния городов ООН-Хабитат обеспечивает гибкую структуру мониторинга для достижения ЦУР, применяемую более чем в 400 городах во всех регионах. Кроме того, ООН-Хабитат разработала платформу Новой программы развития городов – онлайн-платформу для облегчения мониторинга, отчетности и обмена информацией о прогрессе в реализации Новой программы развития городов и ЦУР. Параллельно с этим местные органы власти совместно с другими участниками процессов управления также продвигают инициативы в поддержку мониторинга. Например, в Германии коалиция государственных и частных партнеров создала национальную платформу для сбора данных о ЦУР от муниципалитетов. В Бразилии Национальная конфедерация муниципалитетов разработала панель управления ЦУР под названием Mandala ODS. В Африке в рамках инициативы «Знай свой город» в течение длительного времени собираются данные по неформальным поселениям, которые теперь могут использоваться для местных усилий по мониторингу. Более 40 местных органов власти разработали свои собственные добровольные местные обзоры, которые дополняют Добровольные национальные обзоры своих стран¹. Европейская комиссия и ОЭСР также разрабатывают различные предложения для развития баз данных, показателей для мониторинга ЦУР на местах и облегчения их сравнительного анализа.

1. Добровольный национальный обзор России в части реализации ЦУР №11: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26421VNR_2020_Russia_Report_Russian.pdf#page=133

Задача мониторинга и оценки реализации ЦУР и Новой программы развития городов потребует поддержки национальных статистических управлений в сотрудничестве с местными органами власти, заинтересованными сторонами и международными организациями для обеспечения выполнения государственной политики.

Национальные правительства должны способствовать вовлечению местных органов власти и заинтересованных сторон в определение, реализацию и мониторинг городской политики и планов, а также в дезагрегирование данных и показателей.

Несмотря на прогресс, который наметился за последнее время, еще предстоит пройти долгий путь для достижения эффективной трансформации городского управления.

Многие городские районы страдают от сложных многоуровневых схем управления, нечеткого распределения ответственности между различными сферами управления

и слабых механизмов сотрудничества. Также стоит отметить, что участие местных органов власти в национальных координационных механизмах реализации ЦУР

по-прежнему ограничено, а их вовлечение в определение и разработку национальной городской политики не всегда очевидно. Такие неэффективные многоуровневые

системы управления ставят под угрозу процессы планирования и препятствуют взаимодействию с гражданским обществом и ключевыми заинтересованными

сторонами. Таким образом, создание культуры сотрудничества имеет решающее значение для достижения эффективного многоуровневого управления и создания

условий для эффективной реализации Новой программы развития городов и ЦУР.

Подводя итог, стоит отметить, что концепция участия в городском управлении

меняется по мере того, как она выходит за рамки простых консультаций и переходит к совместному созданию пространства, которое будет способствовать восстановлению

равновесия в распределении полномочий по принятию решений в обществе. Этот сдвиг требует от местных органов власти соблюдения некоторых основных условий,

таких как расширение прав и возможностей, а также автономии общественных движений и других игроков рынка. Кроме того, органы власти должны наращивать

онлайн- и офлайн-активности в этой области, а главное – быть прозрачными и подотчетными.

Зарубежный опыт государственного аудита по тематике незавершенного строительства

Счетная палата Российской Федерации ведет постоянную оценку ситуации по решению проблемы незавершенного строительства. Данная тема актуальна и для других стран, так как зачастую не завершенное вовремя строительство влечет потери для бюджета страны, а задержка строительства инфраструктурных объектов препятствует доступности получения гражданами медицинских услуг, образования, комфортной городской среды, транспорта.

Высшие органы аудита (ВОА) зарубежных стран также уделяют внимание вопросам проблемного строительства. Ниже представлена информация из аудиторской практики:

- ВОА Казахстана – по результатам аудита организаций Министерства культуры и спорта, выявившего объекты незавершенного строительства;
- ВОА Китая, обнаружившего пять основных факторов, оказавших влияние на исполнение проектов в области строительства;
- ВОА Молдовы – по результатам аудита соответствия выдачи разрешительных документов в строительстве;
- ВОА Франции, проанализировавшего жилищную политику в заморских департаментах и регионах;
- Комитета госконтроля Могилевской области (региональный орган аудита Республики Беларусь), оценившего эффективность использования государственных средств при строительстве в г. Могилеве значимых государственных объектов.

Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета Республики Казахстан



Счетный комитет РК определил долгостроящиеся спортивные объекты

ВОА Казахстана провел аудит реализации отдельных бюджетных программ и управления активами организаций Министерства культуры и спорта Республики Казахстан.

В ходе аудита были выявлены объекты, о начале строительства которых было объявлено более 10 лет назад. Строительство базы олимпийской подготовки в Алматинской области и комплекса лыжного спорта в г. Щучинске продолжается с 2004 года. Сметная стоимость строительства за эти годы по обоим объектам увеличилась.

Плановая стоимость возведения базы в Алматинской области на момент проверки составила 37,4 млрд тенге (114 млн долларов США), при том, что на строительство уже было затрачено 28,6 млрд тенге (90 млн долларов США). Объем незавершенного строительства на этих объектах составлял более 30 %. Проектно-сметная документация (ПСД) в очередной раз была скорректирована в сторону увеличения с переносом завершения строительства на неопределенные сроки.

С 2004 года плановая стоимость лыжной базы в г. Щучинске увеличилась более чем в 2,5 раза и составила 38,5 млрд тенге (115 млн долларов США). В ходе контрольного мероприятия было установлено, что причиной удорожания являются волатильность курса тенге, несвоевременное финансирование и консервация строительства.

Долгостроем является и центр олимпийской подготовки в г. Нур-Султане. На балансе Комитета спорта находились разработанные в 2007–2012 годах ПСД и технико-экономическое обоснование по трем проектам на общую сумму 2,5 млрд тенге (7,5 млн долларов США), реализация которых даже не была начата на момент проведения проверки.

К другим объектам незавершенного строительства также относятся центр олимпийской подготовки по велоспорту в г. Талдыкоргане на 16,7 млн тенге (51 тыс. долларов США), строительство инженерных сетей туристского центра «Жаа ели» в Алматинской области на сумму 2 млрд тенге (6,1 млн долларов США) и модернизация спорткомплекса «Медеу» в г. Алматы на сумму 470 млн тенге (1,5 млн долларов США).

Национальное контрольно-ревизионное управление Китайской Народной Республики



Результаты аудита реализации ключевых национальных проектов и мероприятий в III квартале 2016 года

В 2016 году Национальное контрольно-ревизионное управление КНР (НКРУ КНР) провело аудит реализации ключевых национальных проектов и мероприятий. В отчете отмечается пять основных факторов, оказавших влияние на исполнение проектов в области строительства.

1. Несвоевременная разработка программ по модернизации. В декабре 2014 года в Ганьнань-Тибетском автономном округе (провинция Ганьсу) началось строительство нового железнодорожного проекта, предполагающего эксплуатацию поездов с расчетной скоростью 120 км в час. В октябре 2015 года Народное правительство провинции Ганьсу получило согласие от государственной компании «Китайские железные дороги» на использование для данного проекта поездов с расчетной скоростью 200–250 км в час. Поскольку обе стороны не смогли оперативно изучить и согласовать программу корректировки строительных стандартов, строительство четырех из пяти секций было приостановлено почти на один год.
2. Низкая скорость в сфере приобретения земли и работ по сносу сооружений. НКРУ КНР выделяет шесть проектов в области железнодорожного строительства, где наблюдались сложности в достижении соглашений между исполнителями железнодорожных проектов и местными органами власти о стандартах приобретения земли и сноса сооружений. Трудности привели к значительному отставанию работ от намеченных сроков.
3. Отсутствие достаточного количества средств местных бюджетов на строительство. В связи с поздним поступлением дополнительных средств в шести проектах строительства доступного жилья, в том числе в городском округе Аньшань (провинция Ляонин), не были завершены работы в области водоснабжения, энергоснабжения и т. д. В этой связи завершение проекта было отложено более чем на два года.
4. Изменения в проектах строительства. Восемь проектов строительства для сферы здравоохранения в провинции Ганьсу должны были быть завершены к концу 2015 года. В связи с изменениями в программах городского планирования и проектирования к концу сентября 2016 года осуществление проектов так и не началось.
5. Простои после завершения строительства. В районе городского подчинения Лишань (городской округ Аньшань, провинция Ляонин) зафиксированы случаи, когда доступное государственное арендное жилье не использовалось в течение более двух лет после окончания строительства.

Счетная палата Республики Молдова



Отчет по результатам аудита соответствия выдачи разрешительных документов в строительстве

Аудит проведен в соответствии с Программами аудиторской деятельности Счетной палаты Республики Молдова на 2019 и 2020 годы и международными стандартами ISSAI 100, ISSAI 400 и ISSAI 4000.

Цель проверки состояла в определении соответствия выданных разрешительных документов на строительство органами местного публичного управления муниципиев (административно-территориальная единица Молдавии, город с особым статусом) городов Кишинев, Бельцы и Единец.

В ходе контрольного мероприятия было установлено несоблюдение объектами аудита действующего законодательства при выдаче разрешительных документов на строительство, что является результатом ненадлежащего управления на всех этапах разработки и выдачи разрешительных документов, неэффективного мониторинга исполнения их положений центральными отраслевыми органами, отсутствия или несоответствия градостроительной документации новым экономическим, социальным и техническим требованиям, а также несогласованности нормативной базы в данной области. Указанные факторы отрицательно влияют на интересы местного публичного управления, совладельцев зданий/земельных участков, а также бенефициаров построенных объектов.

Проверка также выявила, что в период с 2018 по 2019 год мониторинг и контроль над незавершенными объектами строительства, в том числе над теми, степень завершенности которых по прошествии трех лет с начала работ составляет более 50 %, не проводились в муниципиях г. Кишинева и г. Единец. Отсутствие системного подхода со стороны Государственной налоговой службы к достоверному и исчерпывающему установлению налогооблагаемой базы недвижимого имущества, в том числе налогообложению незавершенного строительства, приводит к тому, что в местный бюджет не поступают доходы от уплаты налога на недвижимое имущество.

Счетный суд Французской Республики



Отчет «Жилищное строительство в заморских департаментах и регионах»

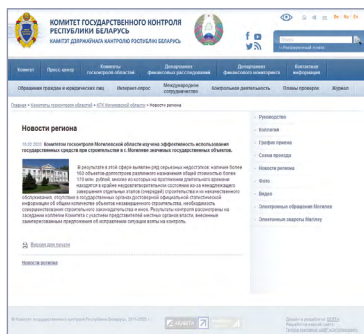
ВОА проанализировал жилищную политику, реализуемую в заморских департаментах и регионах. Данные территории сталкиваются с определенными ограничениями: дорогие земли под застройку в силу особенностей географического положения, более высокие затраты на строительство, чем в мегаполисах, быстрые и неоднородные демографические изменения, которые усложняют планирование строительства.

Несмотря на усилия, предпринятые в последние годы в рамках реализации Первого плана жилищного строительства в заморских департаментах и регионах, принятого в 2015 году, частные и государственные участники рынка не способны удовлетворить спрос, особенно на социальное арендное жилье, и улучшить жилищные условия граждан.

Жилищный фонд заморских регионов насчитывает 775 тыс. домов, в которых проживает 2,15 млн граждан. Среди них только 155 тыс. единиц являются объектами социального жилья. В период с 2002 по 2017 год этот фонд получил совокупное государственное финансирование в виде субсидий и налоговых льгот, превышающее 3,6 млрд евро.

Суд рекомендовал провести глубокий пересмотр механизмов государственного управления данной областью с учетом местных реалий и потребностей населения при разработке Второго плана жилищного строительства.

Комитет государственного контроля Могилевской области (региональный орган аудита Республики Беларусь)



Комитетом госконтроля Могилевской области изучена эффективность использования государственных средств при строительстве в г. Могилеве значимых государственных объектов

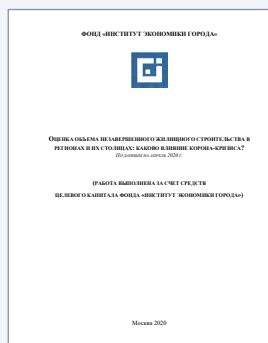
В ходе проверки был выявлен ряд серьезных недостатков:

- наличие более 160 объектов-долгостроев различного назначения общей стоимостью более 170 млн рублей, многие из которых на протяжении длительного времени находятся в крайне неудовлетворительном состоянии из-за ненадлежащего завершения отдельных этапов (очереди) строительства и их некачественного обслуживания;
- отсутствие в государственных органах достоверной официальной статистической информации об общем количестве объектов незавершенного строительства;
- необходимость совершенствования строительного законодательства.

Результаты контрольного мероприятия рассмотрены на заседании коллегии Комитета с участием представителей местных органов власти, внесенные предложения об исправлении ситуации взяты на контроль.

Исследования
по теме

Оценка объема незавершенного жилищного строительства в регионах и их столицах: каково влияние корона-кризиса?



Общий объем незавершенного строительства многоквартирных домов с привлечением средств граждан по договорам участия в долевом строительстве по стране в целом составляет по состоянию на апрель 2020 года 91 млн кв. м (1,6 млн квартир), что в 2 раза больше объема ввода многоквартирных домов в 2019 году, который составил 43,5 млн кв. м. 74 % незавершенного строительства жилья сконцентрировано в региональных центрах.

В городах Москве и Санкт-Петербурге, Краснодарском крае, Рязанской и Владимирской областях, Республике Башкортостан объемы незавершенного строительства многоквартирных домов с привлечением средств дольщиков в 3–4 раза превышают годовой объем ввода в 2019 году. Масштабы незавершенного строительства многоквартирных домов с привлечением средств граждан оцениваются в 5,2 трлн рублей, или 5 % ВВП.

[Подробнее](#)

Рынок строительства и недвижимости: стимулы отрасли на фоне кризиса – 2020

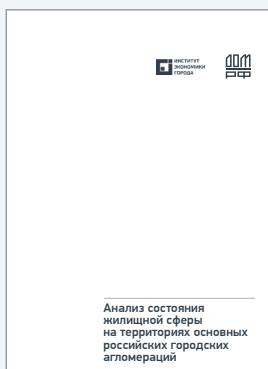


В отчете представлена оценка текущего состояния строительной отрасли и недвижимости в условиях кризиса 2020 года и перспектив на средне- и долгосрочный период, анализ условий восстановления и развития, а также расчет отдельных социально-экономических эффектов от реализации инструментов государственной поддержки как на саму отрасль, так и на смежные виды деятельности. Для количественных оценок эффектов использовались экономические ожидания представителей отрасли, что

в условиях кризиса и неопределенности является наиболее достоверным инструментом прогнозирования.

[Подробнее](#)

Анализ состояния жилищной сферы на территориях основных российских городских агломераций



За последние годы жилищные условия населения в 17 крупнейших российских агломерациях улучшились: средняя обеспеченность жильем возросла в 16 из 17 агломераций (кроме Московской) на 1-5 кв. м на душу населения, а в 12 из 17 агломераций в 2016 году период накопления средств на приобретение жилья составил менее 3 лет. По данным исследования, темпы ввода жилья в российских агломерациях существенно опережают показатели развитых зарубежных агломераций – в среднем 10 жилых единиц на 1000 человек против 3-4 жилых единиц на 1000 человек. Например, в Краснодарской агломерации в год вводится в 10 раз больше жилья на человека, чем в Нью-Йорке.

[Подробнее](#)

Пространство города для человека. Исследование уровня и динамики градостроительного развития крупнейших мегаполисов мира



Исследование представляет собой описание городов, где уделено внимание балансу городской жизни и потребления ресурсов. Иными словами, предпринята попытка ответить на вопрос: что могут предложить города своим жителям, насколько достаточны, близки и финансово доступны те параметры, которые способствуют здоровью, процветанию и комфортной жизни людей.

[Подробнее](#)

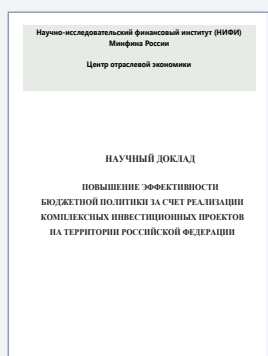
Исследование развития комфортной городской среды в Москве и ведущих городах мира



В рамках исследования приведен и подробно разобран список элементов комфортной городской среды. Аналитики выделили шесть таких элементов, объединив их в три основные категории: «Дом и двор» — элементы, связанные с местами проживания горожан; «Транзитные пространства» — элементы, связанные с перемещениями горожан из одного объекта в другой, либо внутри объекта, и обеспечение их безопасности во время таких перемещений; «Точки притяжения» — элементы, связанные с объектами и территориями, которые горожане используют для времяпрепровождения вне дома.

[Подробнее](#)

Повышение эффективности бюджетной политики за счет реализации комплексных инвестиционных проектов на территории Российской Федерации



В условиях дефицита финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении государственных органов управления, требуется всесторонняя оценка резервов денежных средств, выделяемых на реализацию проектов многоаспектной национальной инновационной экономики. В этой связи наибольший практический интерес вызывает поиск новых комбинаций привлеченного капитала для финансирования модернизации инфраструктуры в российской экономике. Финансирование комплексных инвестиционных проектов, реализуемых для развития индустриальных и технопарков, особых экономических зон, территорий социально-экономического развития, инновационных территориальных кластеров, инфраструктуры в моногородах имеет множество источников формирования: средства государственной поддержки, выделяемые в качестве бюджетных инвестиций, проектное финансирование, частный капитал, государственно-частное партнерство и различные формы его применения.

[Подробнее](#)

Курс 2030: исследование развития инфраструктуры в России



По мнению 69 % респондентов, обеспечение прозрачности и конкурентности тендерных процедур может повысить эффективность инвестиций в российскую инфраструктуру. 72 % опрошенных считают, что недостаточная прозрачность механизмов принятия решений о реализации проектов является одним из основных препятствий, сдерживающих развитие инфраструктуры в России. Из этого можно сделать вывод о том, что респонденты считают увеличение прозрачности важнейшим фактором повышения эффективности инвестиций в российскую инфраструктуру.

[Подробнее](#)

Публикации в СМИ

Больше четверти бюджета закопано в котлованах долгостроя

Существует прямая материальная заинтересованность участников в затягивании бюджетного строительства. *«Недоработки в законе позволяют практически свободно пользоваться бюджетными средствами. Недобросовестные застройщики часто уверены, что если они не достроят, то государство возьмет все на себя и достроит»*, – считает Аяз Аладдин оглы Алиев, доцент кафедры финансового менеджмента РЭУ им. Г.В. Плеханова. По его словам, основной причиной бюджетного долгостроя являются пробелы нормативно-правового регулирования. *«На каких-то этапах нормы не обеспечивают эффективного контроля за использованием бюджетных денег. Несостыковки в законе позволяют получать новые финансовые ресурсы на строительство новых объектов, хотя по старым строительство еще не завершено»*, – говорит эксперт.

[Полная версия публикации](#)

Минстрой: нормативная база для достройки «незавершенки» в РФ недостаточна

Решению вопроса с объектами незавершенного строительства в стране во многом препятствует отсутствие полноценной нормативной базы, сообщил на онлайн-конференции в МИА «Россия сегодня» на тему «Борьба с незавершенным строительством как драйвер развития регионов» глава Минстроя Владимир Якушев. *«Нужно признать, что сегодня нормативных документов недостаточно»*, – сказал Якушев.

[Полная версия публикации](#)

В Госдуме заявили, что проблема бюджетных недостроев требует специального закона

В частности, нужно назначить ведомство, ответственное за решение этой проблемы, считает председатель комитета Госдумы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям Николай Николаев. *«На мой взгляд, без закона мы не обойдемся, потому что слишком много пробелов, которые пытались закрыть нормативно-правовыми актами, но это не получается»*, – сказал Николаев на панельной дискуссии Счетной палаты на Форуме стратегов. По словам депутата, в первую очередь не определено само понятие объекта незавершенного строительства, не уточнены вопросы порядка госрегистрации. Также требуется предусмотреть механизмы, которые не допустят создание новых недостроев.

[Полная версия публикации](#)

Власти Дагестана: почти 50 % объектов «незавершенки» возведены, но не сданы в эксплуатацию

Строительство 618 объектов в Дагестане, которые числятся как незавершенные, фактически завершено, однако они не оформлены должным образом для сдачи в эксплуатацию. Об этом сообщил врио главы Дагестана Сергей Меликов. *«Результаты инвентаризации показали, что из 1 354 объектов незавершенного строительства 618 – это объекты, которые завершили строительный цикл, но которые не оформлены документально правоустанавливающим образом для сдачи [в эксплуатацию]. При этом часть этих объектов уже фактически эксплуатируется, это порядка 100 объектов»*, – сказал Меликов на онлайн-конференции «Борьба с незавершенным строительством как драйвер развития регионов», организованной Счетной палатой РФ.

[Полная версия публикации](#)

Счетная палата насчитала в России почти 63 тысячи недостроев

Почти 63 тысячи объектов незавершенного строительства зарегистрировано на территории России, сообщила на форуме 100+ Techno Build аудитор Счетной палаты Российской Федерации Светлана Орлова. В ходе выступления она подчеркнула, что в настоящее время в России остро стоит вопрос системы ценообразования, которая создает серьезные риски по расходованию федерального бюджета на капитальное строительство.

«Вчера на коллегии мы рассматривали итоговый документ по незавершенному строительству. У нас с вами фактически 63 тысячи объектов, большой объем находится в ряде регионов», – сказала Орлова.

[Полная версия публикации](#)

Файзуллин назвал своей основной задачей обеспечение жильем 5 млн россиян ежегодно

Временно исполняющий обязанности главы Минстроя Ирек Файзуллин видит своей основной задачей обеспечение и улучшение жилищных условий для 5 млн жителей РФ ежегодно, что соответствует национальным целям, поставленным президентом РФ.

По словам Ирека Файзуллина, в первую очередь в России необходимо повышать уровень строительства жилья. Он напомнил, что до 2030 года необходимо построить практически 1 млрд кв. м.

[Полная версия публикации](#)

Единый госзаказчик в сфере строительства может быть создан в форме госкорпорации

Минстрой РФ прорабатывает правовую форму создания единого госзаказчика в сфере строительства всех бюджетных строек, соответствующий законопроект будет внесен в Госдуму в течение недели. Об этом заявил занимавший на тот момент пост первый заместитель министра строительства и ЖКХ России Ирек Файзуллин.

«Я думаю, что в течение недели мы определимся и соответствующий законопроект будет внесен. Видимо, в форме государственной корпорации или публично-правовой компании. Эта форма отрабатывается», – сказал он, выступая на лекции для слушателей образовательной программы подготовки управленческих кадров для 100 крупнейших городов России, которую запустили ВЭБ.РФ и бизнес-школа «Сколково».

[Полная версия публикации](#)

Каждая пятая строительная компания уже на грани банкротства

Правительство обещает упростить регулирование строительной отрасли, которое, по его оценкам, сейчас слишком усложнено и не позволяет наращивать объемы ввода жилья. Однако, по мнению экономистов, отрасли сейчас мешает не столько бюрократическая зарегулированность, сколько экономический кризис и сжатие потребительской активности.

«Отрасль оказывается не готова к тому, чтобы строить больше жилья», – заявил полномочный представитель Президента РФ в Дальневосточном федеральном округе Юрий Трутнев, подчеркивая, что это становится проблемой. *«Там регулирование настолько сложное, что, сказать честно, примерно одинаковое время и одинаковые усилия требуются строителям для того, чтобы построить дом, и для того, чтобы разобраться с документацией»,* – сказал он. Это касается и страны в целом, и Дальнего Востока в частности.

[Полная версия публикации](#)

В России создадут банк жилья для решения соцпроблем

В России появится банк недвижимости для создания социального и арендного жилья. Он будет формироваться из переданных в собственность Фонда защиты прав дольщиков долгостроев, по которым обманутым гражданам выплачиваются денежные компенсации вместо квартир. Выкупая у дольщиков недостроенные квартиры, государство инвестирует средства в эти объекты. Сегодня огромное число людей нуждается в улучшении жилищных условий, государство несет перед ними обязательства. Поэтому подобный банк недвижимости может стать хорошим подспорьем для регионов, отметил один из соавторов законопроекта – депутат Государственной Думы Александр Якубовский.

[Полная версия публикации](#)

В Счетной палате рассказали о стоимости незавершенных строек

Счетная палата РФ обнаружила в России 62,6 тысячи объектов незавершенного строительства – это детские сады, школы, университетские кампусы, объекты транспортной и коммунальной инфраструктуры, говорится в материалах контрольного ведомства по итогам анализа открытых данных финансовой отчетности. «К началу 2019 года в эти ОНС вложено 4,048 триллиона рублей бюджетных средств (с учетом текущего строительства). При этом на государственные стройки, которые приостановлены более чем на полгода или законсервированы (более 4 тысяч объектов), направили 260 миллиардов рублей», – сообщают аудиторы.

[Полная версия публикации](#)

Незавершенное строительство и недостатки государственного управления

Не завершённое вовремя строительство – это потери для бюджета страны. Но на самом деле проблема гораздо шире, пишет в статье журнала «Эксперт» аудитор Счетной палаты Светлана Орлова. Зачастую такие объекты препятствуют доступности получения гражданами медицинских услуг, образования, комфортной городской среды, транспорта. В 2019 году Счетная палата провела масштабный анализ незавершенного строительства, финансируемого за счет бюджетных средств. В результате был выявлен ряд существенных недостатков в системе госуправления в этой сфере.

[Полная версия публикации](#)

Коронакризис и проблемы жилищного строительства

Ожидаемый экономический спад может иметь серьезные последствия для сектора жилищного строительства, в первую очередь в крупных городах, где объемы незавершенного строительства сегодня составляют 3,9 трлн рублей, или 8,4 % суммарного валового городского продукта, пишут в статье журнала «Эксперт» исполнительный директор фонда «Институт экономики города» Татьяна Полиди и ведущий эксперт направления «Рынок недвижимости» фонда «Институт экономики города» Александр Гершович.

Ограничения деятельности строительных компаний, связанные со сложной эпидемической ситуацией в России, могут привести к снижению темпов строительства. Это скажется не только на экономическом развитии территорий в целом, но и затронет интересы граждан, которые не получают своих квартир.

[Полная версия публикации](#)

Объекты незавершенного строительства как один из показателей несовершенства системы управления

На каждом этапе строительства бюджетных объектов, от замысла до реализации, принятые нормативные акты и отдельные решения исходят из благих намерений, но в итоге формируют риски появления недостроев, пишет в своей статье в журнале «Эксперт» вице-президент Центра стратегических разработок Наталья Трунова.

[Полная версия публикации](#)

Президент призвал не останавливать строительство

Президент РФ Владимир Путин попросил правительство до конца апреля принять меры для кредитования строительной отрасли на 12 млрд рублей. Субсидирование будет предоставлено только тем строительным компаниям, которые сохранят занятость, заявил Путин.

«И еще одно условие, а точнее, обязательство. Точнее, нужно, чтобы это было юридическое обязательство. Получая поддержку с кредитами, компании должны взять на себя обязательства по завершению строительства домов, запланированных к вводу в строй в этом и следующем году. Нужно избежать появления так называемых долгостроев. Важно, чтобы люди были уверены – их квартиры построят качественно и в срок», – сказал Путин на совещании по вопросам развития строительной отрасли.

[Полная версия публикации](#)

К госстройкам добавят надзор

В каждом регионе страны может появиться специальная организация, которая должна контролировать строительство объектов, финансируемых за счет госсредств. На этом настаивает вице-премьер РФ Марат Хуснуллин. Надзор за стройкой есть и сейчас, но его недостаточно, признают генподрядчики. По их мнению, по этой причине не только ухудшается качество строительства, но и увеличивается объем незавершенного строительства. Сейчас на балансе различных госструктур числится свыше 71 тыс. объектов незавершенного строительства, куда уже вложено, по подсчетам Счетной палаты, почти 5 трлн рублей.

«При создании дополнительной административной надстройки необходимо тщательно проработать алгоритмы и протоколы контроля и взаимодействия по вертикали и горизонтали, – считает партнер юридической компании «Сотби» Владимир Журавчак. – Эти механизмы должны привести в идеале к повышению эффективности контроля над строительством, а не к увеличению количества получателей административной ренты».

[Полная версия публикации](#)

Правительство подготовит правила списания старых бюджетных долгостроев к началу марта

Об этом сообщил вице-премьер Марат Хуснуллин на Всероссийском селекторном совещании. По словам Хуснулина, нужно выявить, какие незавершенные бюджетные объекты можно дофинансировать и достроить, а какие необходимо списать и выставить на продажу.

Счетная палата ранее провела анализ завершения бюджетныхстроев в регионах России. По ее данным, сейчас в стадии строительства находятся 71,3 тыс. объектов, среди них 3,3 тыс. относятся к долгостроев, 5,7 тыс. – к брошенным объектам.

[Полная версия публикации](#)

Незавершенные стройки в России стали катастрофой

Все незавершенные объекты возникли по одной и той же причине. Ведомству или региону, которые их начали строить, не хватило выделенных из бюджета денег, чтоб довести строительство до конца. Почему не хватило? За комментариями журналисты обратились к Наталье Труновой, члену экспертно-аналитического совета при Счетной палате, вице-президенту Центра стратегических разработок, руководителю направления «пространственное развитие». По ее мнению, влияние коррупционной составляющей, принуждающей подрядчика «откатывать» госзаказчику часть от суммы выигранного контракта на строительство, очень преувеличено.

[Полная версия публикации](#)

Кабмин в течение недели подготовит план решения проблемы долгостроев

Правительство России за ближайшую неделю подготовит план действий по решению проблемы объектов незавершенного строительства, финансируемых за счет государственного бюджета, сообщил журналистам в пятницу вице-премьер Виталий Мутко после совещания в Счетной палате.

«Правительство с учетом сегодняшнего разговора в ближайшую неделю завершит доработку всех необходимых решений, сделаем наш план действий. Он будет разбит: первое – это то законодательство, которое нужно поправить с точки зрения ведения реестра, с точки зрения списания объектов, завершения строительства, оценки. Второе – это вопросы, связанные с информационным обеспечением и финансами», – сказал он.

[Полная версия публикации](#)

Кудрин предложил меры для решения проблемы долгостроев за два-три года

Негативная ситуация с долгостроями может быть повернута в позитивное русло за два-три года. Такой прогноз сделал глава Счетной палаты Алексей Кудрин на селекторном совещании по проблемам незавершенного строительства. Прежде всего, по мнению Председателя Счетной палаты, необходимо определить, что входит в понятие «объекты незавершенного строительства», а также обозначить их реальный объем.

«Говоря о «незавершенке», мы имеем в виду так называемые проблемные объекты: брошенные, долгострой. Сегодня же незавершенное строительство предполагает все, что строится, в том числе и в нормативные сроки. Поэтому мы должны выделить то, что строится именно с нарушением сроков, в каком состоянии находится этот объект, сколько прошло времени с момента плановой сдачи», – отметил глава Счетной палаты.

[Полная версия публикации](#)

Мутко сообщил о планах создать реестр объектов незавершенного строительства

Единый реестр данных по объектам незавершенного строительства, финансируемых за счет государственного бюджета, планируется создать по примеру Единой информационной системы жилищного строительства (ЕИСЖС), сообщил вице-премьер Виталий Мутко на совещании в Счетной палате.

«Мы запустили систему ЕИСЖС. Мы только единственное в ней не видим – количество разрешений [на строительство]. Но мы сейчас видим все – все, что только начало [строиться]. Мы ежемесячно обновляем [данные], даже с фотографиями объекта. ЕИСЖС позволяет нам видеть абсолютно все жилищное строительство <...> Поэтому нам нужно то же самое сделать по объектам незавершенного строительства. Мы намерены это в ближайшее время сделать», – сказал он.

[Полная версия публикации](#)

В России тысячи брошенных поликлиник и детсадов

В России находится около 9 тысяч заброшенных и недостроенных зданий, в которые когда-то было вложено в общей сложности 1,5 трлн рублей бюджетных денег. И это не касаясь темы обманутых дольщиков и долгостроев для жилья. Речь идет только о разного рода государственных и социальных объектах – поликлиниках, детских садах, домах культуры. Вместо них граждане получили всем мешающую стройплощадку, на которой годами – или даже десятилетиями – ничего или почти ничего не делается.

«Несмотря на принимаемые меры, существенного улучшения ситуации нет, – рассказала журналистам аудитор СП Светлана Орлова. – Это безрезультатно потраченные бюджетные средства. Кроме того, невозможно использовать землю, которая занята такими стройками, – а это зачастую оптимальное место для социальных объектов».

[Полная версия публикации](#)

Счетная палата предложила создать в России госпортал по недостроенным объектам

Счетная палата Российской Федерации предложила создать государственную информационную платформу с данными по объектам незавершенного строительства. Ресурс может быть запущен в декабре 2019 года, сообщила аудитор СП РФ Светлана Орлова.

«Мы предлагаем создать государственный информационный ресурс. Если все пойдет так, как мы планируем, в декабре будет уже платформа, и весь анализ будет», – сказала Орлова в ходе круглого стола «Незавершенное строительство в России: проблемы и пути решения».

[Полная версия публикации](#)

В Совфеде призвали изменить механизм выбора подрядчика бюджетных строек в России

Процедуру выбора подрядчика для строек за счет бюджета на торгах необходимо изменить. Такое мнение высказал в среду в ходе круглого стола по проблеме незавершенного строительства член комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера Олег Ковалев.

«Та контрактная система, когда мы по итогам торгов определяем подрядную организацию только по деньгам, никак стройке не подходит <...> Какие проекты сейчас попадают в долгострой? Когда выигрывает компания с авторучкой и компьютером, без людских ресурсов и опыта строительства», – сказал сенатор.

[Полная версия публикации](#)

Матвиенко просит Силуанова разработать меры наказания за срыв строительства объектов ФАИП

«Мы замораживаем огромные объемы федеральных средств в незавершенное строительство, дальше стоимость этих объектов нарастает, как снежный ком, причем федеральных объектов. Может быть, в таких случаях привлекать руководителей к ответственности, наказывать их за неисполнение. Огромное количество незавершенных объектов, выброшенных замороженных федеральных средств. Очень вас попрошу, разработайте меры ответственности руководителей разного уровня за срыв строительства объектов, которые были в ФАИП. Как правило, там социальные объекты», – сказала Матвиенко во время заседания Совета Федерации, обращаясь к Силуанову.

[Полная версия публикации](#)

Счетная палата выявила отсутствие системной работы по завершению бюджетных строек в России

По данным Счетной палаты на начало 2019 года, только в 23 из 85 субъектов РФ утверждены планы поэтапного снижения объемов и количества долгостроев «всеми заинтересованными органами исполнительной власти субъектов РФ, имеющими на учете ОНС». Уточняется, что работа по формированию и исполнению ведомственных планов и планов поэтапного снижения объемов и количества долгостроев на федеральном и региональном уровнях носит несистемный характер. Несмотря на принимаемые Правительством РФ меры, существенного улучшения ситуации, связанной с сокращением объема и количества проблемных объектов, в том числе социально значимых, не происходит.

[Полная версия публикации](#)

Долгострой не сдаётся. Мониторинг строительства

С бюджетным долгостроем власти борются еще с 2015 года, но, как рассказывал глава Счетной палаты Алексей Кудрин на встрече с премьером Дмитрием Медведевым 30 сентября, в стране остается 71,3 тыс. объектов незавершенного строительства, в которые вложено 5,3 трлн рублей. Как следует из отчета ведомства, по данным на начало 2019 года самая значительная часть незавершенных объектов приходится на регионы – 58,5 тыс., в них вложено 2,89 трлн рублей. В сравнении с 2017 годом субъектам РФ удалось сократить их число на 6,6 % за счет самых дешевых – вложения снизились лишь на 1,9 %.

[Полная версия публикации](#)

Кудрин предложил усилить ответственность чиновников за заморозку строек

Выступая с отчетом о работе ведомства в Госдуме, глава Счетной палаты Алексей Кудрин напомнил, что в прошлом году проверка незавершенного строительства в Северо-Кавказском федеральном округе установила более 4 тысяч объектов, которые простаивают, с вложениями более 100 млрд рублей. При этом строительство 1 178 из них было начато более 8 лет назад.

[Полная версия публикации](#)

Счетная палата на начало 2019 года зафиксировала незавершенные стройки на 4 трлн рублей

Контрольное ведомство сообщает о 62,6 тыс. объектах незавершенного строительства, в которые вложено 4,048 трлн рублей бюджетных средств. *«При этом на государственные стройки, которые приостановлены более чем на полгода или законсервированы (более 4 тыс. объектов), направили 260 млрд рублей»,* – говорится в сообщении Счетной палаты.

В ведении регионов находится 58 тыс. незаконченных строек общей стоимостью 2,9 трлн рублей. По данным ведомства, лидерами по незавершенному строительству здесь являются Московская область (79,73 млрд рублей) и Ямало-Ненецкий автономный округ (70,2 млрд рублей).

[Полная версия публикации](#)

Новости Счетной палаты

● Алексей Кудрин подвел итоги первого года председательства в ИНТОСАИ

Глава Счетной палаты Алексей Кудрин провел 74-е заседание Управляющего совета ИНТОСАИ и подвел первые итоги председательства ВОА России в этой крупнейшей международной аудиторской организации.

«Сегодня мы подводим итоги очень непростого года, – отметил Алексей Кудрин, открывая заседание. – В первый раз члены Управляющего совета собрались на заседание в режиме видеоконференции. За этот год наша организация столкнулась с необходимостью сохранить эффективность и оперативность своей деятельности в удаленном режиме. Нам пришлось научиться работать по-новому. И учитывая количество и качество мероприятий, проведенных в режиме онлайн, а также непрерывность деятельности ИНТОСАИ, ее рабочих органов и региональных организаций, можно смело утверждать, что с задачей мы справляемся довольно успешно».

● Счетная палата и Банк России подписали соглашение о сотрудничестве

Счетная палата и Банк России заключили обновленное соглашение о сотрудничестве. Свои подписи под документами поставили глава контрольного ведомства Алексей Кудрин и председатель Банка России Эльвира Набиуллина. «Сегодня Банк России не только наш объект проверки, но и крупный партнер. И мы собираемся усилить наше сотрудничество, прежде всего, для оценки социально-экономической ситуации и влияния основных факторов социально-экономического развития нашей страны. Конечно, будем изучать риски, связанные с этим развитием», – заявил Алексей Кудрин.

Эльвира Набиуллина отметила, что отношения между Банком России и Счетной палатой всегда были конструктивными.

● Данил Шилков: многочисленные изменения НП «Цифровая экономика» осложняют мониторинг ее реализации

«Цифровая экономика» – один из самых сложных национальных проектов, реализуемых Правительством. Он охватывает практически все сферы экономической и социальной жизни страны и требует активного вовлечения бизнеса и экспертного сообщества. Поэтому неудивительно, что нацпрограмма за время реализации претерпела множество изменений. Однако это затрудняет контроль за ее исполнением и может отрицательно сказаться на качестве полученных результатов. Таким мнением поделился аудитор Счетной палаты Данил Шилков на правчаше в Совете Федерации.

«При анализе системы управления национальной программой «Цифровая экономика» мы неоднократно отмечали большое количество изменений, постоянно вносимых в паспорт нацпрограммы и входящих в ее состав федеральных проектов. Так, с середины 2019 года в саму нацпрограмму внесено 94 изменения, а в федеральные проекты – примерно в два раза больше. Такое множество изменений осложняет эффективный мониторинг реализации национальной программы», – считает аудитор.

● Счетная палата запускает первый конкурс по аналитике данных

Счетная палата в период со 2 ноября по 11 декабря проведет конкурс исследовательских проектов по аналитике данных – DataContest. «В Стратегии Счетной палаты много внимания уделяется цифровизации, и нам важно эффективно использовать все возможности технологического прогресса. Наша цель – развивать цифровые методы и инструменты государственного аудита, которые позволят проводить исследования на больших данных и решать сложные аналитические задачи. За последнее время мы далеко продвинулись в этом направлении. Мы постоянно проводим обучения для сотрудников, тестируем новые инструменты и ищем новые способы решения задач. Мы уже успешно опробовали работу в формате хакатона и скоро начинаем подготовку следующего», – отметил организатор конкурса, директор Департамента цифровой трансформации Счетной палаты Михаил Петров.

● Алексей Кудрин: экономике понадобится еще 1–2 года для адаптации к новой реальности в связи с пандемией

2021 год будет сложным, Правительству и законодателям предстоит много работать над совершенствованием бюджетной системы. Такое мнение озвучил глава Счетной палаты Алексей Кудрин на пленарном заседании Госдумы, посвященном проекту бюджета на 2021–2023 годы. По его словам, предстоит уточнить объем финансирования национальных проектов. На 2021 год в федеральном бюджете на них заложено 2,2 трлн рублей. Межбюджетные трансферты в рамках этих средств – 700 млрд рублей. При этом паспорта нацпроектов пока не представлены. «Срок предоставления по поручению Президента – конец октября. Поэтому в эти дни мы узнаем новые национальные проекты. Пояснительная записка к законопроекту не содержит актуальной информации о реализации нацпроектов, анализа и прогноза ситуации. Ждем появления паспортов, которые, конечно, придется учесть в поправках ко второму чтению», – сказал Алексей Кудрин.

● Михаил Мень вынес сор из избы

Недавно Счетная палата выпустила отчет, основные выводы которого поражают: мусорная реформа пробуксовывает, в большей части страны уже через три года не останется места на полигонах; при этом 90 % отходов по-прежнему отправляется туда, а не перерабатывается. Отчет готовил Михаил Мень. «Собеседник» обсудил с ним, есть ли шанс стране не утонуть в мусоре.

● Счетная палата: ВВП России начнет расти в 2021 году, но в трехлетней перспективе его рост не превысит 3 %

Счетная палата совместно с Институтом экономической политики имени Е.Т. Гайдара оценила перспективы экономического развития страны и подготовила макроэкономический прогноз на 2021–2023 годы. «Мы подготовили прогноз, чтобы иметь собственный бенчмарк и тем самым повысить доказательность выводов и системных рекомендаций Счетной палаты как о качестве, так и о достоверности прогноза, разрабатываемого Минэкономразвития России. Такой подход поможет более эффективно взаимодействовать с макроэкономическим блоком Правительства», – пояснил аудитор Счетной палаты Дмитрий Зайцев.

Аудитор рассказал, что макропрогноз разработан в двух сценариях – нейтральном и рисковом, которые различаются внешнеэкономической конъюнктурой и ожиданиями развития ситуации с коронавирусом в России и мире.

● Форум стратегов 2020: реализация Целей устойчивого развития требует комплексного и единого для всех подхода

Для успешного внедрения Повестки устойчивого развития ООН в России и достижения ее целей нужно четкое понимание задач и системное взаимодействие всех участников. К такому выводу пришли участники сессии «Реализация ЦУР в России: вызовы и возможности», организованной Счетной палатой в рамках XIX Общероссийского форума стратегов.

«Кризис, вызванный пандемией, серьезно замедлил прогресс в достижении ЦУР. И сейчас от нас требуется максимальная концентрации усилий и ресурсов для того, чтобы не упустить время и достичь целей Повестки устойчивого развития до 2030 года, – отметил, открывая дискуссию, аудитор СП Дмитрий Зайцев. – По итогам нашей экспертизы мы можем уверенно сказать, что Россия в целом готова к внедрению Повестки. Но есть проблемы в механизмах реализации и распределения сфер ответственности. Поэтому мы инициируем обсуждение этой темы. Важно понять, что может каждый из нас сделать на своем месте для достижения поставленных целей и какая роль у каждого института».

● Алексей Кудрин: госпрограммы должны быть более лаконичны и понятны людям

Государственные программы требуют корректировки. Таким мнением поделился Председатель Счетной палаты Алексей Кудрин на пленарном заседании «Как обеспечить устойчивое развитие в эпоху неустойчивости» Форума стратегов. «В государственных программах очень много целей, показателей, индикаторов, и они не всегда сбалансированы. Нам нужно сделать более лаконичными эти программы, понятными, в том числе людям, а не только чиновникам-управленцам», – заявил он. По мнению главы СП, государственные программы не в полной мере соответствуют проектному подходу: «Они оказались немножко устаревшими для такого более динамичного управления достижением целей. Нужно более четко разделить на проекты и процессы, усилить координацию между министерствами и ведомствами».

● Форум стратегов 2020: борьба с незавершенным строительством как драйвер развития регионов

Проблема незавершенного строительства – один из стопоров экономического развития. Десятки тысяч недостроенных, брошенных на полпути, не введенных в эксплуатацию объектов разбросаны по всей стране. И это не просто точки на карте, а так и не появившиеся школы, детские сады, больницы, поликлиники, дороги и другие объекты инфраструктуры, которые стоят бюджету триллионы рублей. Решить проблему поможет глубинный анализ ситуации, непрерывный мониторинг и системный подход. Такое мнение высказала аудитор Счетной палаты Светлана Орлова, открывая онлайн-конференцию «Борьба с незавершенным строительством как драйвер развития регионов», прошедшую в рамках Форума стратегов 2020.

● Михаил Мень: ФП «Чистый воздух» не охватывает все города с высоким уровнем атмосферного загрязнения

Мероприятия федерального проекта «Чистый воздух» не достаточны для кардинального снижения уровня загрязнения воздуха. Такое мнение высказал аудитор Счетной палаты Михаил Мень на сессии «Чистый воздух городов 2030: миф или реальность?», которая прошла в рамках XIX Общероссийского форума стратегов.

«Анализ федерального проекта показал недостаточную обоснованность состава мероприятий и значений целевых показателей с точки зрения эффективного решения наиболее существенных проблем охраны атмосферного воздуха и учета территориальных акцентов», – заявил аудитор.

