



2020

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)



Светлана Орлова
Аудитор Счетной палаты
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)

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 20 октября 2020 года

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 VI. 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 (КПИ) 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.

