



С О В Е Т
Ф Е Д Е Р А Ц И И

Федерального Собрания
Российской Федерации

*Комитет Совета Федерации
по федеративному устройству,
региональной политике, местному
самоуправлению и делам Севера*

МАТЕРИАЛЫ

"круглого стола" на тему

*"Об актуальных вопросах реализации
мероприятий комплексной
государственной программы
Российской Федерации
"Строительство"*

МОСКВА • 2024

АППАРАТ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

103426, Москва, Б.Дмитровка, 26

Тел. 692-69-74

**К вопросу о реализации мероприятий комплексной
программы Российской Федерации "Строительство"**

Согласно статье 11 Федерального закона от 25 февраля 1999 года № 39-ФЗ "Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений" государственное регулирование инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, осуществляется органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Для регулирования инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, федеральные органы государственной власти используют следующие формы и методы: создание благоприятных условий для развития инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений; прямое участие государства в инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений. Так, прямое участие государства в инвестиционной деятельности в форме капитальных вложений осуществляется, в том числе путем:

разработки, утверждения и финансирования инвестиционных проектов, осуществляемых Российской Федерацией совместно с иностранными государствами, а также инвестиционных проектов, финансируемых за счет средств федерального бюджета;

принятия предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации решений об осуществлении государственных капитальных вложений;

проведения экспертизы инвестиционных проектов в соответствии с законодательством Российской Федерации;

Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2010 года № 716 (с изменениями и дополнениями, вступившими в силу с 1 марта 2024 года) утверждены Правила формирования и реализации федеральной

адресной инвестиционной программы. В соответствии с вышеуказанными Правилами федеральная адресная инвестиционная программа устанавливает распределение предусмотренных в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период главным распорядителям средств федерального бюджета бюджетных ассигнований на реализацию инвестиционных проектов строительства, реконструкции, в том числе с элементами реставрации, технического перевооружения объектов капитального строительства или на приобретение объектов недвижимого имущества и осуществление на территории Российской Федерации иных капитальных вложений:

по объектам капитального строительства, строительство, реконструкцию, в том числе с элементами реставрации, или техническое перевооружение которых планируется осуществить полностью или частично за счет средств федерального бюджета;

по объектам недвижимого имущества, оплату приобретения которых планируется осуществить полностью или частично за счет средств федерального бюджета, в том числе приобретаемым федеральными органами исполнительной власти или их территориальными органами для обеспечения федеральных нужд, включая жилье, приобретение которого осуществляется во исполнение законодательных актов Российской Федерации;

по мероприятиям (укрупненным инвестиционным проектам), которые могут включать в различном сочетании строительство, реконструкцию, в том числе с элементами реставрации, или техническое перевооружение объектов капитального строительства, приобретение объектов недвижимого имущества.

Формирование федеральной адресной инвестиционной программы и внесение в нее изменений, а также формирование, представление, согласование и утверждение документов и информации при формировании и реализации федеральной адресной инвестиционной программы осуществляются в государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами "Электронный бюджет" в форме электронных

документов, подписанных усиленной квалифицированной электронной подписью уполномоченных лиц, за исключением документов и информации, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, обмен которыми осуществляется в установленном порядке на бумажном носителе.

Проект федеральной адресной инвестиционной программы формируется Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации в соответствии с утвержденными президиумом (штабом) Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации от 15 июня 2022 года № 30 Методическими указаниями по формированию проекта федеральной адресной инвестиционной программы. Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации в процессе подготовки проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период разрабатывает (в части межбюджетных субсидий - совместно с Министерством финансов Российской Федерации, в части федеральных целевых программ — совместно с Министерством экономического развития Российской Федерации) в порядке и сроки, установленные бюджетным законодательством Российской Федерации, и доводит до главных распорядителей методические рекомендации по подготовке предложений по определению бюджетных ассигнований федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период в части, касающейся бюджетных инвестиций юридическим лицам, бюджетных инвестиций и субсидий в объекты государственной собственности Российской Федерации, не включенные в федеральные целевые программы, субсидий юридическим лицам и корпорациям, а также предложений о предоставлении субсидий субъектам Российской Федерации.

Утвержденная федеральная адресная инвестиционная программа является основанием:

для осуществления закупок товаров, работ и услуг для обеспечения федеральных нужд в соответствии с законодательством Российской Федерации;

для заключения в установленном порядке договоров с юридическими лицами, не являющимися государственными или муниципальными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями, в целях реализации бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства, находящиеся в собственности юридических лиц, не являющихся государственными или муниципальными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями, или дочерних обществ вышеуказанных юридических лиц, соглашений с федеральными государственными бюджетными учреждениями, федеральными государственными автономными учреждениями и федеральными государственными унитарными предприятиями, с юридическими лицами, сто процентов акций (долей) которых принадлежит Российской Федерации, с государственными корпорациями (компаниями), публично-правовыми компаниями о предоставлении субсидий в объекты государственной собственности Российской Федерации, в объекты капитального строительства, находящиеся в собственности юридических лиц, сто процентов акций (долей) которых принадлежит Российской Федерации, в собственности государственных корпораций (компаний), публично-правовых компаний, в собственности юридических лиц, акции (доли) которых принадлежат государственным корпорациям (компаниям), публично-правовым компаниям, или дочерних обществ таких юридических лиц, а также соглашений с высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о предоставлении субсидий субъектам Российской Федерации.

Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации ежеквартально в срок, устанавливаемый Правительством Российской Федерации, представляет в Правительство Российской Федерации сводную информацию о ходе реализации федеральной адресной инвестиционной программы.

Ежеквартальная и годовая информация о предоставлении средств из федерального бюджета (за исключением субсидий субъектам Российской Федерации)

Федерации) в соответствии с федеральной адресной инвестиционной программой с распределением по объектам капитального строительства и объектам недвижимого имущества (за исключением объектов, сведения о которых составляют государственную тайну) размещается на официальном сайте Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет".

Во исполнение абзаца второго подпункта "в" пункта 1 Перечня поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Президиума Государственного Совета Российской Федерации 21 июня 2022 года (от 24 августа 2022 года № Пр-1483ГС) об утверждении (в целях повышения эффективности капитальных вложений) на основе федеральной адресной инвестиционной программы комплексной программы "Строительство" с пятилетним сроком ее реализации и ежегодным финансированием в размере 900 млрд рублей в 2023-2025 годах, с учетом выделения 1 трлн рублей ежегодно в 2026 и 2027 годах на реализацию федеральной адресной инвестиционной программы.

С 1 января 2023 года началась реализация комплексной государственной программы Российской Федерации "Строительство", утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2022 года № 1730. Комплексная государственная программа Российской Федерации "Строительство" направлена на обеспечение достижения приоритетов и целей государственной политики в сфере строительства и управления государственными капитальными вложениями в увязке с иными государственными программами Российской Федерации, содержащими цели и задачи строительства, реконструкции объектов капитального строительства и реализации мероприятий (укрупненных инвестиционных проектов), а также с не включенными в состав государственных программ Российской Федерации направлениями деятельности федеральных государственных органов или иных главных распорядителей средств федерального бюджета и бюджетов

государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, соответствующими сфере (отрасли) реализации комплексной государственной программы Российской Федерации "Строительство" и подлежащими дополнительному отражению в ней.

Согласно комплексной государственной программе Российской Федерации "Строительство" приоритеты и цели государственной политики в сфере строительства и управления государственными капитальными вложениями сформированы с учетом целей и показателей, содержащихся в документах стратегического планирования, в том числе в Указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 "О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года", от 21 июля 2020 года № 474 "О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года", от 2 июля 2021 года № 400 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации", Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 года № 207-р, Едином плане по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года, утвержденном распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 октября 2021 года № 2765-р.

К приоритетам государственной политики в сфере строительства и управления государственными капитальными вложениями отнесены увеличение объемов строительства объектов современной инфраструктуры, необходимой для формирования комфортной и безопасной среды для проживания граждан, и обеспечение долгосрочной сбалансированности федеральной адресной инвестиционной программы.

На достижение вышеуказанных приоритетов направлены следующие цели государственной политики, которые должны быть достигнуты при реализации комплексной государственной программы Российской Федерации "Строительство":

увеличение к 2027 году не менее чем в полтора раза объема ввода в эксплуатацию объектов капитального строительства, включенных (подлежащих включению) в федеральную адресную инвестиционную программу, по отношению к объему ввода таких объектов в 2022 году;

сокращение к 2027 году не менее чем в два раза количества незавершенных объектов капитального строительства, включенных в федеральный реестр незавершенных объектов капитального строительства (положение о порядке формирования и ведения федерального реестра незавершенных объектов капитального строительства, а также о составе включаемых в него сведений и порядке предоставления таких сведений, утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 18 июля 2022 года № 1295).

К основным задачам комплексной государственной программы Российской Федерации "Строительство" отнесены следующие задачи:

обеспечение развития систем коммунальной инфраструктуры, а также транспортной, социальной, туристической и иной инфраструктуры в рамках реализации федеральной адресной инвестиционной программы, в том числе необходимой для формирования комфортной и безопасной среды для проживания граждан во всех населенных пунктах;

повышение уровня транспортной безопасности;

минимизация негативного воздействия строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства на окружающую среду;

экологическое оздоровление водных объектов.

Способами эффективного решения вышеуказанных задач в сфере строительства и управления государственными капитальными вложениями являются:

переход к среднесрочному (пятилетнему) планированию капитальных вложений, осуществляемых с привлечением средств федерального бюджета, путем формирования перечня объектов капитального строительства, мероприятий (укрупненных инвестиционных проектов), объектов недвижимого имущества;

сокращение сроков и оптимизация процедур принятия решений (в том числе с исключением избыточных) при осуществлении капитальных вложений за счет средств федерального бюджета, а также процедур перераспределения бюджетных ассигнований на указанные цели;

сокращение инвестиционно-строительного цикла;

цифровизация процедур, применяемых при управлении государственными капитальными вложениями;

расширение механизмов опережающего строительства и досрочного ввода объектов капитального строительства в эксплуатацию;

создание и ведение федерального реестра незавершенных объектов капитального строительства, а также реализация мероприятий по сокращению количества таких объектов.

Согласно комплексной государственной программе Российской Федерации "Строительство", достижение национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 года осуществляется путем решения таких задач, как создание и развитие систем коммунальной инфраструктуры, создание и развитие транспортной, социальной и туристической инфраструктуры.

В задачи комплексной государственной программы Российской Федерации "Строительство" по обеспечению достижения показателей социально-экономического развития субъектов Российской Федерации (включая сельские территории субъектов Российской Федерации), входящих в состав приоритетных территорий, входят задачи по созданию и развитию современных систем коммунальной инфраструктуры, современной транспортной, социальной и туристической инфраструктуры, обеспечивающих комфортные условия для жизни граждан в указанных субъектах Российской Федерации.

По итогам заседания Совета по стратегическому развитию и национальным проектам в перечень поручений, утвержденных Президентом Российской Федерации 26 января 2023 года № Пр-144 включено поручение об ускоренной реализации комплексной государственной программы Российской Федерации "Строительство".

Комплексная государственная программа Российской Федерации "Строительство" также включена в перечень нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по внутреннему государственному финансовому контролю (утверждена Казначейством России; текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <https://roskazna.gov.ru/> по состоянию на 7 февраля 2024 года).

Согласно Прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов (разработан Минэкономразвития России; текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <https://economy.gov.ru> по состоянию на 3 октября 2023 года) опережающее развитие региональной инфраструктуры будет поддерживаться не только финансовыми мерами, в частности за счет казначейских кредитов, механизмов инфраструктурных бюджетных кредитов (ИБК) и инфраструктурных облигаций, но и за счет мер по ускорению строительного ритма - реализации "гильотины процедур" и "гильотины требований" в строительной отрасли, утверждению правил управления капвложениями в рамках комплексной государственной программы Российской Федерации "Строительство" и цифровизации через создание единой государственной информационной системы обеспечения градостроительной деятельности "Стройкомплекс.РФ".

на основании постановления Правительства Российской Федерации от 21 июля 2023 года № 1180 утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2021 года № 2490 исчерпывающий перечень документов для выполнения мероприятий при реализации проекта по строительству утрачивает силу с 1 сентября 2024 года, а содержащаяся в указанном перечне информация подлежит включению в реестр документов в единой государственной информационной системе обеспечения градостроительной деятельности "Стройкомплекс.РФ" (информация должна быть включена в течение трех месяцев с даты начала эксплуатации единой

государственной информационной системы обеспечения градостроительной деятельности "Стройкомплекс.РФ", но не позднее 1 сентября 2024 года).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 августа 2023 года № 1389 (в редакции от 23 января 2024 года) утверждены Правила создания, развития, эксплуатации и ведения единой государственной информационной системы обеспечения градостроительной деятельности "Стройкомплекс.РФ". Вышеуказанное постановление Правительства Российской Федерации вступает в силу со дня ввода Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации единой государственной информационной системы обеспечения градостроительной деятельности "Стройкомплекс.РФ" в эксплуатацию (пункт 4 постановления Правительства Российской Федерации от 26 августа 2023 года № 1389). Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации определено оператором единой государственной информационной системы обеспечения градостроительной деятельности "Стройкомплекс.РФ" и федеральным органом исполнительной власти, обеспечивающим ведение указанной информационной системы. Также определен адрес официального сайта единой государственной информационной системы обеспечения градостроительной деятельности "Стройкомплекс.РФ" в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет": <http://стройкомплекс.рф>. (пункт 2 постановления Правительства Российской Федерации от 26 августа 2023 года № 1389).

В утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2024 года № 335-р перечень мероприятий, на реализацию которых могут использоваться средства экономии, образовавшиеся по результатам заключения государственных контрактов, источником обеспечения которых являются межбюджетные трансферты из федерального бюджета, включены мероприятия по осуществлению капитальных вложений в объекты капитального строительства или приобретению объектов недвижимого имущества, включенных в перечень объектов капитального строительства, мероприятий (укрупненных

инвестиционных проектов), объектов недвижимого имущества, входящих в систему документов комплексной государственной программы Российской Федерации "Строительство".

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2023 года № 267-р утвержден входящий в систему документов комплексной государственной программы Российской Федерации "Строительство" перечень объектов капитального строительства, мероприятий (укрупненных инвестиционных проектов), объектов недвижимого имущества, а также утверждены параметры их финансового обеспечения. Так, общий объем средств федерального бюджета на финансирование вышеуказанных расходов в 2024 году составляет 1 042 756 821,6 тысяч рублей. Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации и Министерству финансов Российской Федерации поручено обеспечить за счет средств федерального бюджета финансирование объектов капитального строительства, мероприятий (укрупненных инвестиционных проектов), объектов недвижимого имущества, включенных в перечень объектов капитального строительства, мероприятий (укрупненных инвестиционных проектов), объектов недвижимого имущества.

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2023 года № 667 "О проведении строительного контроля в отношении объектов капитального строительства, мероприятий (укрупненных инвестиционных проектов) государственной собственности субъектов Российской Федерации и (или) муниципальной собственности, включенных в комплексную государственную программу Российской Федерации "Строительство" подведомственное Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации федеральное бюджетное учреждение "Федеральный центр строительного контроля" проводит строительный контроль по всем объектам капитального строительства, мероприятиям (укрупненным инвестиционным проектам) государственной собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной

собственности, финансирование которых планируется осуществлять полностью или частично за счет средств федерального бюджета, включенным во входящий в систему документов комплексной государственной программы Российской Федерации "Строительство" перечень объектов капитального строительства, мероприятий (укрупненных инвестиционных проектов), объектов недвижимого имущества, за исключением объектов капитального строительства, включенных в государственный оборонный заказ, объектов капитального строительства, по которым главным распорядителем средств федерального бюджета являются Министерство транспорта Российской Федерации, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта, Федеральное дорожное агентство, Федеральное агентство железнодорожного транспорта, и объектов капитального строительства, по которым главным распорядителем средств федерального бюджета является публично-правовая компания "Единый заказчик в сфере строительства".

В рамках системной работы по вопросам сокращения инвестиционно-строительного цикла и повышения эффективности управления капитальными вложениями принят Федеральный закон от 25 декабря 2023 года № 628-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 628-ФЗ). Федеральный закон № 628-ФЗ направлен на завершение перехода от формирования федеральной адресной инвестиционной программы к реализации комплексной государственной программы Российской Федерации "Строительство", предусматривающей среднесрочное планирование расходов капитального характера (пять лет вместо трех) и сокращение продолжительности инвестиционно-строительного цикла.

В указанных целях из Бюджетного кодекса Российской Федерации исключены положения, касающиеся реализации федеральной адресной инвестиционной программы. Вместо этого на базе государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами "Электронный бюджет" предусматривается формирование и ведение

реестра объектов капитального строительства, объектов недвижимого имущества, строительство, реконструкция, в том числе с элементами реставрации, техническое перевооружение или приобретение которых осуществляется (планируется осуществлять) за счет средств федерального бюджета (далее - Реестр). В частности, предусмотрено, что в федеральном законе о федеральном бюджете на основании сведений об объектах капитального строительства, объектах недвижимого имущества, включенных в Реестр, предусматриваются бюджетные ассигнования:

на осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации, приобретение объектов недвижимого имущества в государственную собственность Российской Федерации, предоставление субсидий на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации или на приобретение объектов недвижимого имущества в государственную собственность Российской Федерации, а также на осуществление бюджетных инвестиций и предоставление субсидий на подготовку обоснования инвестиций, а также на проведение его технологического и ценового аудита, если подготовка обоснования инвестиций в соответствии с законодательством Российской Федерации является обязательной;

на предоставление субсидий на софинансирование капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной собственности субъектов Российской Федерации (муниципальной собственности) или на приобретение объектов недвижимого имущества в государственную собственность субъектов Российской Федерации (муниципальную собственность);

на предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями и государственными (муниципальными) унитарными предприятиями, в объекты капитального строительства, находящиеся в собственности вышеуказанных юридических лиц, или на приобретение ими объектов недвижимого имущества

либо в целях предоставления взноса в уставные (складочные) капиталы дочерних обществ таких юридических лиц на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства, находящиеся в собственности дочерних обществ, или на приобретение дочерними обществами объектов недвижимого имущества;

на предоставление субсидий юридическим лицам, сто процентов акций (долей) которых принадлежит Российской Федерации, на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства, находящиеся в собственности обозначенных юридических лиц, или на приобретение ими объектов недвижимого имущества;

на предоставление субсидий государственным корпорациям (компаниям), публично-правовым компаниям, включая субсидии в виде имущественного взноса Российской Федерации, на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства, находящиеся в собственности государственных корпораций (компаний), публично-правовых компаний, в том числе подлежащих передаче в государственную собственность Российской Федерации, на приобретение ими объектов недвижимого имущества либо в целях предоставления взноса в уставные (складочные) капиталы юридических лиц, акции (доли) которых принадлежат государственным корпорациям (компаниям), публично-правовым компаниям, на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства, находящиеся в собственности вышеуказанных юридических лиц, на приобретение ими объектов недвижимого имущества или для последующего предоставления взноса в уставные (складочные) капиталы дочерних обществ юридических лиц на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства, находящиеся в собственности дочерних обществ, а также на приобретение объектов недвижимого имущества.

Вышеуказанные положения в части включения сведений об объектах капитального строительства и объектах недвижимого имущества в Реестр не распространяются на объекты капитального строительства и объекты

недвижимого имущества, строительство, реконструкция, в том числе с элементами реставрации, техническое перевооружение или приобретение которых осуществляется:

за счет субсидий и бюджетных инвестиций, предоставляемых организациям железнодорожного транспорта, организациям, реализующим инвестиционные проекты в сфере туризма, в случаях, предусмотренных актами Правительства Российской Федерации;

за счет субсидий на осуществление деятельности по организации строительства (реконструкции) автомобильных дорог общего пользования федерального значения, переданных (подлежащих передаче) в доверительное управление;

за счет субсидий и бюджетных инвестиций, предоставляемых на финансовое обеспечение затрат на уплату лизинговых платежей по договору финансовой аренды (лизинга), предусматривающему по окончании срока действия указанного договора приобретение объекта недвижимого имущества, являющегося предметом лизинга, в собственность лизингополучателя;

за пределами территории Российской Федерации.

Реестр (с распределением бюджетных ассигнований по объектам капитального строительства и объектам недвижимого имущества, а также с указанием сроков их строительства или приобретения и с указанием сметной стоимости или стоимости приобретения) включается в перечень материалов, подлежащих представлению в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете.

Порядок формирования и ведения Реестра устанавливается Правительством Российской Федерации.

В Федеральном законе № 628-ФЗ установлен переходный период, определяющий порядок реализации, утвержденной федеральной адресной инвестиционной программой на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов, который будет действовать до утверждения Правительством

Российской Федерации порядка формирования и ведения Реестра, но не позднее 1 июня 2024 года. В частности, установлено, что до утверждения Правительством Российской Федерации порядка формирования и ведения Реестра, но не позднее 1 июня 2024 года утвержденная на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов федеральная адресная инвестиционная программа действует и реализуется в порядке, действовавшем до дня вступления в силу Федерального закона № 628-ФЗ, а предоставление вышеуказанных субсидий и бюджетных инвестиций осуществляется в соответствии с федеральной адресной инвестиционной программой.

Также Федеральным законом № 628-ФЗ установлено, что Правительство Российской Федерации или уполномоченный им федеральный орган исполнительной власти должен вносить в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации информацию об изменениях, внесенных в федеральную адресную инвестиционную программу на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов, а также в федеральную адресную инвестиционную программу на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов (в период ее действия в 2024 году), ежеквартально в срок не позднее тридцатого числа месяца, следующего за отчетным.

В соответствии с Федеральным законом от 27 ноября 2023 года № 540-ФЗ "О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов" расходы на реализацию федеральной адресной инвестиционной программы (без учета расходов в рамках государственного оборонного заказа и сведений, составляющих государственную тайну) в 2024 году предусмотрены в сумме 941,2 млрд рублей, в 2025 году - 623,9 млрд рублей, в 2026 году - 849,6 млрд рублей. Доля федеральной адресной инвестиционной программы в общем объеме расходов федерального бюджета снижается с 3,3 процента в 2023 году до 2,6 процента в 2024 году, с дальнейшим снижением до 2,4 процента в 2026 году.

На 2024 год планируются бюджетные ассигнования на 650 объектов (мероприятий), из которых к вводу в эксплуатацию

предусматривается 192 объекта капитального строительства (мероприятия укрупненных инвестиционных проектов), или 29,5 процентов от общего количества. В утвержденную федеральную адресную инвестиционную программу на 2023 - 2025 годы было включено 1 065 объектов капитального строительства, из которых к вводу в эксплуатацию предусмотрено 148 объектов.

Общий объем бюджетных ассигнований, предусмотренный в федеральной адресной инвестиционной программой на 2024 - 2026 годы, меньше на 9,7 процентов, 9,8 процентов, 15,0 процентов соответствующего объема, предусмотренного перечнем объектов комплексной государственной программы Российской Федерации "Строительство".

Приказом Росстата от 31 июля 2023 года № 359 (в редакции от 11 января 2024 года) утверждены формы федерального статистического наблюдения для организации федерального статистического наблюдения за строительством, инвестициями в нефинансовые активы и жилищно-коммунальным хозяйством (текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <https://rosstat.gov.ru> по состоянию на 28 ноября 2023 года).

С 1 марта 2024 года вступило в силу постановление Правительства Российской Федерации от 15 марта 2023 года № 399 "О случаях и порядке проведения проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации, приостановлении действия постановления Правительства Российской Федерации от 12 августа 2008 года № 590 и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации, а также признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации" (вместе с "Правилами проведения проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения"). В частности, утверждены Правила проведения проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств федерального

бюджета, направляемых на капитальные вложения (далее – Правила). Правила распространяются на инвестиционные проекты, предусматривающие в рамках федеральной адресной инвестиционной программы строительство, реконструкцию, в том числе с элементами реставрации, техническое перевооружение объектов капитального строительства, приобретение объектов недвижимого имущества, финансовое обеспечение которых полностью или частично осуществляется из федерального бюджета (далее также – инвестиционные проекты). Правила определяют порядок проведения проверки инвестиционных проектов, предусматривающих в рамках федеральной адресной инвестиционной программы строительство, реконструкцию, в том числе с элементами реставрации, техническое перевооружение объектов капитального строительства, приобретение объектов недвижимого имущества, финансовое обеспечение которых полностью или частично осуществляется из федерального бюджета, на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения (далее также – оценка эффективности). Оценка эффективности проводится в случаях, установленных Правительством Российской Федерации, для принятия решений, предусмотренных абзацем вторым пункта 8 статьи 78, пунктом 2 статьи 78², пунктом 2 статьи 78³, пунктом 2 статьи 79, абзацем третьим пункта 1 статьи 80 Бюджетного кодекса Российской Федерации, о предоставлении из федерального бюджета бюджетных инвестиций или субсидий на осуществление капитальных вложений, актов Правительства Российской Федерации или решений Президента Российской Федерации о предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование капитальных вложений в объекты государственной собственности субъектов Российской Федерации, которые осуществляются из бюджетов субъектов Российской Федерации, или в целях предоставления субсидий местным бюджетам на софинансирование капитальных вложений в объекты муниципальной собственности, которые осуществляются из местных бюджетов.

Оценка эффективности осуществляется Министерством экономического развития Российской Федерации (за исключением инвестиционных проектов в части обеспечения обороны страны, правоохранительной деятельности и безопасности государства в рамках государственного оборонного заказа) с использованием государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами "Электронный бюджет" (за исключением документов и информации, содержащих сведения, составляющие государственную тайну) в соответствии с методикой оценки эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения, на основании подготовленных и представленных заявителями сведений по объекту капитального строительства или объекту недвижимого имущества для проведения оценки эффективности (далее – методика).

Заявителем на проведение оценки эффективности в рамках Правил является главный распорядитель средств федерального бюджета, осуществляющий подготовку проекта решения об осуществлении капитальных вложений или предложений по включению объектов в перечень объектов капитального строительства, мероприятий (укрупненных инвестиционных проектов), объектов недвижимого имущества, входящих в систему документов комплексной государственной программы Российской Федерации "Строительство", или комплексного запроса, предусмотренного Положением о мерах по обеспечению исполнения федерального бюджета, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 9 декабря 2017 года № 1496.

В отношении инвестиционных проектов в части обеспечения обороны страны, правоохранительной деятельности и безопасности государства в рамках государственного оборонного заказа оценку эффективности проводят заявители в соответствии с методикой и представляют ее результаты в коллегию Военно-промышленной комиссии Российской Федерации одновременно с проектом решения об осуществлении капитальных вложений.

Оценка эффективности осуществляется на основе критерия, касающегося обоснованности потребности в создаваемых мощностях, и критерия влияния реализации инвестиционного проекта на достижение показателей структурных элементов государственной программы Российской Федерации (федерального проекта или ведомственного проекта) или на основе федеральной целевой программы.

Для инвестиционных проектов, реализуемых вне рамок государственных программ Российской Федерации или федеральных целевых программ, заявителем представляется информация о наличии соответствующих решений (поручений, указаний) Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Совета Безопасности Российской Федерации и коллегии Военно-промышленной комиссии Российской Федерации.

Правовое управление Аппарата Совета Федерации

Исполнители:

отдел гражданского права: М.А.Обыночная;

отдел финансового законодательства: М.А.Люляева, Е.К.Караулова;

отдел социального законодательства и законодательства о государственной службе: Н.В.Яковлева.

№ 3.2-28/499@

Информационно-аналитический материал на тему «Об актуальных вопросах реализации мероприятий комплексной государственной программы Российской Федерации «Строительство».

В основе действующей комплексной государственной программы Российской Федерации «Строительство» находится **федеральная адресная инвестиционная программа** (далее – ФАИП, Адресная программа). Адресной программой после принятия ежегодного федерального закона о федеральном бюджете ежегодно устанавливается распределение главным распорядителям средств федерального бюджета бюджетных ассигнований на реализацию инвестиционных проектов строительства, реконструкции, в том числе с элементами реставрации, технического перевооружения объектов капитального строительства и (или) на приобретение объектов недвижимого имущества и (или) на осуществление на территории Российской Федерации иных капитальных вложений¹.

1. По информации Правительства Российской Федерации, объём инвестиций в строительную сферу в 2020–2022 годах составил порядка 2370 млрд рублей (без учёта государственного оборонного заказа), из них в 2020 году – 739 млрд рублей, в 2021 году – 746 млрд рублей, в 2022 году – 885 млрд рублей. Отмечается, что **указанных средств недостаточно для финансового обеспечения в полном объёме новых объектов капитального строительства**. Также в рассматриваемые годы наблюдался рекордно низкий объём ввода в эксплуатацию объектов капитального строительства, включённых в Адресную программу. Так, например, по итогам реализации ФАИП в 2021 году было введено 148 объектов капитального строительства, что составляет только 63,5% объектов, предусмотренных к вводу в рамках Адресной программы².

Данный вывод содержится и в результатах проверки Счетной палатой Российской Федерации исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов»³, согласно которому уровень ввода в эксплуатацию объектов Адресной программы по итогам 2022 года составил всего 55,2%, снизившись

по сравнению с аналогичным показателем за 2021 год (63,5%). В 2022 году введено в эксплуатацию 96 объектов, что на 52 объекта меньше, чем в 2021 году (148 объектов).

Кроме того, в 2022 году не введено в эксплуатацию 42 из 85 объектов, не введённых в эксплуатацию в 2021 году. Дополнительно определён **рост дебиторской задолженности**, которая по сравнению с началом 2022 года увеличилась на 340,1 млрд рублей или в 2,1 раза. В Адресную программу ежегодно включались значительные объёмы бюджетных ассигнований на объекты (мероприятия, укрупнённые инвестиционные проекты), не обеспеченные необходимыми нормативными правовыми актами, пообъектной детализацией или проектной документацией с положительным заключением

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2010 года № 716 «Об утверждении Правил формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы».

² Постановление Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2022 года № 1730 «Об утверждении комплексной государственной программы Российской Федерации «Строительство».

³ Заключение Счетной палаты Российской Федерации о результатах внешней проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2022 год (включая проверку исполнения ФАИП) в Минстрое России. Утверждён Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 4 апреля 2023 года. // Сайт Счетной палаты Российской Федерации.

государственной экспертизы, что привело к резервированию средств федерального бюджета, **невыполнению основных показателей реализации Адресной программы.**

Необходимо отметить, что функции и полномочия по формированию и реализации Адресных программ с 1 мая 2022 года переданы от Минэкономразвития России **Минстрою России**⁴.

*В ходе «правительственного часа» 2 ноября 2022 года на 532-м пленарном заседании Совета Федерации Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации М.Ш. Хуснуллин отметил, что Федеральная адресная инвестиционная программа была передана Минстрою России «не от хорошей жизни», это не «борьба за полномочия», а «огромная, неприятная и тяжёлая работа». По его данным, денег на ФАИП предусмотрено 900 млрд рублей, а писем и обращений — на 6 трлн рублей, и эта цифра не меняется уже на протяжении 7–9 лет. По признанию М.Ш. Хуснуллина, **программа фактически потеряна**, в результате проблем с её реализацией «наплодили незавершёнки» на 5 трлн рублей⁵.*

2. Правительство Российской Федерации утвердило **комплексную государственную программу Российской Федерации «Строительство»** (далее – Госпрограмма) 30 сентября 2022 года⁶.

После утверждения Госпрограммы Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации М.Ш. Хуснуллин 12 октября 2022 года сообщил, что под её утверждением подразумевается **переход к пятилетнему горизонту планирования государственных инвестиций в строительство объектов недвижимости.**

Основные задачи Госпрограммы: развитие коммунальной, транспортной, социальной, туристической инфраструктуры и минимизация негативного воздействия строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства на окружающую среду. Также предусмотрены уменьшение сроков и оптимизация процедур принятия решений при осуществлении капитальных вложений за счёт средств федерального бюджета; сокращение инвестиционно-строительного цикла; расширение механизмов опережающего строительства и досрочного ввода объектов капитального строительства в эксплуатацию⁷.

Госпрограмма и соответствующее постановление Правительства Российской Федерации⁸ вступили в силу 1 января 2023 года.

Согласно тексту постановления, **основными целями Госпрограммы являются:**

- увеличение к 2027 году не менее чем в 1,5 раза объёма ввода в эксплуатацию объектов капитального строительства, включённых (подлежащих включению) в ФАИП, по отношению к объёму ввода таких объектов в 2022 году;

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 11 апреля 2022 года № 637 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»; Постановление Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2022 года № 655 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и приостановлении действия постановления Правительства Российской Федерации от 12 августа 2008 года № 590 и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации».

⁵ «Хуснуллин назвал главную проблему адресной инвестиционной программы» // Парламентская газета, 2 ноября 2022 года.

⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2022 года № 1730 «Об утверждении комплексной государственной программы Российской Федерации «Строительство».

⁷ Официальный telegram-канал Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации М.Ш. Хуснуллина, 12 октября 2022 года.

⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2022 года № 1730 «Об утверждении комплексной государственной программы Российской Федерации «Строительство».

- сокращение к 2027 году не менее чем в 2 раза количества незавершённых объектов капитального строительства, включенных в федеральный реестр незавершённых объектов капитального строительства.

Основными задачами Госпрограммы являются:

- обеспечение развития систем коммунальной инфраструктуры, а также транспортной, социальной, туристической и иной инфраструктуры в рамках реализации Адресной программы, в том числе необходимой для формирования комфортной и безопасной среды для проживания граждан во всех населённых пунктах;
- повышение уровня транспортной безопасности;
- минимизация негативного воздействия строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства на окружающую среду;
- экологическое оздоровление водных объектов.

Способы решения указанных задач:

- переход к среднесрочному (пятилетнему) планированию капитальных вложений, осуществляемых с привлечением средств федерального бюджета, путём формирования перечня объектов капитального строительства, мероприятий (укрупнённых инвестиционных проектов), объектов недвижимого имущества;
- сокращение сроков и оптимизация процедур принятия решений (в том числе с исключением избыточных) при осуществлении капитальных вложений за счёт средств федерального бюджета, а также процедур перераспределения бюджетных ассигнований на указанные цели;
- сокращение инвестиционно-строительного цикла;
- цифровизация процедур, применяемых при управлении государственными капитальными вложениями;
- расширение механизмов опережающего строительства и досрочного ввода объектов капитального строительства в эксплуатацию;
- создание и ведение федерального реестра незавершённых объектов капитального строительства, а также реализация мероприятий по сокращению количества таких объектов.

3. Правительство Российской Федерации 7 февраля 2023 года утвердило⁹ **перечень объектов капитального строительства, мероприятий (укрупнённых инвестиционных проектов), объектов недвижимого имущества, входящих в систему документов Госпрограммы.**

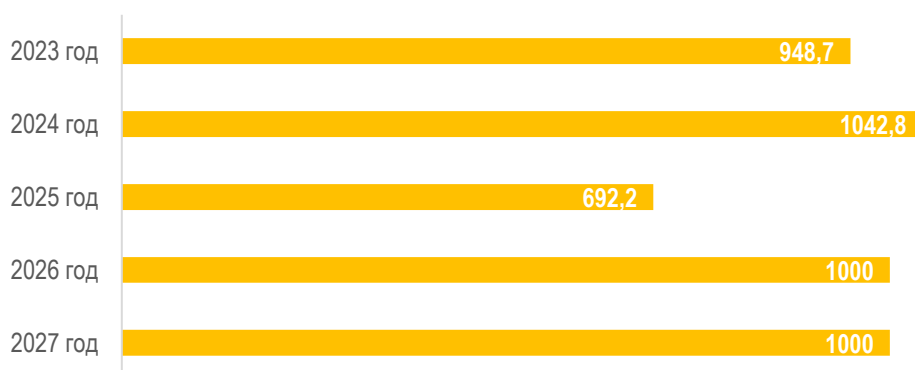
В перечне – образовательные учреждения и НИИ, медицинские и спортивные центры, музеи, объекты культурного наследия, научные центры, аэропорты и морская портовая инфраструктура, дороги, инженерные коммуникации, экопромышленные парки, служебное жилье и т.д. В их числе, к примеру: Уральский НИИ охраны материнства и младенчества, НИИ экспериментальной физики в Сарове, Федеральный научно-клинический центр спортивной медицины и реабилитации в Сочи, Эрмитаж,

⁹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2023 года № 267-р «Об утверждении перечня объектов капитального строительства, мероприятий (укрупнённых инвестиционных проектов), объектов недвижимого имущества, входящего в систему документов комплексной государственной программы Российской Федерации «Строительство».

Государственный музей изобразительных искусств имени А.С. Пушкина, новые корпуса для Третьяковской галереи, Крымская железная дорога и другие¹⁰.

Председатель Правительства Российской Федерации М.В. Мишустин в ходе Стратегической сессии по опережающему развитию инфраструктуры 18 апреля 2023 года сообщил, что в утвержденную пятилетнюю Госпрограмму включено свыше 6,5 тыс. объектов на общую сумму более 4,5 трлн рублей¹¹.

Распределение общего объема средств федерального бюджета на 2023–2027 годы по комплексной государственной программе Российской Федерации «Строительство», миллиарды рублей¹²



Перечень объектов, входящих в систему документов Госпрограммы за 2023 год, **несколько раз менялся** (вместе с общей бюджетной суммой). Так, 9 сентября 2023 года было включено развитие инфраструктуры аэропорта «Пашковский» (Краснодар)¹³; 21 декабря 2023 года включили строительство Государственного казенного учреждения Ярославской области «Единая служба заказчика» и Государственного бюджетного учреждения здравоохранения Ярославской области «Областная клиническая онкологическая больница» (строительство хирургического корпуса с инженерными коммуникациями и сооружениями)¹⁴. Также изменён с 2023 года на 2024 год срок завершения реконструкции производственно-технического комплекса по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов I и II классов опасности «Щучье» и производственно-технического комплекса по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов I и II классов опасности «Горный»¹⁵.

¹⁰ «Утвержден перечень приоритетных объектов, которые будут построены в ближайшие 5 лет» // «ГАРАНТ.РУ», 17 февраля 2023 года.

¹¹ «Михаил Мишустин провел стратегическую сессию по опережающему развитию инфраструктуры» // Сайт «Правда о СРО», 18 апреля 2023 года.

¹² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2023 года № 267-р «Об утверждении перечня объектов капитального строительства, мероприятий (укрупненных инвестиционных проектов), объектов недвижимого имущества, входящего в систему документов комплексной государственной программы Российской Федерации «Строительство».

Включая изменение от 21 декабря 2023 года (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2023 года № 3785-р «О внесении изменений в распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2023 года № 267-р».

¹³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 9 сентября 2023 года № 2434-р «О внесении изменений в перечень объектов капитального строительства, мероприятий (укрупненных инвестиционных проектов), объектов недвижимого имущества, входящий в систему документов комплексной государственной программы Российской Федерации «Строительство», утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2023 года № 267-р».

¹⁴ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2023 года № 3785-р «О внесении изменений в распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2023 года № 267-р».

¹⁵ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2023 года № 4058-р «О внесении изменений в распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2023 года № 267-р».

4. Необходимо отметить, что подведомственное Минстрою России федеральное бюджетное учреждение **«Федеральный центр строительного контроля» с 26 апреля 2023 года проводит строительный контроль** по всем объектам капитального строительства, мероприятиям (укрупнённым инвестиционным проектам) государственной собственности субъектов Российской Федерации и (или) муниципальной собственности, входящих в систему документов Госпрограммы, за исключением объектов капитального строительства, включенных в государственный оборонный заказ, объектов капитального строительства, по которым главным распорядителем средств федерального бюджета являются Минтранс России, Ространснадзор, Росавтодор, Росжелдор, и объектов капитального строительства, по которым главным распорядителем средств федерального бюджета является ППК «Единый заказчик в сфере строительства»¹⁶.

5. Правительство Российской Федерации предположительно с 2024 года планирует отказаться от применения ФАИП как «традиционного» документа федерального бюджетного процесса и **заменить Адресную программу реестром финансируемых из бюджета строек на базе системы «Электронный бюджет»**. По замыслу Правительства, это должно ускорить процесс принятия решений об использовании бюджетных инвестиций, обеспечить цифровизацию процесса, повысить его прозрачность. В целом предполагается, что **внедряемая система позволит снизить риски появления «недостроев»**¹⁷.

Первый заместитель председателя Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера В.Ф. Городецкий 10 июля 2023 года сообщил, что в России 66 тыс. долгостроев, находящихся в зоне ответственности регионов, и 15 тыс. федеральных объектов незавершенного строительства. Для того, чтобы их достроить, требуется 5 трлн рублей¹⁸.

Соответственно Федеральным законом от 25 декабря 2023 года № 628-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесены изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, исключающие положения о формировании и реализации ФАИП. Одновременно с этим Бюджетный кодекс Российской Федерации дополнен статьёй 179.1, предусматривающей формирование и ведение реестра объектов капитального строительства, объектов недвижимого имущества, строительство (реконструкция, в том числе с элементами реставрации, техническое перевооружение) или приобретение которых осуществляется (планируется осуществлять) за счёт средств федерального бюджета. Правительство Российской Федерации наделено полномочием по установлению порядка формирования и ведения данного реестра.

Наличие сведений об объекте в Реестре будет являться основанием для включения в федеральный закон о федеральном бюджете бюджетных ассигнований на его строительство (реконструкцию), приобретение¹⁹.

¹⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2023 года № 667 «О проведении строительного контроля в отношении объектов капитального строительства, мероприятий (укрупненных инвестиционных проектов) государственной собственности субъектов Российской Федерации и (или) муниципальной собственности, включенных в комплексную государственную программу Российской Федерации «Строительство».

¹⁷ «Госстройки поведут через контрольные точки» // Коммерсантъ, 5 декабря 2023 года.

¹⁸ «Сказано в Сенате. Владимир Городецкий. Борьба с долгостроями» // ВМЕСТЕ-РФ, 10 июля 2023 года

¹⁹ Заключение Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера по Федеральному закону «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (проект № 506239-8), от 21 декабря 2023 года № 3.2.-02/5373@.

При этом соблюдается преемственность²⁰ в части Правил формирования и реализации ФАИП. Так, в соответствии с Федеральным законом от 25 декабря 2023 года № 628-ФЗ, **в реестр не включаются** объекты капитального строительства и объекты недвижимого имущества, строительство (реконструкция, в том числе с элементами реставрации, техническое перевооружение) или приобретение которых осуществляется:

- за счёт субсидий и бюджетных инвестиций, предоставляемых организациям железнодорожного транспорта, организациям, реализующим инвестиционные проекты в сфере туризма, в случаях, предусмотренных актами Правительства Российской Федерации;

- за счёт субсидий на осуществление деятельности по организации строительства (реконструкции) автомобильных дорог общего пользования федерального значения, переданных (подлежащих передаче) в доверительное управление;

- за счёт субсидий и бюджетных инвестиций, предоставляемых на финансовое обеспечение затрат на уплату лизинговых платежей по договору финансовой аренды (лизинга), предусматривающему по окончании срока действия указанного договора приобретение объекта недвижимого имущества, являющегося предметом лизинга, в собственность лизингополучателя;

- за пределами территории Российской Федерации.

Федеральным законом от 25 декабря 2023 года № 628-ФЗ также предусматривается наделение главных распорядителей бюджетных средств полномочием по формированию в государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет» сведений об объектах капитального строительства и объектах недвижимого имущества, источником финансового обеспечения (софинансирования) капитальных вложений в которые являются средства федерального бюджета (кроме объектов капитального строительства и объектов недвижимого имущества, включённых в государственный оборонный заказ).

Предусмотренные данным Федеральным законом изменения вступили в силу с 1 января 2024 года и будут применяться к правоотношениям, возникающим начиная с исполнения федерального бюджета на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов. При этом, согласно переходному положению, до утверждения Правительством Российской Федерации порядка формирования и ведения реестра, но не позднее 1 июня 2024 года, утверждённая на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов Адресная программа (ФАИП) действует и реализуется²¹.

Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации М.Ш. Хуснуллин 4 декабря 2023 года сообщил, что запуск системы мониторинга хода строительства объектов в рамках государственных программ и национальных проектов в режиме реального времени был запланирован на 1 января 2024 года. Для мониторинга выбрано девять обязательных контрольных точек: получение положительного заключения госэкспертизы, предоставление земельного участка заказчику, получение разрешения на строительство, заключение контракта на выполнение строительно-монтажных работ или приобретение объекта, установка технологического оборудования, подключение объекта

²⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2010 года № 716 «Об утверждении Правил формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы» (с изменением от 22 декабря 2023 года).

²¹ По состоянию на 1 марта 2024 года Правительством Российской Федерации порядок формирования и ведения реестра объектов капитального строительства, объектов недвижимого имущества, строительство (реконструкция, в том числе с элементами реставрации, техническое перевооружение) или приобретение которых осуществляется (планируется осуществлять) за счёт средств федерального бюджета не утверждён.

к инженерным сетям, получение заключения органа государственного строительного надзора и разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, регистрация прав на него.

6. Необходимо обратить внимание на осуществляемый Правительством Российской Федерации переход с реализации «ежегодной» ФАИП на использование «постоянного» реестра финансируемых из бюджета строек на базе системы «Электронный бюджет», и определить, как согласовываются механизмы возможного перехода с реализацией Госпрограммы, которая действует до 2027 года и объекты которой определены.

7. **Президент Российской Федерации В.В. Путин** 29 февраля 2024 года обратился с ежегодным Посланием Федеральному Собранию Российской Федерации. В рамках рассматриваемой темы актуален ряд тезисов, прозвучавших в Послании.

В ближайшие 6 лет только на строительство, ремонт и оснащение объектов здравоохранения дополнительно будет направлено **более 1 трлн рублей**.

Предлагается за счёт федеральных ресурсов ежегодно строить в регионах (прежде всего в малых городах, на сельских территориях) дополнительно не менее 350 спортивных объектов (универсальные комплексы, быстровозводимые площадки), где смогут заниматься дети, взрослые и целые семьи. На эти цели из федерального бюджета дополнительно будет направлено за 6 лет порядка **65 млрд рублей**.

Многие детские сады, открытые в советское время, нуждаются в обновлении. Со следующего года начнётся программа их капитального ремонта. Также капитальный ремонт необходим для 18,5 тыс. зданий школ – до 2030 года регионам будет оказана помощь, чтобы полностью разрешить накопившуюся проблему. В дальнейшем ремонт школ будет проводится в плановом режиме. В целом на капитальный ремонт детских садов и школ дополнительно выделят **более 400 млрд рублей**.

В тех городах, в которых вопрос переполнения образовательных учреждений стоит наиболее остро, будет построено дополнительно не менее 150 школ и 100 детских садов за счёт федерального бюджета, федеральных ресурсов.

На обновление инфраструктуры педагогических вузов из федерального бюджета целевым образом будет выделено **более 9 млрд рублей**.

Строительство первой образовательной школы лидерского уровня начнётся в текущем году в Рязанской, Псковской, Белгородской, Нижегородской и Новгородской областях. В дальнейшем они появятся во всех федеральных округах, на Дальнем Востоке, в Сибири, на Донбассе. Всего до 2030 года откроется 12 таких школ.

Правительству Российской Федерации совместно с регионами поручается реализовать программу ремонта и оснащения учреждений среднего профессионального образования. Нужно привести в порядок не только учебные здания, но и спортивные объекты, общежития техникумов и колледжей. На эти цели будет направлено из федерального бюджета за 6 лет **120 млрд рублей**.

На проведение капитального ремонта порядка 800 общежитий вузов в предстоящие 6 лет будет выделено **124 млрд рублей**.

До 2030 года предлагается построить не менее 40 студенческих городов. На это предстоит выделить из федерального бюджета около **400 млрд рублей**.

Предлагается определить перечень ещё более 200 крупных и малых городов для разработки и реализации своих мастер-планов развития (как для населённых пунктов

Дальнего Востока и Арктики). А в целом программа развития должна охватить порядка 2000 населённых пунктов, включая сёла и посёлки.

До 2030 года будет продлён Всероссийский конкурс лучших проектов создания комфортной городской среды. За 6 лет будет благоустроено свыше 30 тыс. общественных пространств. На эти цели будет направлено **360 млрд рублей**.

Поставлена задача проанализировать нормативную базу в сфере охраны и использования объектов культурного наследия. Надо устранить избыточные, противоречивые требования из-за которых памятники разрушаются, а по закону принять оперативные меры по их спасению невозможно.

Также необходимо сформировать долгосрочную программу сохранения объектов культурного наследия на 20 лет. В текущем году «пилотные проекты» опробует институт развития ДОМ.РФ в Забайкальском крае, Новгородская, Рязанская, Смоленская и Тверская области. К 2030 году по всей стране необходимо привести в порядок не менее 1000 объектов культурного наследия. Будет обновлена соответствующая инфраструктура.

Отдельно будут поддержаны проекты комплексного развития территорий под жилую застройку со всей инфраструктурой в регионах с недостаточным уровнем социально-экономического развития. Будет направлено на эти цели **120 млрд рублей**.

До 2030 года будут наращиваться темпы модернизации коммунальной инфраструктуры. В общей сложности до 2030 года на эти цели будет направлено **4,5 трлн рублей** (включая средства частных компаний).

Будет поддержана программа комплексного благоустройства сельских территорий.

Будет списано 2/3 задолженности регионов по бюджетным кредитам, что позволит сохранить регионам порядка **200 млрд рублей** ежегодно с 2025 по 2028 годы. Сэкономленные средства должны целевым образом направлены регионами на поддержку инвестиций и в инфраструктурные проекты.

В 2021 году была запущена программа инфраструктурных бюджетных кредитов объёмом 250 млрд рублей, затем она была расширена до 1 трлн рублей. В текущем году регионы начнут «гасить эти долги». Средства, которые возвращаются в федеральный бюджет, предлагается вновь вкладывать в развитие регионов, направлять их на выдачу новых инфраструктурных бюджетных кредитов. В целом, начиная с 2025 года, будет наращиваться портфель инфраструктурных бюджетных кредитов в субъектах Российской Федерации не менее чем на **250 млрд рублей ежегодно**.

Правительство Российской Федерации за 6 лет проведёт модернизацию инфраструктуры не менее 75 аэропортов. На эти цели направят не менее **250 млрд рублей**.

Исп.: Фатхлисламов Т.С., т. 8 (495) 692-63-47;
Ципко В.А., т. 8 (495) 697-50-28;
Аникеева О.Б., т. 8 (495) 697-44-87;
Павленко О.В., т. 8 (495) 697-47-25.



**МИНИСТЕРСТВО
СТРОИТЕЛЬСТВА И ЖИЛИЩНО-
КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

(МИНСТРОЙ РОССИИ)

ЗАМЕСТИТЕЛЬ МИНИСТРА

*Большая Пироговская ул., д. 23,
Москва, 119435
тел. (495) 647-15-80, факс (495) 645-73-40
www.minstroyrf.gov.ru*

№

На № 3.2-11/535@ от 19.02.2024

Комитет Совета Федерации
Федерального Собрания
Российской Федерации по
федеративному устройству,
региональной политике,
местному самоуправлению
и делам Севера

Минстрой России в соответствии с письмом Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера от 19 февраля 2024 г. № 3.2-11/535@ направляет материалы для подготовки «круглого стола» на тему: «Об актуальных вопросах реализации мероприятий комплексной программы Российской Федерации «Строительство».

Приложение: на 4 л. в 1 экз.

Ю.С. Гордеев

Информационная справка к проведению «круглого стола» на тему «Об актуальных вопросах реализации мероприятий комплексной государственной программы РФ «Строительство»

1. Об обеспечении развития систем коммунальной инфраструктуры, а также транспортной, социальной и туристической инфраструктур в рамках реализации федеральной адресной инвестиционной программы (далее - ФАИП).

В период 2023 г. осуществлялась реализация инвестиционных проектов в рамках 33 государственных программ, 51 главными распорядителями в 82 субъектах РФ (на 31.12.2023 бюджетные ассигнования предусматривались 48 ГРБС).

Общий объем бюджетных ассигнований (без учета ГОЗ) составил более 1 трлн рублей (1 053,6 млрд рублей).

Объем кассового исполнения составил 95,5%, по итогам года введено в эксплуатацию только в 2023 году более 1500 объектов (включая региональные, которые адресно в ФАИП не включаются).

Для обеспечения развития транспортной инфраструктуры на 2023 год было предусмотрено финансирование в объеме 466,6 млрд. рублей по 272 инвестиционным проектам (морского, речного, воздушного, железнодорожного транспорта и дорожного хозяйства).

Для обеспечения развития коммунальной инфраструктуры на 2023 год были предусмотрены бюджетные ассигнования в объеме 99,1 млрд рублей на 49 объектов (мероприятий).

2. О проблематике включения, а также последующего ввода в эксплуатацию объектов капитального строительства в рамках ФАИП.

В 2023 году к вводу в эксплуатацию предусматривалось 86 объектов капитального строительства. По итогам года завершены строительно-монтажные работы и получены соответствующие акты о вводе в эксплуатацию по 62-м адресным объектам капитального строительства.

Таким образом, по итогам года общий уровень ввода объектов в эксплуатацию составил в 2023 году 72,1 процента.

По данным объектам организован мониторинг их реализации в течение 2024 года и часть из них включена в ФАИП, а по ряду из них завершены строительно-монтажные и на I квартал 2024 г. запланировано получение необходимых разрешений на ввод в эксплуатацию.

Основными причинами увеличения срока выполнения строительно-монтажных работ можно выделить:

удорожание строительных материалов и соответствующий дефицит финансовых ресурсов;

несвоевременное выполнение подрядными организациями работ;

влияние введенных санкционных ограничений в результате чего выявлены затруднения поставок импортного оборудования, а также отсутствие отечественных аналогов требуемого качества.

3. О переходе от формирования ФАИП к ведению реестра объектов капитального строительства, объектов недвижимого имущества (далее – реестр объектов), в том числе планируемые процедурные отличия.

Федеральным законом от 25.12.2023 № 628-ФЗ приняты важные поправки в законодательство, которые должны изменить процедуры управления капитальными вложениями.

Уже в 2024 году будет реализован отказ от ФАИП и переход к формированию реестра объектов. Основными планируемыми особенностями реестра объектов являются:

1) сокращение количества случаев, при которых решение по объекту принимается в форме акта главного распорядителя (*решения будут утверждаться сведениями об объекте в форме электронного документа*);

2) цифровизация процессов в системе «Электронный бюджет» (*реестр объектов обновляется автоматически, созданы инструменты для формирования аналитической отчетности*);

3) отказ от бумажного документооборота (*для включения объектов в реестр объектов, уточнения сведений об объекте и параметров реестра объектов все действия проводятся в информационной системе*);

4) исключение избыточных согласований (*установлен исчерпывающий клиентский путь и порядок внесения изменений в сведения, а также сроки рассмотрения материалов*);

5) координация всех капитальных вложений Минстроем России (*все сведения об объектах, в том числе не включаемые в реестр объектов, проходят через Минстрой России*).

В настоящий момент Минстрой России совместно с Минфином России и Минэкономразвития России разрабатывают соответствующие проекты актов Правительства РФ, в которых будут утверждены порядки формирования реестра объектов и принятия решений о реализации капитальных вложений.

4. О мерах, направленных на сокращение количества незавершенных объектов капитального строительства (далее - ОНС), включенных в федеральный реестр ОНС.

В 2021 году в Градостроительный кодекс РФ были внесены изменения, предусматривающие установление в законодательстве понятия ОНС (*истек срок действия разрешения на строительство, прошло 12 мес. с отказа на получение разрешения на ввод, не предусмотрены средства на завершение в течение 3 лет и т.д.*).

Минстроем России были разработаны порядки формирования реестра ОНС и последствия включения ОНС в реестр (*постановления Правительства РФ от 26.07.2022 № 1333 и от 18.07.2022 № 1295*).

В настоящее время в федеральном реестре ОНС находятся 608 ОНС, из которых в отношении 507 ОНС утверждены управленческие решения (*управленческие решения утверждает Президиум (штабом) Правительственной комиссии по региональному развитию в РФ*):

102 объекта снести;

228 объектов достроить;

177 объектов приватизировать.

Более того, Минстроем России ведется работа с главными распорядителями по списанию ОНС или затрат, понесенных на ОНС федеральной собственности, финансовое обеспечение которых осуществлялось за счет средств федерального бюджета (далее – решение о списании) (*постановление Правительства Российской Федерации от 07.09.2021 № 1517*).

В 2023 году Минстроем России совместно с Минфином России, Казначейством России и Росимуществом было рассмотрено 138 проектов решений о списании на общую сумму 8,2 млрд. рублей (531 объект), поступивших от 20 главных распорядителей.

5. О предложениях по совершенствованию нормативной правовой базы в части регулирования подходов по управлению ОНС.

В рамках реализации новых подходов по сокращению ОНС на текущем этапе Минстрой России столкнулся с проблемой в части предоставления главными распорядителями некорректных сведений в части степени технической готовности таких объектов, которые непосредственно являются основополагающим критерием при принятии Президиумом (штабом) Правительственной комиссии по региональному развитию в РФ соответствующих управленческих решений (снос, приватизация, строительство и ввод в эксплуатацию).

Минстроем России в дальнейшем предлагается проработать изменения в Градостроительный кодекс РФ с учетом установления полномочий Минстроя России (*или подведомственной организации*) по определению степени готовности ОНС и критериев степени готовности.

Также в целях сокращения количества ОНС в регионах ведется разработка правил предоставления субсидий бюджетам субъектов РФ на соответствующие цели (*завершение строительства и снос*). Бюджетные ассигнования федерального бюджета на реализацию мероприятия предусмотрены федеральным законом о федеральном бюджете на 2024-2026 годы (*Федеральный закон от 27.11.2023 № 540-ФЗ*) в размере 2,1 млрд. рублей.

6. О предложениях по оптимизации инвестиционно-строительного цикла с целью сокращения сроков реализации строительных проектов.

С 2019 года исчерпывающий перечень документов, сведений, материалов и согласований (*в части национальных стандартов и сводов правил, отдельных процедур внесения изменений в генеральные планы, проведения государственной экспертизы проектной документации и т.д.*), предусмотренных нормативными правовыми актами РФ и необходимых застройщику, техническому заказчику для выполнения мероприятий, установленных Градостроительным кодексом РФ для реализации проекта по строительству объекта капитального строительства, последовательно сокращен с 1168 до 607 позиций.

Это позволило сократить продолжительность инвестиционно-строительного цикла с 2181 до 1300 дней.

Стратегией развития строительной отрасли и ЖКХ до 2030 года с прогнозом до 2035 года (*распоряжение Правительства РФ от 31.10.2022 № 3268-р*) предусмотрено сокращение к 2027 году исчерпывающего перечня до 350 позиций.

В текущем году в целях сокращения инвестиционного цикла планируется:

- оптимизация состава документов, необходимых для проведения экспертизы;
- оптимизацию порядка работы с реестром требований;
- упразднение процедуры согласования СТУ;
- запуск цифрового реестра документов, сведений, материалов, согласований;
- совершенствование нормативного регулирования в части подключения к сетям;
- оптимизация процедур внесения изменений в генпланы и ПЗЗ.

Также взамен утверждаемого Правительством РФ исчерпывающего перечня документов, материалов, сведений, согласований, необходимых для строительства, вводится реестр документов, материалов, сведений, согласований. Реестр будет вестись в электронном виде Минстроем России в информационной системе «Стройкомплекс.РФ», что обеспечит оперативную актуализацию таких документов, материалов, сведений, согласований.

Реестр должен быть создан до 1 сентября 2024 года (*постановление Правительства РФ от 21.07.2023 № 1180*).

Кроме того, в части объектов капитального строительства, которые подлежат включению в реестр объектов, предусматривается упрощение процедур планирования бюджетных расходов.



**МИНИСТЕРСТВО
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ)**

ЗАМЕСТИТЕЛЬ МИНИСТРА

Пресненская наб., д. 10, стр. 2, Москва, 123112
Тел. (495) 870-70-12, Факс (495) 870-70-06
E-mail: mineconom@economy.gov.ru
<http://www.economy.gov.ru>

№ _____
На № _____ от _____

Председателю Комитета
Совета Федерации по федеративному
устройству, региональной политике, местному
самоуправлению и делам Севера

А.А. Шевченко

Об участии в «круглом столе»
на тему: «Об актуальных
вопросах реализации
мероприятий комплексной
программы Российской
Федерации «Строительство»

От 19 февраля 2024 г.
№ 3.2-11/532@

Уважаемый Андрей Анатольевич!

В соответствии с Вашим письмом о проведении 21 марта 2024 г. «круглого стола» на тему: «Об актуальных вопросах реализации мероприятий комплексной программы Российской Федерации «Строительство» сообщаю, что приму в нем личное участие.

Дополнительно отмечаю, что в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2022 г. № 655 формирование и реализация федеральной адресной инвестиционной программы (ФАИП) и комплексной государственной программы Российской Федерации «Строительство» (далее – ГП «Строительство») относятся к полномочиям Минстроя России.

Кроме того, полномочия по координации работы федеральных органов исполнительной власти по снижению количества объектов капитального строительства, а также по установлению порядка разработки, утверждения и мониторинга хода реализации планов-мероприятий по снижению количества

объектов незавершенного строительства также отнесены к ведению Минстроя России (постановление Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 г. № 1038 «О Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации»).

Таким образом, вопросы, предлагаемые к обсуждению в рамках «круглого стола», не относятся к компетенции Минэкономразвития России в связи с чем направление информации не представляется возможным.

Вместе с тем отмечаю, что Минэкономразвития России в части объектов ФАИП / ГП «Строительство» осуществляет проведение оценки эффективности, в том числе, начиная с 1 марта 2024 г., в соответствии с Методикой оценки эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения, утвержденной приказом Минэкономразвития России от 21 февраля 2024 г. № 108, а до указанного срока – в соответствии с Методикой оценки эффективности инвестиционных проектов, предусматривающих строительство, реконструкцию, в том числе с элементами реставрации, техническое перевооружение объектов капитального строительства, приобретение объектов недвижимого имущества, финансовое обеспечение которых полностью или частично осуществляется из федерального бюджета, утвержденной решением президиума (штаба) Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации (протоколы от 23 июня 2022 г. № 33, от 31 марта 2023 г. № 21).

С уважением,

С.М. Назаров

Информационные материалы Министерства транспорта Российской Федерации

1. По вопросу обеспечения развития систем коммунальной инфраструктуры, а также транспортной, социальной и туристической инфраструктуры в рамках реализации федеральной адресной инвестиционной программы (далее – ФАИП).

В целях обеспечения развития систем коммунальной инфраструктуры, а также транспортной, социальной, туристической и иной инфраструктуры, необходимых для формирования комфортной и безопасной среды для проживания граждан во всех населенных пунктах, минимизации негативного воздействия строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства на окружающую среду, экологического оздоровления водных объектов, постановлением Правительства Российской Федерации от 30.09.2022 № 1730 утверждена комплексная государственная программа «Строительство» до 2030 года (далее – КГП «Строительство»).

Проработка предложений (вопросов) для включения вышеуказанных мероприятий в КГП «Строительство», в том числе развития и повышения уровня безопасности систем транспортной инфраструктуры, проводилась совместно заинтересованными федеральными органами исполнительной власти (далее – ФОИВ), органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, экспертами, представителями бизнес-сообществ.

Способами эффективного решения задач, установленных КГП «Строительство», являются переход к среднесрочному (пятилетнему) планированию капитальных вложений, осуществляемых с привлечением средств федерального бюджета, сокращение сроков и оптимизация процедур принятия решений, сокращение инвестиционно-строительного цикла, цифровизация применяемых процедур, расширение механизмов опережающего строительства и досрочного ввода объектов капитального строительства в эксплуатацию, реализация мероприятий по сокращению количества незавершенных объектов.

В соответствии с распоряжениями Министра транспорта Российской Федерации Савельева В.Г от 11.02.2021 № ВС-22-р и от 21.01.2022 № ВС-11-р федеральное казенное учреждение «Дирекция государственного заказчика по реализации комплексных проектов развития транспортной инфраструктуры» (далее - ФКУ «Ространсmodernизация») определено государственным заказчиком в сфере строительства и реконструкции объектов транспортной инфраструктуры.

В 2023 году объем бюджетных ассигнований, предусмотренных на реализацию объектов капитального строительства ФКУ «Ространсmodernизация», составил 105,5 млрд рублей, кассовое исполнение – 104,9 млрд рублей (99,43 %).

Реализация мероприятий по строительству и реконструкции объектов осуществляется в рамках следующих федеральных проектов комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года:

- «Развитие региональных аэропортов» - **35 объектов;**
- «Развитие морских портов» - **5 объектов;**
- «Развитие Северного морского пути» - **2 объекта;**

«Развитие железнодорожных подходов к морским портам Северо-Западного бассейна» - **1 объект**;

«Развитие железнодорожных подходов к морским портам Азово-Черноморского бассейна» - **2 объекта**;

а также в рамках федеральных проектов «Развитие инфраструктуры воздушного транспорта» - **1 объект** и «Развитие инфраструктуры морского и внутреннего водного транспорта» - **14 объектов**.

Кроме того, осуществлялась реализация мероприятий в рамках ГП «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя» - **7 объектов**.

Также осуществлялась реализация мероприятий в рамках ГП «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» - **2 объекта**.

По итогам 2023 года введены в эксплуатацию **10 объектов**, в том числе:

«Развитие региональных аэропортов» - **6 объектов**;

«Развитие инфраструктуры морского и внутреннего водного транспорта» - **3 объекта**.

ГП «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» - **1 объект**.

В 2024 году объем бюджетных ассигнований, предусмотренных на реализацию объектов капитального строительства ФКУ «Ространсmodernизация», по состоянию на 01.03.2024 составляет **84,5 млрд рублей**.

**Справочно по вводу объектов в эксплуатацию:*

В период 2018–2023 годов в рамках реализации федерального проекта «Развитие региональных аэропортов» (далее – ФП) введен в эксплуатацию **21 объект**, из них: **10 взлетно-посадочных полос** (*Саратов, Норильск, Челябинск 1 этап, Хабаровск, Соловки, Жиганск, Олекминск, Нерюнгри, Оренбург, Великий Устюг*), **11 объектов инфраструктуры** (*Челябинск 2 этап, Норильск (Алыкель), Минеральные Воды, Верхневилуйск, Красноярск, Бегишево, Новосибирск, Хандыга (досрочно), Белая Гора (досрочно), Сангар (досрочно), Депутатский (досрочно)*).

По итогам 2023 года обеспечен ввод в эксплуатацию **12 объектов**, при этом **4 объекта – с опережением**:

9 взлетно-посадочных полос (*Чара, Якутск, Певек, Черский, Усть-Камчатск, Усть-Нера, Благовещенск (досрочно), Магнитогорск (досрочно), Архангельск (досрочно)*);

3 объекта инфраструктуры (*Петропавловск-Камчатский, Вилуйск, Братск (досрочно)*).

В январе 2024 года досрочно введены в эксплуатацию еще две взлетно-посадочных полосы (Кемерово (1 этап) в рамках предусмотренного финансирования, участок 1020 метров); Полярный (1 этап), участок 1550 метров), 19.02.2024 получено заключение о соответствии ИВПП по объекту Томск.

До конца 2024 года планируется завершить реконструкцию **10 объектов**, из них **6 взлетно-посадочных полос** (*Беринговский, Воронеж, Мирный, Грозный,*

Охотск, Орел) и **4 объекта инфраструктуры** (*Магадан (Сокол), Геленджик, Пермь, Киров*).

В 2024 году также планируется заключить государственные контракты на реконструкцию **4 объектов** (*Сочи, Олекминск, Горно-Алтайск и Балаково*) и направить межбюджетный трансферт Сахалинской области на завершение реконструкции аэропорта в городе Южно-Сахалинске.

Также в период 2020–2023 годов введено в эксплуатацию **9 объектов**, из них:

2 объекта – по федеральному проекту «Развитие морских портов» (*СПГ Камчатка (этап 1.1), Угольные Копи*);

6 объектов – по федеральному проекту «Развитие инфраструктуры морского и внутреннего водного транспорта» (*Шлюз № 18, Нижне-Камский шлюз (досрочно), Енисейский бассейн I этап (2 очередь), Волго-Донского судоходного канала ГУ № 6, Волгоградский ГУ (мех. оборудование), Павловский шлюз*);

1 объект – по государственной программе «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» (*технопарк г. Новороссийск*) (*досрочно*).

Также в рамках государственно-частного партнёрства в составе федерального проекта «Развитие морских портов» за счёт внебюджетных источников завершено строительство и введено в эксплуатацию **13 инфраструктурных объектов** в портах *Тамань, Ванино, Мурманск, Певек, Восточный, Усть-Луга, Новороссийск, Темрюк, Высоцк, Владивосток, Суходол*.

Кроме того, в рамках федерального проекта «Развитие железнодорожных подходов к морским портам Северо-Западного бассейна» 15.12.2023 состоялся запуск рабочего движения по железнодорожной линии *ст. Выходной – мостовой переход через р. Тулома – ст. Мурмаши 2 – ст. Лавна*. Ввод данного объекта в эксплуатацию планируется в декабре 2024 года.

Одновременно до конца 2024 года планируется завершить реализацию **24 объектов**, из них:

8 объектов – по федеральному проекту «Развитие морских портов» (*Холмск**, *Никольское**, *СПГ Камчатка (этап 1.2)**, *Петропавловск-Камчатский** и в рамках государственно-частного партнёрства - *Лавна, Суходол и два терминала в порту Устье-Луга*);

2 объекта – по федеральному проекту «Развитие Северного морского пути» (*Морспасслужба**, *Диксон**);

14 объектов – по федеральному проекту «Развитие инфраструктуры морского и внутреннего водного транспорта» (*ББК шлюзы № 2, 14, 16, 23; Волховский шлюз; Николаевский ГУ; КиМ ГУ №№ 3, 2, Икша II № 232; Саратовский ГУ шлюзы № 25-26**; **Самарский ГУ шлюзы № 21-24; обстановочная база флота Иркутск; МРОП Рыбное на р. Ангара; Симоновские РММ, входные молы Холмск**).

Также в 2024 году в рамках федерального проекта «Развитие железнодорожных подходов к морским портам Азово-Черноморского бассейна» по объекту (*Новороссийский транспортный узел***) планируется завершить строительство первого этапа.

В связи с существенным увеличением цен на строительные ресурсы приняты меры поддержки подрядных организаций, осуществляющих строительство

и реконструкцию объектов капитального строительства в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 09.08.2021 № 1315. В рамках поддержки в 2022-2023 годах из резервного фонда Правительства Российской Федерации выделены бюджетные ассигнования в объеме **21,2 млрд рублей**, в том числе **9,1 млрд рублей – в 2022 году, 12,1 млрд рублей – в 2023 году**.

В 2024 году в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 18.02.2022 № 292-р предусмотрено выделение **3,2 млрд рублей**.

* – объекты строительства, по которым существуют риски незавершения строительно-монтажных работ до конца 2024 года.

** – объект, реализуемый в два этапа.

2. По вопросу проблематики включения, а также последующего ввода в эксплуатацию объектов капитального строительства, включенных в ФАИП.

В настоящее время для включения новых объектов капитального строительства, перераспределения финансирования между такими объектами, переноса сроков об объектах капитальных вложений, требуется:

внесение изменений в системе управления ГП «Строительство». (перечень объектов ГП «Строительство», утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 07.02.2023 № 267-р (далее – Перечень объектов);

внесение изменений в бюджетную роспись в ГИИС «Электронный бюджет»;
внесение изменений в ФАИП, которая ежегодно утверждается как самостоятельный документ президиумом (штабом) Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации (далее – Правительственная комиссия), включает данные об объектах капитальных вложений, на финансовое обеспечение которых предусмотрены средства федерального бюджета в текущем финансовом году и плановом периоде.

Предложения Минтранса России по указанным процедурам проходят процедуры согласования с Минстроем России, Минфином России и Минэкономразвития России, после чего утверждаются Правительственной комиссией.

При этом данные ФАИП дублируют информацию, содержащуюся в Перечне объектов, в связи с чем формирование ФАИП как самостоятельного документа в системе управления КГП «Строительство» избыточно.

Учитывая изложенное, во исполнение указания Президента Российской Федерации от 07.06.2022 № Пр-1182 внесены изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации (от 25.12.2023 № 628-ФЗ, вступили в силу с 05.01.2024), согласно которым исключаются формирование и реализация ФАИП, а взамен предусматривается формирование и ведение реестра объектов капитального строительства (реконструкции), приобретение которых осуществляется (планируется осуществить) за счет средств федерального бюджета (далее – Реестр).

Порядок формирования и ведения Реестра установит Правительство Российской Федерации.

3. По вопросу о переходе формирования ФАИП к ведению Реестра, в том числе планируемые процедурные отличия в формировании и ведении Реестра от формирования и ведения ФАИП.

Резолюцией Председателя Правительства Российской Федерации Мишустина М.В. от 26.10.2023 № 13525-ПЗ0-ММ согласован переход от реализации ФАИП к КПП «Строительство».

В настоящее время внесены изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации от 25.12.2023 № 628-ФЗ, предусматривающие упразднение ФАИП и дальнейшую реализацию соответствующих объектов в рамках Реестра.

Минфином России совместно с Минстроем России осуществляется формирование нормативной базы и соответствующие функции в ГИИС «Электронный бюджет».

Учитывая, что порядок формирования и ведения Реестра не установлен Правительством Российской Федерации, правоприменительная практика по данному вопросу не сформировалась.

4. По вопросу сокращения количества незавершенных объектов капитального строительства, включенных в федеральный реестр незавершенных объектов капитального строительства и совершенствования нормативной правовой базы в части регулирования подходов по управлению объектами незавершенного строительства.

В подведомственном Минтрансу России федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего образования «Российский университет транспорта» (РУТ) на праве оперативного управления закреплён один объект незавершённого строительства «Реконструкция студенческого общежития (г. Москва, ул. Речников, д. 16)» (далее – ОНС).

Данный ОНС включен в федеральный реестр незавершенных объектов капитального строительства на основании протокола заседания от 10.03.2023 № 1-МВК Межведомственной комиссии по рассмотрению незавершенных объектов капитального строительства, подлежащих включению в федеральный реестр незавершенных объектов капитального строительства, утвержденной приказом Минстроя России от 01.08.2022 № 630. Правительственной комиссией принято управленческое решение о приватизации (отчуждении) указанного объекта незавершенного строительства (пункт 203 протокола от 29.06.2023 № 36).

В целях снижения количества ОНС Минтрансом России совместно с РУТ ведется работа по вовлечению его в хозяйственный оборот АО «ДОМ.РФ» с применением механизма компенсации в соответствии с Федеральным законом от 24.07.2008 № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства, созданию объектов туристской инфраструктуры и иному развитию территорий».

Указанный механизм является оптимальным решением для сокращения количества ОНС.

5. По вопросу оптимизации инвестиционно-строительного цикла с целью сокращения сроков реализации строительных проектов.

В настоящее время Минтрансом России совместно с Росавиацией и подведомственными организациями в рамках исполнения поручений Президента Российской Федерации Путина В.В. от 14.01.2022 № Пр-50, Председателя Правительства Российской Федерации Мишустина М.В. от 11.11.2023

№ 11704-П44-ММ, Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Белоусова А.Р. 21.01.2022 № АБ-П50-659, Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Хуснуллина М.Ш. от 29.01.2024 № МХ-П49-2513, от 29.01.2024 № МХ-П49-2505 ведется работа по разработке и внесению изменений в нормативно-правовые акты, направленная на сокращение требований к проектированию, строительству аэродромов гражданской авиации.

На сегодняшний день Минтрансом России совместно с Росавиацией разработан проект плана мероприятий («дорожной карты») по разработке и внесению изменений в нормативные правовые акты, который проходит согласование с заинтересованными ФОИВ.

Выполнение указанных мероприятий позволит существенно сократить сроки и стоимость реализации строительных проектов.



СЧЕТНАЯ ПАЛАТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АУДИТОР

ул. Зубовская, д. 2, Москва, 119121
Тел.: 986-05-09, факс: 986-09-52
www.ach.gov.ru

Председателя Комитета
Совета Федерации по
федеративному устройству,
региональной политике, местному
самоуправлению и делам Севера

ШЕВЧЕНКО А.А.

На № 3.2-11/521@ от 19 февраля 2024 г.

Уважаемый Андрей Анатольевич!

В рамках осуществления подготовки Комитетом Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера мероприятия по проведению «круглого стола» на тему «Об актуальных вопросах реализации мероприятий комплексной программы Российской Федерации «Строительство», запланированного к проведению 21 марта 2024 года, считаю возможным использовать материалы, направленные Счетной палатой Российской Федерации в установленном порядке в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (перечень прилагается).

В проведении «круглого стола» примет участие аудитор Счетной палаты Российской Федерации Трунова Н.А.

В проект итогового документа предлагаются следующие предложения (рекомендации):

1. Установить показатели уровня ГП «Строительство», отражающие конечные результаты, характеризующие достижение национальных целей, приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, определяемые в документах стратегического планирования, а также показатели уровня удовлетворенности

граждан Российской Федерации качеством предоставляемых государственных и муниципальных услуг в соответствующей сфере социально-экономического развития Российской Федерации¹, в соответствии с пунктом 18 Положения о системе управления государственными программами Российской Федерации².

2. Рассмотреть вопрос о формировании и ведении перечня объектов (мероприятий, укрупненных инвестиционных проектов), ранее реализуемых в рамках ФАИП, по которым своевременно не произведен ввод в эксплуатацию (не завершена реализация), до момента фактического ввода их в эксплуатацию (реализации);

3. В целях восстановления возможности анализа информации о количестве и объемах объектов-долгостроев, строящихся более 5 лет, проработать вопрос о внесении в формы бюджетной отчетности о незавершенном строительстве граф с информацией о нормативных сроках строительства объектов, о месяце и годе фактического начала строительства;

4. Ускорить работу по представлению федеральными органами исполнительной власти в Минстрой России сведений об объектах, подлежащих включению в федеральный реестр незавершенных объектов капитального строительства. При этом целесообразно поручением Правительства Российской Федерации определить конкретный предельный срок представления таких сведений;

5. Проработать возможность создания правового механизма, обеспечивающего направление средств, вырученных от приватизации

¹ Например: «Количество введенных в эксплуатацию объектов, ранее запланированных к вводу первоначальной редакцией Федерального закона о федеральном бюджете в соответствующем финансовом году (нарастающим итогом)», «Количество включенных в федеральный реестр незавершенных объектов капитального строительства (нарастающим итогом)», «Количество введенных в эксплуатацию объектов федеральной адресной инвестиционной программы (нарастающим итогом)». В настоящий момент установлены следующие показатели: «Отношение количества введенных по итогам текущего года в эксплуатацию объектов капитального строительства в рамках государственных программ Российской Федерации к количеству объектов капитального строительства базового года (на конец 2022 года), нарастающим итогом» и «Доля объектов незавершенного строительства, включенных или подлежащих включению в федеральный реестр незавершенных объектов капитального строительства, по которым приняты решения об их достройке, приватизации или вовлечении в оборот иным предусмотренным законодательством Российской Федерации способом, от общего количества таких объектов незавершенного строительства, нарастающим итогом».

² Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2021 № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации».

(отчуждения) объектов незавершенного строительства (далее – ОНС), на цели обеспечения сокращения объемов и количества ОНС;

6. Рассмотреть возможность создания на основании данных федерального реестра незавершенных объектов капитального строительства общедоступного ресурса по ОНС;

7. Рекомендовать региональным органам государственной власти ускорить разработку нормативно-правовой базы, обеспечивающей создание региональных реестров незавершенных объектов капитального строительства.

Приложение: на 3 л.

Н.А. Трунова



ОБ АКТУАЛЬНЫХ ВОПРОСАХ РЕАЛИЗАЦИИ МЕРОПРИЯТИЙ КОМПЛЕКСНОЙ ПРОГРАММЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ «СТРОИТЕЛЬСТВО»

СОДЕРЖАНИЕ

ОФИЦИАЛЬНЫЕ МАТЕРИАЛЫ

Доклад Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации М.Ш. Хуснуллина о государственной программе строительства на оперативном совещании с вице-премьерами (13 февраля 2023 г.)	2
Правительство расширило перечень объектов, которые будут построены в ближайшие пять лет с использованием средств федерального бюджета (2 марта 2024 г.)	3
В федеральный реестр незавершенных объектов капитального строительства включены 214 объектов (24 ноября 2023 г.)	3
О ходе реализации комплексной государственной программы «Строительство» (14 февраля 2024 г.)	4
Изменился мониторинг объектов капитального строительства и вступили в силу изменения в Бюджетный кодекс средств (12 января 2024 г.)	5
Гордеев Ю.С. Опережающими темпами: о финансировании и досрочном вводе объектов КГП «Строительство»	6
Гордеев Ю.С. Впервые перечень объектов кастроительства сформирован сразу на пять лет	9

СТАТИСТИЧЕСКАЯ И СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Информация «О ходе реализации федеральной адресной инвестиционной программы за 2022 год» (Минстрой России, 15 марта 2023 г.)	12
--	----

АКТУАЛЬНЫЕ СТАТЬИ

Торба А. «Незавершенки» становится меньше: в стране поэтапно решаются проблемы с бюджетными долгостроями	17
Крючкова Е. Белый дом прощается с ФАИП. Адресную инвестпрограмму заменит реестр капиталовложений	19
Торба А. От ФАИП — к КГП «Строительство»: инвестиционно-строительный цикл должен быть сокращен, а эффективность управления капитальными вложениями — повыситься	20
Крючкова Е. Госстройки поведут через контрольные точки. Правительство отследит основные этапы возведения «бюджетных» объектов	21
Галиева Д. Госстройкам придадут больше осмысленности. Подготовлена новая методика оценки необходимости возводимых за счет бюджета объектов	22
Малева Ю., Молоткова Д. Минстрой разработал систему мониторинга строительства гособъектов. Субъекты должны сами вносить данные о фактическом сроке достижения контрольных точек в «Электронный бюджет»	23
Ларсон Э. Объекты Федеральной адресной инвестиционной программы вводятся с трудом. Всего по итогам 2022 г. не введены в эксплуатацию 78 из 174 предусмотренных к вводу в 2022 г. объектов ФАИП	24
Золотарева А.Б. Проблемы и пути совершенствования правового регулирования государственных инвестиций в России	26
Бурлуцкий Н.А. Институционализация процессов управления стоимостью строительства	38

ДОКЛАД ЗАМЕСТИТЕЛЯ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ М.Ш. ХУСНУЛЛИНА О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЕ СТРОИТЕЛЬСТВА НА ОПЕРАТИВНОМ СОВЕЩАНИИ С ВИЦЕ-ПРЕМЬЕРАМИ*

13 февраля 2023 г.

М.Ш. Хуснуллин, *Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации:*
Уважаемый Михаил Владимирович! Уважаемые коллеги!

В рамках исполнения поручений Президента по итогам Государственного совета от 21 июня 2022 года, в соответствии с утвержденной Правительством Стратегией развития строительной отрасли и с учетом решений, принятых под Вашим руководством, впервые со времен Советского Союза сформирована пятилетняя комплексная программа с перечнем объектов, которые планируется построить с привлечением средств федерального бюджета. Также в программе учтены средства региональных бюджетов, внебюджетных источников. То есть эта программа включает все возможные средства, которые будут привлечены для строительства тех или иных объектов, с учетом бюджетного финансирования. Общий объем средств федерального бюджета на ее реализацию составляет около 4,7 трлн рублей, из них 1,4 трлн рублей пойдут непосредственно в регионы. В реализации программы задействованы все субъекты Российской Федерации.

Благодаря реализации программы наши граждане должны своевременно получить инфраструктуру, необходимую для комфортной жизнедеятельности.

Подготовленный перечень позволяет завершить все начатые объекты и не допустить появления нового незавершенного строительства. Программа также сбалансирована с учетом ранее утвержденных Правительством пятилетних планов строительства дорожных объектов.

Всего в программе несколько тысяч объектов. В том числе такие знаковые, как транснациональная магистраль Санкт-Петербург – Москва – Казань – Екатеринбург – Тюмень – Владивосток, обходы городов, переезды, мосты через реки (в частности, такой мост, как обход Тольятти), крупные аэропорты, научные центры, объекты здравоохранения, знаковые объекты культуры. Будет завершено строительство Третьяковской галереи в Москве, консерватории имени Римского-Корсакова в Санкт-Петербурге и многих других объектов.

Всего в 2023 году запланирован ввод порядка 145 федеральных и крупных региональных объектов. И еще примерно 1,5 тыс. региональных объектов – садики, школы, фельдшерско-акушерские пункты, поликлиники, другие объекты инфраструктуры, которые нужны нашим гражданам на местах.

Эту работу координирует и ведет Минстрой. Также Минстроем подготовлен перечень объектов, которые при наличии финансирования можно дополнительно построить. Соответствующее поручение дано Президентом по итогам заседания Совета по стратегическому развитию и национальным проектам.

Для реализации программы опережающего финансирования необходимо сохранить на 2023 год полномочия по управлению капитальными вложениями и гибкий механизм перекидок, который успешно работал в 2022 году и позволил выполнить все намеченные планы в полном объеме, а по целому ряду объектов – даже перевыполнить и построить большее количество объектов. Особенно это касалось строительства дорожных объектов.

Подготовленный перечень объектов взаимно увязан со всеми национальными целями и государственными программами и направлен на достижение их показателей.

Впервые подготовлен комплексный документ, который является результатом конструктивного взаимодействия вице-премьеров, Минстроя, Минфина, Минэкономразвития, профильных федеральных органов исполнительной власти и Аппарата Правительства. Принятие перечня позволит быстро и качественно построить включенные в него объекты.

Хочу поблагодарить всех коллег за огромную работу, которую мы совместно проделали.

* Оперативное совещание с вице-премьерами 13 февраля 2023 г. // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. - <http://government.ru/news/47761/> (дата обращения: 04.03.2024) . – Материалы приводятся выборочно.

ПРАВИТЕЛЬСТВО РАСШИРИЛО ПЕРЕЧЕНЬ ОБЪЕКТОВ, КОТОРЫЕ БУДУТ ПОСТРОЕНЫ В БЛИЖАЙШИЕ ПЯТЬ ЛЕТ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ СРЕДСТВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА*

В России расширен перечень значимых объектов, которые будут построены в 2024–2028 годах с использованием средств федерального бюджета в рамках комплексной государственной программы «Строительство». Распоряжение** об утверждении новой редакции перечня подписал Председатель Правительства Михаил Мишустин. В обновленном перечне предусмотрено строительство и реконструкция объектов социальной, транспортной, коммунальной и другой инфраструктуры, необходимой для комфортной жизни граждан, реализации национальных целей и государственных программ. В первоочередном порядке в него включены объекты, строительство которых было начато в предыдущие годы, а также добавлены новые проекты, которые реализуются по поручениям Президента и главы Правительства.

Речь в том числе идет о строительстве и реконструкции медицинских учреждений в республиках Карелия и Коми, Алтайском крае, в городе Севастополе, в Белгородской и Московской областях. В числе объектов культуры, добавленных в перечень, – реконструкция здания Научно-исследовательского музея при Российской академии художеств в Санкт-Петербурге и строительство Севастопольского академического театра танца имени В.А. Елизарова. Также в перечне предусмотрено создание инфраструктуры для образовательных заведений, включая строительство кампусов мирового уровня.

Всего в рамках перечня планируется построить и реконструировать более 5 тыс. федеральных и региональных объектов. Из федерального бюджета на это будет направлено около 4,7 трлн рублей. Из них более 1 трлн рублей поступят уже в 2024 году.

Комплексная государственная программа «Строительство» была запущена с 2023 года по поручению Президента России.

В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ РЕЕСТР НЕЗАВЕРШЕННЫХ ОБЪЕКТОВ КАПИТАЛЬНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА ВКЛЮЧЕНЫ 214 ОБЪЕКТОВ***

Минстрой России провел очередное заседание Межведомственной комиссии (МВК), на котором рассмотрели незавершенные объекты для включения в федеральный реестр, строящиеся полностью или частично за счет средств федерального бюджета. По его итогам, принято решение о включении в реестр 214 объектов капитального строительства.

По результатам проведения трех заседаний МВК в федеральный реестр были включены сведения о 655 незавершенных объектах. При этом первые 47 объектов были исключены из реестра в связи с реализацией управленческих решений. Таким образом, на данный момент в федеральном реестре содержатся сведения о 608 объектах. Это 43% от общего количества всех недостроенных объектов, строительство которых производилось с участием средств федерального бюджета.

В состав МВК входят представители Минстроя России, Минфина России, Казначейства России, Росимущества, Росреестра. В качестве экспертов были привлечены представители ФБУ «РосСтройКонтроль». «Для того, чтобы снести или достроить объект незавершенного строительства, он должен быть включен в реестр недостроенных объектов. Информацию о таких объектах подают главные распорядители для рассмотрения Межведомственной комиссией. Включение объекта в федеральный реестр позволяет в дальнейшем Штабом (Президиумом) Правительственной комиссии по региональному развитию РФ принять решение о целесообразности завершения строительства, приватизации объекта либо его сносе. Далее главные распорядители формируют поэтапный план по реализации управленческого решения в отношении объекта, после чего он может быть включен в федеральную адресную инвестиционную программу», – сообщил заместитель Министра строительства и ЖКХ РФ Юрий Гордеев.

Работа по формированию реестра и принятию управленческих решений ведется в цифровом формате на базе электронного бюджета. Минфином России совместно с Минстроем России под данные задачи был разработан отдельный модуль. После передачи в 2022 году Минстрою России полномочий по сокращению недостроенных объектов, Правительством были разработаны новые подходы к управлению незавершенными объектами капитального строительства. Они предусматривают разработку и утверждение нормативной правовой базы, регулирующей механизмы снижения их количества.

* Правительство расширило перечень объектов, которые будут построены в ближайшие пять лет с использованием средств федерального бюджета // Официальный сайт Правительства Российской Федерации, 2 марта 2024 г. - <http://government.ru/news/51029/> (дата обращения: 04.03.2024)

** Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2024 года №430-р

*** В федеральный реестр незавершенных объектов капитального строительства включены 214 объектов // Официальный Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, 24 ноября 2023 г. – <https://minstroyrf.gov.ru/press/v-federalnyy-reestr-nezavershennykh-obektov-kapitalnogo-stroitelstva-vklyucheny-214-obektov> (дата обращения: 04.03.2024)

По результатам совместной работы заинтересованных ведомств утверждены два федеральных закона, шесть постановлений Правительства Российской Федерации и шесть приказов федеральных органов исполнительной власти.

Минстрой России провел инвентаризацию объектов незавершенного строительства, используя сведения, переданные Федеральным Казначейством в форме бухгалтерской отчетности по так называемому 106-му счету. Эти данные позволили выделить из общего числа капитальных вложений подробные сведения о недостроях. В частности, удалось определить капитальные вложения в проектную документацию, которая не утверждена или утверждена более пяти лет назад, выделить объекты капитального строительства для включения в федеральный или региональные реестры, и в дальнейшем принимать решения по таким строениям. Ранее отчетность по 106-ому счету не содержала такого разделения капитальных вложений.

Исходя из анализа сведений, в федеральный реестр объектов незавершенного строительства могут быть включены 1 415 объектов незавершенного строительства. На сегодняшний день в отношении 368 объектов из реестра приняты следующие управленческие решения: 78 объектов - снести, 194 объекта - достроить, 96 объекта - приватизировать. Сведения по 73 объектам дополнительно прорабатываются Минстроем России с заинтересованными ведомствами.

Отдельная работа Минстроем России проведена по выявлению капитальных вложений, произведенных в проектную документацию, которая не утверждена или утверждена более пяти лет назад.

О ХОДЕ РЕАЛИЗАЦИИ КОМПЛЕКСНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ «СТРОИТЕЛЬСТВО»*

В Министерстве строительства и ЖКХ РФ под председательством главы Минстроя России Ирека Файзуллина прошло еженедельное совещание с регионами и главными распорядителями средств федерального бюджета (ГРБС). В рамках совещания рассмотрели ход реализации комплексной государственной программы «Строительство», проектов в рамках инициативы «Инфраструктурное меню» и особенности выявления объекта археологического наследия до производства работ. В заседании приняли участие председатель Комитета Государственной Думы по строительству и ЖКХ Сергей Пахомов, заместитель руководителя Аппарата Мэра и Правительства Москвы Дмитрий Аратский, а также заместители министра, руководители служб министерства и подведомственных организаций.

В начале совещания Министр строительства и ЖКХ РФ Ирек Файзуллин рассказал о порядке подготовки и утверждения документации по планировке территории на основании решений уполномоченных органов. «В рамках работы по сокращению инвестиционно-строительного цикла, Правительством РФ принято Постановление которым утвержден порядок подготовки и утверждения документации по планировке территории на основании решений уполномоченных органов. Порядком обеспечивается единый подход к подготовке документации по планировке территории на федеральном, региональном и местном уровнях, что разрешило вопрос разрозненных требований. Постановление вступает в силу с 1 сентября 2024 года», - сказал Ирек Файзуллин.

Также Министр отметил, что до 1 сентября 2024 г. действует переходное положение, согласно которому подготовка и утверждение документации по планировке территории осуществляется в соответствии с федеральными, региональными и местными нормативными правовыми актами.

По программам Минстроя России в 2024 году в рамках мероприятий предусмотрено строительство 522 объектов в 81 регионе, в том числе по 438 объектам запланирован ввод в эксплуатацию в 2024 году. В текущем году продолжается работа в рамках инфраструктурного меню. Так, по инфраструктурным бюджетным кредитам на 2024 год Министерством строительства и ЖКХ РФ получены заявки от 76 регионов. По специальным казначейским кредитам в 2023 году до субъектов доведены все 190 млрд руб. Глава Минстроя России обратил особое внимание представителей регионов на работу по заключению контрактов, которая должна быть ускорена. В рамках механизма инфраструктурных облигаций одобрено 46 проектов в 24 регионах и подписаны 44 договора займа. За счет средств Фонда национального благосостояния в стране реализуется 237 проектов.

Еще одной темой для обсуждения стали особенности выявления объекта археологического наследия до производства работ. Так, Федеральным законом № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия народов РФ» предусмотрено выполнение археологических обследований территорий перед практически любым их хозяйственным освоением независимо от опасности повреждения находящихся под землей или под водой объектов археологического наследия (ОАН).

* В Минстрое России состоялось еженедельное совещание с регионами и главными распорядителями средств // Официальный Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, 14 февраля 2024 г.

- <https://minstroyf.gov.ru/press/v-minstroe-rossii-sostoyalos-ezhenedelnoe-soveshchanie-s-regionami-i-glavnymi-rasporядителями-sred/>
(дата обращения: 04.03.2024)

ИЗМЕНИЛСЯ МОНИТОРИНГ ОБЪЕКТОВ КАПИТАЛЬНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА И ВСТУПИЛИ В СИЛУ ИЗМЕНЕНИЯ В БЮДЖЕТНЫЙ КОДЕКС*

С этого года вступили в силу ряд нормативно-правовых актов, продолжающих внедрение новых подходов к управлению государственными капитальными вложениями.

«С 1 января начали действовать новые положения о формировании и реализации реестра объектов капитального строительства, объектов недвижимого имущества комплексной госпрограммы «Строительство», а также новые правила мониторинга объектов. Значительные изменения в нормативно-правовых актах позволят обеспечить дополнительное качество и прозрачность выполнения работ, сократят инвестиционно-строительный цикл и количество незавершенных объектов», - отметил заместитель Министра строительства и ЖКХ РФ Юрий Гордеев.

Так, с 1 января 2024 года мониторинг объектов капитального строительства, которые реализуются в рамках государственных программ и национальных проектов и входят в комплексную госпрограмму «Строительство», проводится по новым правилам.

Постановление об этом было подписано Председателем Правительства Михаилом Мишустиным в прошлом году. С этого года следить за ходом строительства объектов федеральной и региональной собственности можно будет в режиме реального времени. Документ устанавливает перечень основных контрольных точек жизненного цикла объекта (от получения разрешений на строительство до ввода в эксплуатацию и государственной регистрации) и сроки для мониторинга. Теперь отчетность будет формироваться с участием главных распорядителей средств федерального бюджета, заказчиков и субъектов РФ в ГИИС «Электронный бюджет».

Также с 1 января вступили изменения в Бюджетный кодекс. Они направлены на упрощение и ускорение принятия решений при управлении капитальными вложениями из федерального бюджета, а также включают нормы по ряду других направлений.

Вступивший в силу закон исключает положения о формировании и реализации федеральной адресной инвестиционной программы. С этого года вместо нее остается только реестр объектов капитального строительства и недвижимого имущества. Это позволит сократить избыточные согласования и дублирование данных в едином правовом акте Правительства РФ и федеральной инвестпрограмме.

Кроме того, процесс управления капитальными вложениями будет интегрирован в ГИИС «Электронный бюджет», что позволит сократить временные издержки, связанные с подготовкой и утверждением решений по капитальным вложениям.

Изменения в Бюджетном кодексе начали действовать с 1 января 2024 года. При этом до издания правил ведения реестра объектов капитального строительства установлен переходный период, который будет завершен уже 1 июня 2024 г.

Напомним, что год назад, 1 января 2023 года начала работу комплексная госпрограмма «Строительство», куратором которой является Минстрой России. Программа включает в себя комплексно все госпрограммы и национальные проекты в части капитальных вложений и охватывает практически все отрасли. Так, в рамках нее строятся объекты образования, науки, культуры, медицинские учреждения и другие социальные объекты. Также в программу входят реконструкция и строительство дорог и аэропортов, объектов портовой инфраструктуры сельского хозяйства и многое другое.

Строительство объектов осуществляют главные распорядители средств федерального бюджета. Минстрой России является координатором программы и осуществляет формирование и реализацию ГКП «Строительство».

* Изменился мониторинг объектов капитального строительства и вступили в силу изменения в Бюджетный кодекс средств // Официальный Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, 12 января 2024 г.

- <https://minstroyrf.gov.ru/press/izmenilsya-monitoring-obektov-kapitalnogo-stroitelstva-i-vstupili-v-silu-izmeneniya-v-byudzhetsy-ko/>
(дата обращения: 04.03.2024)

ОПЕРЕЖАЮЩИМИ ТЕМПАМИ: О ФИНАНСИРОВАНИИ И ДОСРОЧНОМ ВВОДЕ ОБЪЕКТОВ КГП «СТРОИТЕЛЬСТВО»*

*Ю.С. Гордеев, заместитель Министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства
Российской Федерации*

Минстрой России является ответственным исполнителем по государственным программам (ГП): «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан РФ» и «Социально-экономическое развитие Республики Крым и Севастополя», а также комплексной госпрограммы (КГП) «Строительство», запущенной в стране с января этого года. В ее основу положена федеральная адресная инвестиционная программа (ФАИП). Такой подход подразумевает переход к среднесрочному — пятилетнему — горизонту планирования государственных инвестиций в строительство объектов недвижимости. О реализации КГП редакция «Стройгазеты» побеседовала с заместителем министра строительства и ЖКХ РФ Юрием Гордеевым.

- Юрий Сергеевич, поздравляю с наступившим 10-летием Минстроя России! И перед тем, как мы поговорим про КГП, расскажите о самых важных достижениях министерства за эти годы.

- 10 лет — это новая история Минстроя России, которая началась с указа президента РФ №819 от 1 ноября 2013 года. Самое главное, что изменилось за это время, — подход. Сегодня все вопросы рассматриваются комплексно во взаимосвязи с действующими программами и работой других ведомств.

Одним из важных событий стала передача Минстрою с 1 мая 2022 года функций и полномочий по формированию и реализации ФАИП. С тех пор совместно с главными распорядителями бюджетных средств (ГРБС) и регионами нами проведена значительная работа по формированию и внедрению новых подходов к управлению государственными капитальными вложениями. Министерством была разработана КГП «Строительство». Основной упор сделан на систематизацию, сокращение строительного цикла, уменьшение количества объектов незавершенного строительства и максимально быстрый ввод всех начатых объектов в эксплуатацию.

- А как в этом году проходило формирование ФАИП?

Как и в прошлом году при рассмотрении предложений ГРБС для включения объектов в ФАИП, мы руководствовались следующими критериями: завершение переходящих объектов, снижение объемов незавершенного строительства, строительство новых объектов по поручениям президента и председателя правительства.

В рамках КГП Минстроем подготовлен проект ФАИП на 2024-2026 годы (со справочным распределением бюджетных ассигнований на 2027 и 2028 годы). В нем участвуют 47 главных распорядителей, реализующих инвестиционные проекты по 34 ГП и непрограммным направлениям, а также 12 национальным проектам. Окончательно ФАИП будет сформирована по итогам принятия бюджета на 2024-2026 годы (в конце октября документ уже прошел первое чтение в Госдуме РФ — «СГ»).

Всего в ближайшие три года планируется реализовать 6,5 тыс. проектов, из них около 700 — в 2024-м. Речь идет о всех мероприятиях, указанных в программе как адресно, так и укрупненно.

Стоит отметить, что в этом году формирование проекта ФАИП впервые осуществлялось с применением нового компонента государственной интегрированной информационной системы (ГИИС) управления общественными финансами «Электронный бюджет». Все заявки для включения объектов ГРБС направляли через специально разрабатываемый компонент управления капитальными вложениями. В настоящее время мы с коллегами из Минфина России дорабатываем его функционал, чтобы данные по объектам вводились однократно. Это позволит концентрировать и актуализировать всю информацию по основным параметрам каждого объекта капитального строительства, а также проводить мониторинг объектов, которые реализуются в ФАИП и финансируются из федерального бюджета.

Кроме того, на основании мониторинга появятся так называемые дашборды, на которых будет отображаться текущий статус по каждому объекту.

- Удалось ли сегодня обеспечить финансированием объекты в рамках ФАИП?

- Сегодня все переходящие, то есть уже начатые объекты, включенные в федеральную адресную инвестпрограмму, обеспечены финансированием. Это стало возможным благодаря принятым мерам по балансировке программы. Данную системную работу мы начали еще в прошлом году при составлении бюджета и в этом году ее продолжаем.

Кроме этого, по решению правительства в текущем финансовом году появилась возможность обеспечения досрочной сдачи объектов путем предоставления регионам бюджетных кредитов за счет лимитов

* Гордеев Ю.С. Опережающими темпами: Юрий Гордеев о финансировании и досрочном вводе объектов КГП «Строительство» / Ю.С. Гордеев, беседовал С. Вершинин // Сайт «Строительной газеты», 17 ноября 2023 г. - <https://stroygaz.ru/publication/regulation/operezhayushchimi-tempami-yuriy-gordeev-o-finansirovanii-i-dosrochnom-vvode-obektov-kgp-stroitelstvo/> (дата обращения: 04.03.2024)

следующего года, что позволяет опережающими темпами финансировать и досрочно вводить объекты в эксплуатацию.

- Какие объекты реализуются по программе сейчас?

- ФАИП охватывает практически все отрасли. Это, например, объекты культуры — строительство нового корпуса Третьяковской галереи в Москве, реконструкция основного здания Консерватории имени Н. А. Римского-Корсакова в Санкт-Петербурге, строительство нового корпуса Музея Мирового океана в Калининграде и др. А также объекты образования, науки, медицинские учреждения и другие социальные объекты. Входят в программу и реконструкция (строительство) объектов оросительных систем, портовой инфраструктуры, аэропортов и дорог, мероприятия по реализации проектов комплексного развития сельских территорий и многое другое.

- В КГП «Строительство» предусмотрено в том числе снижение до 2027 года объемов незавершенного строительства в два раза. Что именно было сделано за этот год и есть ли в проекте бюджета объекты «незавершенки»?

После передачи в 2022 году Минстрою России полномочий по сокращению недостроев, министерство приступило к реализации «дорожной карты», разработанной правительством РФ.

В прошлом году нами были разработаны новые подходы к управлению незавершенными объектами капитального строительства, которые предусматривают разработку и утверждение нормативной правовой базы, регулирующей механизмы снижения объемов «незавершенки».

По итогам работы утверждено два федеральных закона, пять постановлений правительства РФ, шесть приказов федеральных органов исполнительной власти.

Кроме этого, с прошлого года министерством ведется формирование федерального реестра капитальных объектов незавершенного строительства. По решениям Межведомственной комиссии 441 объект уже включен в реестр. На данный момент в отношении 368 из них приняты следующие управленческие решения: 78 объектов снести, 194 — достроить, 96 — приватизировать. Сведения по 73 объектам дополнительно прорабатываются нами с заинтересованными ведомствами.

Работа по формированию реестра и принятию управленческих решений ведется в цифровом формате на базе ГИИС «Электронный бюджет». Минфином России совместно с Минстроем России под данные задачи был разработан отдельный модуль. Проведенная работа уже позволила включить в проект ФАИП до 2028 года 20 объектов из реестра с целью их достройки.

**Некоторые объекты КГП «Строительство»,
реализуемые ППК «Единый заказчик в сфере строительства»**

Общежитие Ярославского государственного театрального института (Ярославль)

Строительная готовность — 100%

Разрешение на ввод получено 10 октября 2023 года

Студенческое общежитие на улице Звездной во Фрунзенском районе Ярославля рассчитано на 202 места. Там предусмотрены тренажерный зал и помещение для танцев, благодаря чему студенты смогут заниматься творчеством и спортом. Также обустроены комнаты для самостоятельных занятий и отдыха. Помимо этого, в здании оборудованы буфет с обеденным залом и кабинет медицинского обслуживания. Помещения общежития доступны также и для маломобильных групп населения.

Новый корпус Государственной Третьяковской галереи (Москва)

Строительная готовность — 90%

Планируемая дата ввода — 2024 год

В здании площадью более 35 тыс. кв. м будут располагаться экспозиционные и выставочные пространства, реставрационные мастерские живописи, графики, скульптуры, а также научный фотоархив.

Фасад объекта украшен репродукциями картин Ивана Шишкина, Алексея Саврасова, Ивана Крамского, Михаила Врубеля и других известных русских художников. Всего размещено 34 произведения живописи, обрамленных широкими рамами из белого камня.

В здании установлено 15 лифтов, среди которых шесть панорамных. Они предназначены для более комфортного передвижения посетителей комплекса и способны выдержать свыше 1000 кг, вмещая до 13 пассажиров. Из лифта гостям музея будет открываться панорамный вид на Кадашевскую набережную через светопрозрачный зенитный фонарь.

Новый корпус музейного пространства соединят с историческим зданием Третьяковской галереи 57-метровым стеклянным переходом. Он будет оборудован современными системами освещения, вентиляции, кондиционирования, отопления и пожаротушения. В первую очередь мост будет предназначен для транспортировки экспонатов, картин и оборудования музея, но после открытия корпуса им смогут пользоваться и посетители для перемещения из одного здания в другое.

Новый корпус Музея Мирового океана (Калининград)

Строительная готовность — 65%

Планируемая дата ввода — 2024 год

Здание общей площадью более 9 тыс. «квадратов» имеет вытянутую с запада на восток композицию, состоящую из трех блоков. Визитная карточка музея — остекленный блок здания «Шар».

В новом корпусе разместят залы с экспозициями, лаборатории, предназначенные для проведения образовательной и просветительской работы, а также лекционную аудиторию. Кроме того, здесь откроется образовательный центр «ОКЕАНИЯ» для детей.

В здании-шаре будет 29 аквариумов с морской водой объемом более 1,1 тыс. куб. м, два из них, на 706,4 и 224,6 «кубов», самые крупные. Один из них имеет глубину более 8 м, сквозь другой проходит тоннель, изготовленный из специального акрилового стекла.

Зона главного входа музея накрыта стеклянным навесом и стилизована конструкцией «Волна». В настоящее время все стеклопакеты навеса смонтированы.

Федеральный детский реабилитационный центр (Евпатория)

Строительная готовность — 60%

Планируемая дата ввода — 2024 год (1-й этап)

Объект общей площадью около 100 тыс. кв. м строится на объединенной территории грязелечебницы «Мойнаки» и санатория «Родина». Комплекс будет состоять из здания стационара для детских отделений, консультативно-диагностического корпуса, а также административного здания.

Крымский реабилитационный центр создается как «умная» клиника. Он станет многопрофильным центром для детей с заболеваниями нервной системы, опорно-двигательного аппарата, соматическими и иными заболеваниями.

В консультативно-диагностическом корпусе появятся приемные отделения, отделения лучевой, ультразвуковой и функциональной диагностики, стационар круглосуточного пребывания, а также детское ортопедическое, соматическое и офтальмологическое реабилитационные отделения.

Консерватория им. Н.А. Римского-Корсакова (Санкт-Петербург)

Строительная готовность — 65%

Планируемая дата ввода — 2024 год

Специально для здания консерватории были изготовлены и доставлены два уникальных алюминиевых купола. Благодаря современным светопрозрачным фонарям полезная площадь здания увеличится на 600 «квадратов», что позволит открыть в консерватории новые общественные пространства.

В апреле этого года строители выполнили один из самых технологически сложных этапов по реконструкции объекта — завершили монтаж стальных ферм и балок на ее кровле. Эти новые стальные конструкции планируется использовать для подвеса механизмов и приборов освещения в знаменитом зале им. Рубинштейна, который оснастят современными технологиями переменной акустики.

На фасадах консерватории отреставрировано более двух тысяч элементов лепного декора. Также усилена и отреставрирована кирпичная кладка и оштукатурены стены здания площадью 8 тыс. кв. м.

Во время реконструкции реставраторы восстановили первоначальный светло-бежевый цвет здания времен его постройки (1896 год). После изучения архивных материалов и расчистки стен эксперты Комитета по охране памятников Санкт-Петербурга определили, каким был цвет легендарного здания вплоть до капитального ремонта 1963 года.

Сейчас продолжается реставрация внутренних помещений консерваторий, а также картин, скульптур, исторических музыкальных инструментов, мебели в мастерских города.

Московский государственный академический детский музыкальный театр имени Наталии Сац (Москва)

Строительная готовность — 40%

Планируемая дата ввода — 2024 год (1-й этап)

Сейчас в театре продолжаются работы по реконструкции зрительного зала и устройству инженерных систем. Модернизация затронет и главную сцену театра: на ней заменят технологическое, акустическое оборудование и световой комплекс, что позволит разнообразить постановочные решения и сделать спектакли более зрелищными. После окончания работ площадь оркестровой ямы увеличится почти на 60 «квадратов».

Обновят также мастерские, вестибюли и фасад здания. В результате появится обновленный театр, отреставрированный по современным технологиям. Стоит отметить, что реконструкция выполняется без прекращения творческой деятельности театра.

Юрий Гордеев, заместитель главы Минстроя России:

«Программа охватывает практически все отрасли. Это объекты культуры, образования, науки, здравоохранения и многое другое»

ВПЕРВЫЕ ПЕРЕЧЕНЬ ОБЪЕКТОВ КАПСТРОИТЕЛЬСТВА СФОРМИРОВАН СРАЗУ НА ПЯТЬ ЛЕТ*

**В этом году Правительство Российской Федерации утвердило
подготовленный Минстроем России перечень объектов капитального строительства**

*Ю.С. Гордеев, заместитель Министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства
Российской Федерации*

Реализация социально значимых, инфраструктурных и иных проектов Перечня будет проводиться в рамках пятилетней государственной программы «Строительство», которая стартовала с начала 2023 года. О новой госпрограмме, о федеральной адресной инвестиционной программе, а также о том, как сегодня решается проблема долгостроев, «Вестнику» рассказал заместитель министра строительства и ЖКХ РФ Юрий Гордеев.

- Юрий Сергеевич, в мае 2023 года исполнится год с того момента, как федеральная инвестиционная программа перешла в ведение Минстроя России. Что сделано за это время?

- Действительно, по решению Правительства Российской Федерации с 1 мая 2022 года полномочия по формированию и реализации адресной программы осуществляет Минстрой России.

В прошлом году совместно с главными распорядителями средств федерального бюджета и регионами мы провели большую работу по формированию и внедрению новых подходов к управлению государственными вложениями. Основной упор сегодня сделан на систематизацию, сокращение строительного цикла и максимально быстрый ввод в эксплуатацию объектов капитального строительства. Благодаря системной работе в штабном режиме со всеми главными распорядителями общий объем кассового исполнения удалось увеличить на 10% по сравнению с аналогичным периодом 2021 года. По итогам 2022 года он составил 96,2%. И в этом году перед строительным блоком страны стоит важная задача по сохранению набранных темпов и обеспечению возможности опережающего ввода в эксплуатацию объектов там, где существует реальная возможность это сделать.

Стоит отметить, что в прошедшем году в реализации адресной программы приняли участие 52 главных распорядителя бюджетных средств в рамках 39 госпрограмм, в том числе по 13 нацпроектам и непрограммным направлениям деятельности.

- Какие объекты были введены в прошлом году в рамках федеральной адресной инвестиционной программы (ФАИП)?

- По итогам 2022 года было введено 96 объектов. Среди них: участки скоростной транснациональной магистрали Санкт-Петербург — Москва — Казань — Екатеринбург — Тюмень — Владивосток, объекты инфраструктуры в аэропортах Новосибирска, Якутска и Певека. Сдана в эксплуатацию взлетно-посадочная полоса в Оренбурге, завершены дноуглубительные работы в Бечевинской бухте в рамках развития мощностей морского терминала СПГ в Камчатском крае.

Кроме того, завершены работы по строительству самодвижущейся платформы «Северный полюс», введены в эксплуатацию универсальный атомный ледокол (проект 22 220), новые корпуса Специализированного учебно-научного центра школы-интерната им. Колмогорова, ИНИОН РАН, Федеральный детский реабилитационный центр в Подольске. Все объекты в рамках одного интервью и не перечислишь. Это объекты сферы здравоохранения, культуры, науки и многое другое. Всех их объединяет одно — большая социальная значимость.

- Что сегодня реализуется в рамках ФАИП и по каким принципам был сформирован Перечень данной программы?

Документ сформирован Минстроем России на основании предложений главных распорядителей средств федерального бюджета. В этом году в ФАИП участвуют 49 главных распорядителей средств федерального бюджета по 34 госпрограммам, непрограммным направлениям и по 14 национальным проектам. В Перечень включены объекты, которые будут построены в 2023-2027 годах с использованием средств федерального бюджета. Общий объем федерального финансирования на пять лет составит около 4,7 трлн рублей. Более 1,4 трлн рублей пойдет в регионы, из них порядка 370 млрд предусмотрено на 2023 год.

* Гордеев Ю.С. Впервые перечень объектов капстроительства сформирован сразу на пять лет / Ю.С. Гордеев, беседовала Е. Серегина // Сайт отраслевого журнала «Вестник. Строительство. Архитектура. Инфраструктура», 13 марта 2023 г. -

<https://vestnikstroy.ru/articles/building/yuriy-gordeev-vpervye-perechen-obektov-kapstroitelstva-sformirovan-srazu-na-pyat-let/>
(дата обращения: 04.03.2024)

В Перечень вошли крупные социальные учреждения в различных регионах страны: медицинские, спортивные и образовательные центры, музеи, транспортная инфраструктура, аэропорты, инженерные сети, научные объекты, здания различных служб и многое другое. Среди таких объектов — Уральский научно-исследовательский институт охраны материнства и младенчества, Научно-исследовательский институт экспериментальной физики в Сарове, Федеральный научно-клинический центр спортивной медицины и реабилитации в Сочи, а также автомобильные дороги.

Кроме того, в Перечень включено завершение реконструкции консерватории им. Римского-Корсакова в Санкт-Петербурге и окончание процесса строительства новых корпусов для Третьяковской галереи в Москве.

Хочу подчеркнуть, что подобный Перечень объектов впервые сформирован не на три года, как это было ранее, а сразу на пять лет. Такой горизонт планирования позволит сбалансировать программу, запланировать средства для полного завершения работы над проектами и быстрее ввести их в эксплуатацию.

Ключевой принцип, заложенный в основу формирования Перечня, — завершение всех начатых объектов, чтобы не допустить появления новых объектов незавершенного строительства.

- Раз уж речь зашла об объектах незавершенного строительства, расскажите, как осуществляется работа по сокращению количества долгостроев?

В части сокращения объемов незавершенного строительства в прошлом году Правительством РФ утверждена дорожная карта, которая на сегодняшний день уже исполнена на 80%. Ответственным за координацию и разработку политики в этой сфере определен Минстрой России.

В максимально короткий срок была разработана и принята вся необходимая нормативно-правовая база, утвержден порядок формирования федерального реестра незавершенных объектов, принято постановление Правительства РФ «О последствиях включения объекта незавершенного строительства, строительство, реконструкция которого осуществлялись полностью или частично за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и не завершены, в федеральный реестр незавершенных объектов капитального строительства, в региональный реестр незавершенных объектов капитального строительства».

Также утверждены методические рекомендации по работе с незавершенными объектами, порядок разработки, утверждения и мониторинга главных распорядителей бюджетных средств (ГРБС) плана мероприятий по сокращению объектов незавершенного строительства.

Создана межведомственная комиссия по включению в федеральный реестр незавершенных объектов. Всего ГРБС представлены сведения по 823 объектам. При этом в федеральный реестр уже включено 150 объектов со сметной стоимостью более 40 млрд рублей. По 147 из них штабом приняты управленческие решения: 30 — снести, 83 — достроить, 34 — приватизировать.

При поддержке Минфина России федеральный реестр формируется на базе «Электронного бюджета». Также большая работа проведена Минстроем и Минфином в части бухгалтерского учета объемов незавершенного строительства. Внесены изменения в приказы Минфина по формированию ежегодной бухгалтерской отчетности. Это позволит сконцентрировать усилия на действительно проблемных объектах, а не на планомерно строящихся объектах и объектах, по которым осуществляется завершение строительства и оформление документов.

Также в настоящее время Росреестр и Минстрой России завершают разработку законопроекта об упрощенном порядке кадастрового учета и государственной регистрации объектов, включенных в федеральный и региональные реестры. Это позволит ускорить получение необходимой документации для достройки или продажи незавершенных объектов с 6 месяцев до 2-3 недель и снизить объем необходимой документации с 10 до 2-3 документов.

По поручению президента в прошлом году было дополнительно выделено 50 млрд рублей на завершение строительства знаковых объектов. В их числе Политехнический музей, Санкт-Петербургская государственная консерватория им. Римского-Корсакова, Государственный музей изобразительных искусств им. Пушкина, Государственная Третьяковская галерея, Институт мозга человека РАН, Национальный медицинский исследовательский центр им. Алмазова.

Минстроем России в настоящее время проводится работа с регионами в части мониторинга разработки региональных нормативных правовых актов, аналогичных актам федерального уровня, предусматривающих ведение регионального реестра объектов незавершенного строительства.

С учетом принятия управленческих решений уже в этом году ГРБС и регионы смогут закладывать в бюджет деньги на завершение строительства или ликвидацию капитальных объектов незавершенного строительства.

- Удалось ли решить вопрос удорожания стоимости строительства объектов вследствие роста цен на стройматериалы?

Минстроем России проводилась отдельная масштабная работа по поддержке компенсации удорожания. На эти цели в рамках распоряжения №292-р из резервного фонда Правительства РФ было выделено 156 млрд рублей. Большая часть этих средств направлена на объекты ФАИП. Это позволило не остановить реализацию начатых объектов и обеспечить их ввод в эксплуатацию не только в прошлом году, но и в текущем.

ДЛЯ СПРАВКИ

Минстрой России формирует и реализует Федеральную адресную инвестиционную программу (ФАИП) с 1 мая 2022 года. Строительство и реконструкцию объектов осуществляют главные распорядители бюджетных средств. ФАИП включает в себя объекты капитального строительства, финансирование строительства, реконструкция или приобретение которых осуществляются с участием федерального бюджета.

Для формирования целеполагания и приоритетов в сфере управления государственными капитальными вложениями разработана комплексная госпрограмма «Строительство». Ее реализация началась 1 января 2023 года. Стратегические приоритеты и цели данной госпрограммы утверждены Правительством РФ 30 сентября 2022 года. В рамках КП «Строительство» Минстроем России подготовлена и Правительством РФ утверждена ФАИП на 2023-2025 годы (со справочным распределением на 2026 и 2027 годы) с учетом новых подходов, в том числе по балансировке программы. Приоритет — ввод всех запланированных объектов, в том числе с опережением.

В перспективе планируется увеличить объем ввода в эксплуатацию объектов капитального строительства не менее чем в полтора раза и сократить количество незавершенных объектов, включенных в федеральный реестр.

См. также:

Юрий Гордеев: «Снести или достроить? - Минстрой России берет под контроль всю «незавершенку» в стране» // Сайт АН «Строительный Бизнес», 19 июня 2023 г. - <https://ancb.ru/publication/read/15205>



ИНФОРМАЦИЯ «О ХОДЕ РЕАЛИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОЙ АДРЕСНОЙ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПРОГРАММЫ ЗА 2022 ГОД»*

Минстроем России во исполнение пункта 38 постановления Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2010 г. № 716 «Об утверждении Правил формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы» (далее – Правила) подготовлена сводная информация о ходе реализации федеральной адресной инвестиционной программы на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов за 2022 год.

Объекты капитального строительства, реализуемые в рамках федеральной адресной инвестиционной программы на 2022 год и на плановый период 2023 и на 2024 годов (далее – адресная программа), охватывают практически все сферы экономики страны – здравоохранение, образование, культуру, обеспечение жильем граждан, развитие производственной и информационно-коммуникационной инфраструктур, транспорта, инженерной, научной деятельности, обороны и безопасности Российской Федерации и другие сферы, как в части федеральной собственности, так и собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности.

В ходе исполнения адресной программы внесенные в нее изменения, соответствуют решениям Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и направлены на повышение эффективности расходов федерального бюджета в условиях быстроизменяющейся ситуации в экономике не привели к смене приоритетов государственного инвестирования и не оказали существенного влияния на экономические показатели.

Основными принципами при определении направлений расходования бюджетных ассигнований в 2022 году в первоочередном порядке являлись:

- недопущение увеличения объемов незавершенного строительства;
- обеспечение максимальной социально-экономической эффективности инвестиционных расходов федерального бюджета;
- открытость, «прозрачность» и адресность принимаемых решений о реализации инвестиционных проектов;
- обеспечение безусловного выполнения принятых Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации решений;
- концентрация инвестиционных ресурсов на решении ключевых проблем, стоящих перед государством (строительство, реконструкция и модернизация объектов, имеющих федеральное значение);
- реализация приоритетов, способствующих структурной перестройке экономики и переходу от сырьевой направленности к производству наукоемкой и высокотехнологичной продукции, обеспечению безопасности страны;
- обеспечение преемственности федеральных инвестиционных обязательств (включение в первую очередь переходящих объектов, которые реализовывались за счет средств федерального бюджета в предшествующие годы, и обеспечение их финансирования в объемах, необходимых для завершения строительства в установленные сроки, поскольку сокращение принятых обязательств приводит к росту объемов незавершенного строительства, и, как следствие, к удорожанию инвестиционных проектов, увеличению сроков их реализации и неэффективному использованию средств федерального бюджета);
- степень готовности к вводу в эксплуатацию объектов капитального строительства;
- степень готовности нормативной правовой базы в соответствии с требованиями по включению в адресную программу объектов капитального строительства только при наличии соответствующих правовых актов Правительства Российской Федерации и решений главных распорядителей средств федерального бюджета (далее – главные распорядители) о предоставлении бюджетных ассигнований на осуществление капитальных вложений;
- наличие утвержденной в установленном порядке проектной документации с положительным заключением государственной экспертизы, содержащим оценку достоверности определения сметной стоимости объекта капитального строительства, положительным заключением государственной экспертизы результатов инженерных изысканий;

* Информация «О ходе реализации федеральной адресной инвестиционной программы за 2022 год» // Официальный сайт Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, 15 марта 2023 г. -

https://minstroyrf.gov.ru/upload/iblock/811/70ybu7dzlt5e6vrpdjn9u8t1o2mzmu/15.03.2023_13638_IF_11.pdf

(дата обращения: 04.03.2024) . – Материалы приводятся выборочно.

- оценка финансовой целесообразности и экономических последствий осуществления консервации переходящих объектов капитального строительства в случае отказа от их реализации.

Распределение бюджетных ассигнований осуществлено в соответствии с приоритетами государственного инвестирования:

- реализация мероприятий национальных проектов (программ), определенных Указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»;

- создание условий для ускорения социального развития страны, в том числе развития здравоохранения, образования, культуры, обеспечения жильем граждан;

- улучшение демографической ситуации;

- создание условий для экономического роста за счет развития производственной инфраструктуры, в том числе транспортной, инженерной, информационно-коммуникационной;

- содействие переходу экономики на инновационный путь развития на основе создания национальной инновационной системы развития науки, высоких технологий;

- улучшение экологической обстановки, создание условий для безопасной жизнедеятельности;

- развитие инфраструктуры судебной системы в целях обеспечения условий ее полной самостоятельности и независимости.

Основные параметры федеральной адресной инвестиционной программы по итогам реализации в 2022 году

Адресная программа сформирована Минэкономразвития России во исполнение статьи 11 Федерального закона от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» в соответствии с Правилами формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2010 г. № 716 (далее – Правила).

В соответствии с положениями постановления Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2022 г. № 655 с 1 мая 2022 г. полномочия по формированию и реализации ФАИП переданы Минстрою России.

Следует отметить, что в целях реализации данных полномочий разработана, а 30 сентября 2022 года утверждена постановлением Правительства Российской Федерации № 1730 Комплексная государственная программа Российской Федерации «Строительство» (далее – КГП «Строительство») во исполнение решения Правительства Российской Федерации о включении в перечень государственных программ Российской Федерации КГП «Строительство» с учетом стратегических приоритетов Российской Федерации, в том числе включающих мониторинг влияния показателей инвестиционных проектов на достижение национальных целей развития Российской Федерации, а также приоритетов в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, и вступающая в силу с 1 января 2023 года.

Бюджетные ассигнования по итогам реализации адресной программы в 2022 году (с учетом бюджетных ассигнований предусмотренных адресной программой в рамках государственного оборонного заказа) составили:

на 2022 год – 1 258,5 млрд рублей (увеличены в отчетном периоде на 67,5 млрд рублей или на 5,7%, общее увеличение за год составило 270,3 млрд рублей или 21,5%, для сравнения увеличение бюджетных ассигнований предусмотренных на реализацию адресной программы на 2021 год составило 11% или 90,3 млрд рублей);

на 2023 год – 1 064,8 млрд рублей (уменьшены на 7,2 млрд рублей или на 0,7 %, общее увеличение за год составило 47,7 млрд рублей или 4,5%),

и на 2024 год – 1 079,9 млрд рублей (увеличены на 16,5 млрд рублей или на 1,6%, общее увеличение за год составило 113,9 млрд рублей или 10,5%).

Из них объем средств, предусмотренный на выполнение специальных работ, входящих в государственный оборонный заказ, составил:

на 2022 год – 153,2 млрд рублей (уменьшен в отчетном периоде на 1,7 млрд рублей или на 1,1%, общее увеличение за год составило 49,3 млрд рублей или 47,4%),

на 2023 год – 108,0 млрд рублей (бюджетные ассигнования сохранены без изменений),

и на 2024 год – 109,6 млрд рублей (бюджетные ассигнования сохранены без изменений).

В отчетном периоде Минстроем России внесение изменений в адресную программу осуществлялось в порядке, определенном Правилами и Методическими указаниями по формированию проекта федеральной адресной инвестиционной программы, утвержденными президиумом (штабом) Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации от 15 июня 2022 г. № 30 (далее – Указания), с учетом положений постановления № 1496, постановления Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2021 г. № 2460 «Об особенностях реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» (далее – постановление № 2460), а также иных нормативных правовых актов принятых Правительством Российской Федерации в текущем финансовом году, на основании предложений главных распорядителей средств федерального бюджета (далее – главный распорядитель),

согласованных в части:

- государственных программ Российской Федерации с ответственными исполнителями государственных программ Российской Федерации;
- федеральных целевых программ с государственными заказчиками- координаторами федеральных целевых программ;
- государственного оборонного заказа с коллегией Военно-промышленной комиссии Российской Федерации;
- а также в установленном порядке с Минфином России.

Осуществление государственной политики в сфере строительства в рамках адресной программы и государственных инвестиций направлено на решение ключевых задач и достижение важнейших стратегических целей и приоритетов социально-экономического развития российской экономики, определенных Посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 21 апреля 2021 г., с учетом сохранения преемственности направлений инвестирования в предшествующие годы, что в 2022 году выполнялось за счет:

- бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации и на приобретение объектов недвижимого имущества в государственную собственность Российской Федерации:
 - на 2022 год – 607,3 млрд рублей (увеличились на 66,9 млрд рублей),
 - на 2023 год – 501,8 млрд рублей (уменьшились на 5,4 млрд рублей),
 - на 2024 год – 579,8 млрд рублей (увеличились на 0,5 млрд рублей);
- субсидий на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации или на приобретение объектов недвижимого имущества в государственную собственность Российской Федерации:
 - на 2022 год – 58,4 млрд рублей (уменьшились на 12,1 млрд рублей),
 - на 2023 год – 81,0 млрд рублей (увеличились на 4,0 млрд рублей),
 - на 2024 год – 48,5 млрд рублей (увеличились на 8,4 млрд рублей);
- бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями и государственными (муниципальными) унитарными предприятиями, и дочерним обществам соответствующих юридических лиц:
 - на 2022 год – 8,9 млрд рублей (уменьшились на 9,5 млрд рублей),
 - на 2023 год – 12,1 млрд рублей (уменьшились на 8,7 млрд рублей),
 - на 2024 год – 7,9 млрд рублей (уменьшились на 6,9 млрд рублей);
- субсидий на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства юридических лиц, 100 процентов акций (долей) которых принадлежит Российской Федерации, а также государственных корпораций (компаний), публично-правовых компаний:
 - на 2022 год – 21,9 млрд рублей (уменьшились на 9,2 млрд рублей),
 - на 2023 год – 2,9 млрд рублей (уменьшились на 2,3 млрд рублей),
 - на 2024 год – 5,6 млрд рублей (увеличились на 5,6 млрд рублей);
- субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование строительства объектов капитального строительства государственной собственности субъектов Российской Федерации (муниципальной собственности) или на приобретение объектов недвижимого имущества в государственную собственность субъектов Российской Федерации (муниципальную собственность), капитальные вложения в которые осуществляются за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также внебюджетных источников:
 - на 2022 год – 408,5 млрд рублей (увеличились на 33,0 млрд рублей),
 - на 2023 год – 358,9 млрд рублей (увеличились на 5,5 млрд рублей),
 - на 2024 год – 328,3 млрд рублей (увеличились на 8,7 млрд рублей).

Результаты реализации федеральной адресной инвестиционной программы за отчетный период 2022 года

Использование средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также внебюджетных источников для реализации адресной программы за 2022 год

Реализация запланированных в 2022 году инвестиционных проектов осуществлялась также с привлечением средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Финансовое обеспечение реализации инвестиционных проектов, предусмотренных адресной программой за счет бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства по итогам - IV квартала 2022 года, согласно данным подсистемы информационно-аналитического обеспечения Федерального казначейства составило 1 099,2 млрд рублей, в том числе на предоставление субсидий из бюджета Российской Федерации бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование строительства объектов

капитального строительства государственной собственности субъектов Российской Федерации (муниципальной собственности) или на приобретение объектов недвижимого имущества в государственную собственность субъектов Российской Федерации (муниципальную собственность), капитальные вложения в которые осуществляются за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также внебюджетных источников - 410,7 млрд рублей.

По итогам реализации адресной программы в 2022 году предусмотренный объем бюджетных ассигнований до соответствующих главных распорядителей был полностью доведен.

Фактическое исполнение предусмотренных на объекты капитального строительства реализуемых в рамках адресной программы бюджетных обязательств за 2022 год составило 1 057,7 млрд рублей, в том числе бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности – 655,6 млрд рублей (62%), на софинансирование капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности, включая расходы федерального бюджета по предоставлению субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации в целях предоставления субсидий местным бюджетам на софинансирование капитальных вложений в объекты муниципальной собственности - 245,8 млрд рублей (23%), а также расходы на предоставление бюджетам бюджетной системы Российской Федерации консолидированных субсидий на софинансирование расходных обязательств субъектов Российской Федерации (муниципальных образований), включающих софинансирование капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности и (или) софинансирование мероприятий, не относящихся к капитальным вложениям в объекты государственной (муниципальной) собственности - 156,3 млрд рублей (15%).

Информация об объектах капитального строительства, введенных в эксплуатацию по итогам реализации адресной программы в 2022 году

Особое внимание в ходе реализации адресной программы уделялось своевременному вводу объектов в эксплуатацию, выявлению проблем и оперативному поиску решений.

По итогам 2022 года, введены в эксплуатацию 96 объектов капитального строительства от запланированных по итогам 2022 года к вводу, в том числе полностью обеспечен ввод в эксплуатацию следующими главными распорядителями:

Минэнерго России – «Строительство на ПС 110 кВ Дарсан источников реактивной мощности 25 Мвар (в том числе проектно-изыскательские работы)», проводимое акционерным обществом «Крымэнерго»;

Росприроднадзор – завершена процедура приобретения объекта недвижимого имущества по адресу: г. Москва, ул. Вавилова, д. 24;

Рослесхоз – завершена процедура приобретения 4-х вертолетов Ми-8 МТВ-1 с оформлением соответствующих актов приема-передачи и проверки техники ФГБУ «Центральная база авиационной охраны лесов «Авиалесоохрана»;

Росавиация – завершен II этап реконструкции (восстановления) искусственных аэродромных покрытий и замены светосигнального оборудования на ИВПП-1 «Международного аэропорта Нижний Новгород», реконструкции аэропортового комплекса «Бегишево» (2 очередь) (г. Нижнекамск, Республика Татарстан), а также строительство аэропортового комплекса «Центральный» (г. Саратов) 1 очередь строительства, г. Саратов;

Минэкономразвития России – завершена 3 очередь строительства и реконструкции здания библиотеки, учебно-административного здания под размещение общежития, учебно-административного корпуса. Снос существующего строения и строительство нового здания учебно-административного корпуса 3В (Получено разрешение на ввод объекта в эксплуатацию от 29 декабря 2022 г. № 77-07-011188-2022);

Роспотребнадзор - реконструкция и расширение существующих зданий ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Ставропольском крае», г. Пятигорск, по объекту завершены все работы, получен соответствующее заключение и разрешение на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию № 26-33-24-2022 от 29 сентября 2022 г.;

МЧС России – «Центр государственной инспекции по маломерным судам МЧС России, расположенный по адресу: Красноярский край, г. Красноярск (II очередь строительства)», по объекту капитального строительства получено заключение органа государственного строительного надзора о соответствии построенного, реконструированного объекта капитального строительства требованиям проектной документации (ЗОС). Объект введен в эксплуатацию (разрешение на ввод объекта в эксплуатацию от 24 ноября 2022 г. № 24-50-34-2022), а также «Реконструкция здания общежития Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России, г. Санкт-Петербург, Московский район, Московский пр., 148, литер В», по объекту получено заключение органа государственного строительного надзора о соответствии построенного, реконструированного объекта капитального строительства требованиям проектной документации (ЗОС). Объект введен в эксплуатацию (разрешение на ввод объекта в эксплуатацию от 22 ноября 2022 г. № 78-11-18-2022);

ФССП России – «Строительство административного здания Управления Федеральной службы судебных приставов по Архангельской области, г. Архангельск»;

ФТС России – «Реконструкция Административно-производственного комплекса Тверской таможни,

расположенного по адресу: г. Тверь, Октябрьский проспект, д. 56 для создания Главного центра обработки данных ФТС России» Строительно-монтажные работы завершены в полном объеме. Получено заключение Ростехнадзора о соответствии завершеного строительством объекта требованиям проектной документации. Главным управлением архитектуры и градостроительной деятельности Тверской области 20 сентября 2022 г. выдано разрешение на ввод объекта в эксплуатацию № 69-гу69304000-64-2020. В связи с отсутствием положительного заключения ФАУ «Главгосэкспертиза России» на внесенные подрядчиком в ходе реконструкции объекта изменения в проектно- сметную документацию в части замены отдельных позиций оборудования и материалов, а также корректировкой перечня оборудования, отсутствующего в первоначальном проекте осуществить взаиморасчеты с подрядчиком в полном объеме в текущем финансовом году не представляется возможным. Таким образом, бюджетные ассигнования 2022 года в размере 44 635,0 тыс. рублей перераспределены в соответствии с бюджетным кодексом в федеральный бюджет и в соответствии с пунктом 4(1) Положения о мерах по обеспечению исполнения федерального бюджета, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 9 декабря 2017 г. № 1496 подлежат восстановлению в 2023 году, для завершения всех необходимых расчетов;

МГУ им. Ломоносова – завершено строительство новых корпусов Специализированного учебно-научного центра (факультет) - школа-интернат имени А.Н. Колмогорова МГУ имени М.В. Ломоносова по адресу: г. Москва, ул. Кременчугская, д.11;

Генпрокуратура России – завершено строительство здания прокуратуры в г. Всеволожске Ленинградской области по которому в установленном порядке получено разрешение на ввод объекта в эксплуатацию от 12 мая 2022 г. № 47RU47504101-031К-2021, административного здания прокуратуры Свердловского района г. Иркутска, разрешение на ввод объекта в эксплуатацию от 26 декабря 2022 г. № 38-36-47-2022, административного здания прокуратуры Костромской области, разрешение на ввод объекта в эксплуатацию от 29 декабря 2022 г. № 44-27-76-2022, реконструкция объекта Федерального государственного бюджетного учреждения «Санаторий работников органов прокуратуры Российской Федерации «Истра» по адресу: Московская область, Истринский район, д. Аносино. 3 этап, разрешение на ввод объекта в эксплуатацию от 27 декабря 2022 г. № RU50- 08-23045-2022, а также завершение строительства административного здания прокуратуры Центрального района г. Челябинска по ул. Красноармейская, разрешение на ввод объекта в эксплуатацию от 26 декабря 2022 г. № RU74315000- 158-2022;

Госкорпорация «Росатом» - завершены работы по модернизации судна в соответствии с условиями заключенного государственного контракта на модернизацию исследовательского судна «Григорий Михеев» от 30 июня 2021 г. №775/964-Д. Подписаны акт приемки модернизированного судна приемо-сдаточной комиссией от 26 декабря 2022 г., акт приемки судна от 26 декабря 2022 г. №1, а также завершено строительство второго серийного универсального атомного ледокола проекта 22220 «Урал» с соответствующим подписанием акта приема-передачи от 30 ноября 2022 г., приемного акта от 30 ноября 2022 г., и акта приемки законченного строительством объекта приемо-сдаточной комиссией от 30 ноября 2022 г. по форме КС-14. Получены, свидетельство о регистрации судна (подтверждении регистрации судна) в Российском международном реестре судов от 01 декабря 2022 г. № 302134524 и свидетельство о праве собственности на судно от 01 декабря 2022 г. № 302134495.

Наибольшее количество введенных в эксплуатацию объектов капитального строительства федеральной собственности в отчетном периоде осуществлено в рамках дорожного хозяйства (38 объектов или 76% от подлежащих к вводу объектов Росавтодором).

Полностью от запланированных к вводу не введены в эксплуатацию объекты капитального строительства тремя главными распорядителями - Росархив, МВД России и МИД России.

По 40 объектам срок ввода в эксплуатацию перенесен соответствующими актами на последующие годы, а 38 запланированных к вводу объектов не введено.

См. также:

Анализ Федеральной адресной инвестиционной программы на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов // Оперативный доклад Счетной палаты об исполнении федерального бюджета января – сентябрь 2023 г. - <https://ach.gov.ru/upload/iblock/84e/j7qskzs63udk369ivib7k8sbyb8rid78.pdf>

«НЕЗАВЕРШЕНКИ» СТАНОВИТСЯ МЕНЬШЕ: В СТРАНЕ ПОЭТАПНО РЕШАЮТСЯ ПРОБЛЕМЫ С БЮДЖЕТНЫМИ ДОЛГОСТРОЯМИ*

А. Торба

В начале июля депутаты обеих палат российского парламента вернулись к вопросам незавершенного строительства. В частности, об этом шла речь при подведении итогов федеральной адресной инвестиционной программы (ФАИП) за 2022 год на заседании Комитета Госдумы РФ по бюджету и налогам, а Комитет Совета Федерации (СФ) РФ по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера даже провел соответствующий тематический круглый стол.

Столь пристальное внимание парламентариев к этой проблеме связано с поставленной главой государства 21 июня 2022 года на заседании Президиума Госсовета конкретной задачей — поэтапно за полтора-два года завершить строительство ранее замороженных объектов. Тогда Владимир Путин поручил правительству РФ предусмотреть при формировании проекта федерального бюджета на 2023-й и на плановый период 2024 и 2025 годов дополнительные бюджетные ассигнования в совокупном объеме не менее 50 млрд рублей на завершение строительства или реконструкции долгостроев, где использовались средства федерального бюджета. И теперь, когда миновала почти половина срока, отведенного на достройку, выполнение президентского наказа закономерно оказалось в поле зрения народных избранников.

Разгребая завалы

Так, на заседании думского комитета глава Минстроя России Ирек Файзуллин прежде всего рассказал о реализации ФАИП, которую его ведомство курирует с мая 2022 года. Тогда министерство и предложило новые подходы по управлению капитальными вложениями, поддержанные Минфином РФ. «В прошлом году в рамках государственной программы «Строительство» впервые утвердили ФАИП на пять лет, а также распоряжением правительства был утвержден отдельный перечень объектов капстроительства федеральной и региональной собственности стоимостью свыше 3 млрд рублей с указанием источников финансирования», — сообщил министр. По его словам, в итоге был сформирован единый акт, предусматривающий финансирование всех основных бюджетных объектов, что позволило сократить общий дефицит средств на их достройку.

Ирек Файзуллин также отметил, что была проведена и инвентаризация затрат. Более подробно об этой работе на заседании в СФ РФ по теме «Незавершенное строительство объектов капитального строительства: проблемы и пути решения» доложил заместитель главы Минстроя России Юрий Гордеев. Он напомнил, что министерство после передачи ему в 2022 году полномочий по снижению объемов «незавершенки» приступило к созданию и реализации «дорожной карты», предусматривающей подготовку и утверждение нормативно-правовой базы, регулирующей механизмы сокращения долгостроев. За это время ведомством были разработаны, а правительством приняты все необходимые документы, в том числе положение о порядке формирования и ведения федерального реестра незавершенных объектов капстроительства и постановление кабмина о последствиях включения в такой список недостроя.

«Отдельно хотел бы отметить совместную работу с Минфином РФ по качественному улучшению «нормативки» в части бюджетной бухгалтерской отчетности по капвложениям, — подчеркнул замминистра. — Совместно были разработаны необходимые изменения в приказ Минфина. В формы по так называемому 106-му счету были внесены дополнительные разделы, которые позволили выделить из общего числа вложений в объекты капстроительства данные об объектах незавершенного строительства (ОНС). Эти сведения сегодня позволяют определить общий объем «незавершенки», актуализировать данные в федеральном реестре и в дальнейшем принимать управленческие решения по ОНС».

Минстроем России была проведена работа по проверке представленных сведений о более чем 164 тыс. долгостроев по новой бухгалтерской отчетности. Проверка указанных данных продолжается и будет окончена в ближайшее время. Исходя из полученных результатов, потенциально в федреестр может быть включено 1 415 ОНС.

Осенью 2022 года в Минстрой России поступили сведения о 823 недостроях, реализация которых полностью или частично осуществлялась за счет федерального бюджета. По решениям Межведомственной комиссии, 441 объект уже включен в реестр, из них в отношении 368 ОНС на данный момент приняты управленческие решения (78 решено снести, 194 — достроить, 96 — приватизировать), сведения по 73 долгостроям дополнительно прорабатываются Минстроем России с заинтересованными ведомствами. Работа

* Торба А. «Незавершенки» становится меньше: в стране поэтапно решаются проблемы с бюджетными долгостроями / А. Торба // Сайт «Строительной газеты», 13 июля 2023 г. - <https://stroygaz.ru/publication/regulation/nezavershenki-stanovitsya-menshe-v-strane-poetapno-reshayutsya-problemy-s-byudzhetsnymi-dolgostroyami/> (дата обращения: 04.03.2024)

по формированию реестра и принятию управленческих решений ведется Минфином совместно с Минстроем в цифровом формате на базе электронного бюджета с помощью специально разработанного для этого отдельного модуля.

Юрий Гордеев также сообщил, что решения в части достройки ОНС будут реализовываться в рамках комплексной госпрограммы «Строительство» путем включения в ФАИП. Уже второй год при формировании бюджета в первую очередь должны предусматриваться переходящие объекты, затем ОНС, включенные в реестр, по которым приняты соответствующие решения. Это способствует как сокращению количества недостроя, так и своевременному завершению возводимых объектов. Планируется, что после принятия решения о достройке главными распорядителями будет сформирован соответствующий план по завершению объекта и разработана необходимая документация, затем объект будет включен в ФАИП.

Настройка механизмов

В то же время, как отметил проводивший круглый стол первый заместитель председателя Комитета СФ РФ по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера Владимир Городецкий, несмотря на активную работу по совершенствованию управления государственными капвложениями и сокращению ОНС, в этой области все же есть сдерживающие моменты. Так, не во всех субъектах РФ разработаны предусмотренные Градостроительным кодексом РФ региональные нормативно-правовые акты, предусматривающие ведение местного реестра ОНС. Кроме того, не решен вопрос с цифровым ведением субъектами таких реестров. «От регионов поступило предложение использовать интегрированную информационную систему управления общественными финансами «Электронный бюджет» в качестве единой площадки для формирования и ведения федерального и региональных реестров. В связи с поставленными задачами по цифровизации строительных процессов важно обратить внимание на такое предложение», — считает сенатор.

По его словам, практически у всех опрошенных накануне мероприятия регионов отсутствуют средства бюджетов на финансовое обеспечение завершения строительства проблемных объектов. «Действительно, для этого требуются значительные расходы на техническое обследование, инженерные изыскания, необходимые для определения состояния незавершенного объекта. Свою роль играют и рост цен на строительные ресурсы, а также меняющиеся нормативные требования к таким объектам. Например, остро стоит вопрос выделения средств на разработку и корректировку проектной документации в отношении тех объектов, по которым такая документация уже устарела», — заявил Владимир Городецкий.

В свою очередь, аудитор Счетной палаты (СП) РФ Наталья Трунова отметила, что по итогам 2022 года количество проблемных федеральных ОНС уменьшилось на 4%, объем вложений в них — на 2%, а на региональном уровне — на 6% и 13% соответственно. Усилить эту положительную тенденцию мешает прежде всего то, что бюджетная отчетность не выделяет в качестве проблемных объекты, строящиеся значительно дольше установленного нормативного срока. По мнению представителя СП РФ, если объекты строятся по пять-семь, а иногда и более лет, это должно фиксироваться. Она считает необходимым внести в законодательство соответствующие изменения, предусматривающие нормативное определение долгостроя и возможность выделения таких объектов в бюджетной отчетности. В качестве критерия предлагается использовать более чем двукратное превышение сроков по проекту организации строительства. Это также потребует внесения в бюджетную отчетность информации об установленных нормативах срока строительства и о дате фактического начала возведения объекта. Кроме того, в бюджетной отчетности о незавершенном строительстве не учитываются ОНС, являющиеся имуществом госказны, что затрудняет свод и анализ информации о них и, в конечном счете, снижает качество контроля.

Также Наталья Трунова обратила внимание на то, что федеральный реестр ОНС реализован в качестве модуля в системе «Электронный бюджет», доступ к которому ограничен. Поэтому общественные организации, СМИ и другие заинтересованные лица не имеют доступа к информации, содержащейся в этом реестре. Аудитор СП РФ полагает, что Минфину и Минстрою России целесообразно проработать возможность создания на основе данных федреестра ОНС, доступ к которому посредством сети Интернет возможен для всех желающих без ограничений.

На заседании в Госдуме говорилось о необходимости не только общественного контроля за ликвидацией долгостроя. По мнению советника президента Национального объединения строителей Сергея Захарьина, надо усилить и работу правоохранительных органов, надзирающих за действиями подрядчиков. Это позволит исключить ставшую системной ситуацию, когда, не сдав социальный объект в срок, та же компания, но уже под другим названием, начинает его достраивать, и вновь объект остается незавершенным.

81 тыс. ОНС на общую сумму капитальных вложений в 5 трлн рублей насчитывается сейчас в России, из них 66 тыс. — региональные недострои.

БЕЛЫЙ ДОМ ПРОЩАЕТСЯ С ФАИП* Адресную инвестпрограмму заменит реестр капиталовложений

Е. Крючкова

Правительство с 2024 года готово отказаться от одного из традиционных документов бюджетного процесса — федеральной адресной инвестиционной программы (ФАИП). Ее ежегодное принятие в качестве самостоятельного документа признано избыточным. Как следует из внесенных в Госдуму поправок в Бюджетный кодекс, инвестпрограмму заменит реестр финансируемых из бюджета строек на базе системы «Электронный бюджет». По замыслу властей, это должно ускорить процесс принятия решений об использовании бюджетных инвестиций, обеспечит цифровизацию процесса и повысит его прозрачность.

Белый дом в рамках реформы системы управления государственными капвложениями внес в Госдуму проект изменений в Бюджетный кодекс (БК), предусматривающий отказ с 2024 года от ФАИП и внедрение вместо этой программы реестрового принципа планирования бюджетных инвестиций. Это решение, сказано в пояснительной записке к законопроекту, направлено на завершение перехода от формирования и реализации ФАИП к комплексной госпрограмме «Строительство», на ускорение бизнес-процессов при определении объектов, которые будут финансироваться из бюджета, и на сокращение сроков перераспределения денег как между стройками, так и между плановыми периодами.

Напомним, что ФАИП — это документ, объединяющий все бюджетные расходы на государственные стройки. В БК этот инструмент появился в 2007 году, хотя фактически он стал применяться значительно раньше. Механизм ФАИП на протяжении многих лет подвергался критике из-за медленного освоения средств при его применении и появления «недостроев». Это привело к реформе управления ФАИП, начавшейся с создания «Единого заказчика в сфере строительства» в 2021 году для достройки проблемных объектов и передачи полномочий по формированию ФАИП Минстрою от Минэкономики в 2022-м. Тогда же ФАИП стала пятилетней и была погружена в госпрограмму «Строительство», которая реализуется с 2023 года.

Согласно внесенному законопроекту, из БК исключаются все положения о ФАИП — теперь сведения о бюджетных стройках будут аккумулироваться в реестре на базе «Электронного бюджета». Порядок ведения реестра определит правительство. Из пояснительной записки следует, что он будет включать в себя те же сведения, что и ФАИП: информацию об объекте, его стоимости, сроках ввода. Реестр будет увязан с готовящимся к запуску с 2024 года мониторингом бюджетных строек (см. “Ъ” от 5 декабря).

Как пояснили “Ъ” в аппарате вице-премьера Марата Хуснуллина, для отмены ФАИП сначала потребовалось проанализировать, как работает новая комплексная программа «Строительство». В результате формирование ФАИП как самостоятельного документа признано избыточным. Необходимость перемен в пояснительной записке объясняется тем, что ФАИП дублирует содержащийся в госпрограмме «Строительство» перечень объектов и более того — программа не в полной мере встроена в систему проектной деятельности правительства.

При формировании и реализации ФАИП ежегодно выявлялись «системные недостатки», указывает правительство. Это, например, позднее принятие нормативных актов, пообъектной детализации, позднее утверждение проектной документации, перенос сроков ввода объектов. Такие проблемы связаны с необходимостью ежегодного утверждения ФАИП, внесения в нее изменений и, соответственно, с большим объемом бумажной работы. Предполагается, что полный перевод всех процедур в «Электронный бюджет» позволит частично устранить эти недостатки. Как добавляют в аппарате Марата Хуснуллина, «в реестре будет содержаться актуальная информация об объектах, которые финансируются из бюджета. При этом мониторинг с использованием информации из реестра позволит эффективно управлять капвложениями».

В Минфине “Ъ” пояснили, что наличие объекта в реестре будет основанием для начала финансирования — для этого не потребуется принятия актов главных распорядителей бюджетных средств, при этом строящиеся объекты будут в реестре до их завершения. «Это сократит сроки принятия и реализации решения, обеспечит цифровизацию процесса и ведение мониторинга, при этом повысится прозрачность», — отмечают в ведомстве.

Заместитель заведующего лабораторией исследований бюджетной политики ИПЭИ РАНХиГС Анна Золотарева полагает, что необходимость отмены ФАИП назревала с момента принятия госпрограммы «Строительство». Согласно с этим и преподаватель департамента мировой экономики НИУ ВШЭ Ксения Бондаренко: дублирование, по ее словам, усложняет процесс инвестирования. По мнению Анны Золотаревой, отмена ФАИП «даст толчок к пересмотру огромного объема подзаконных актов по вопросам планирования капвложений, которые чрезвычайно запутаны и противоречивы». Впрочем, полагает она, на эффективности инвестиций замена ФАИП на реестр существенно не скажется: основные проблемы в области планирования сохранятся. По мнению Ксении Бондаренко, эффективность все же повысится из-за «снижения объемов бюрократии, сокращения сроков согласования проектов и, соответственно, начала работ».

* Крючкова Е. Белый дом прощается с ФАИП. Адресную инвестпрограмму заменит реестр капиталовложений / Е. Крючкова // Сайт газеты «Коммерсантъ», 9 декабря 2023 г. - <https://www.kommersant.ru/doc/6393785> (дата обращения: 05.03.2024)

ОТ ФАИП — К КГП «СТРОИТЕЛЬСТВО»: ИНВЕСТИЦИОННО-СТРОИТЕЛЬНЫЙ ЦИКЛ ДОЛЖЕН БЫТЬ СОКРАЩЕН, А ЭФФЕКТИВНОСТЬ УПРАВЛЕНИЯ КАПИТАЛЬНЫМИ ВЛОЖЕНИЯМИ — ПОВЫСИТЬСЯ*

А. Торба

Одним из законов, одобренных на прошедшем 22 декабря 2023 года заседании Совета Федерации, был федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В своих заключениях по закону комитеты Совета Федерации отметили, что он направлен на завершение перехода от формирования и реализации Федеральной адресной инвестиционной программы (ФАИП) к комплексной государственной программе Российской Федерации «Строительство» (КГП «Строительство»), утвержденной во исполнение поручения президента РФ по итогам заседания президиума Государственного Совета РФ, состоявшегося 21 июня 2022 года. В состав КГП «Строительство» вошел перечень объектов капитального строительства, мероприятий (укрупненных инвестиционных проектов), утверждаемый правительством РФ. Таким образом, констатировали сенаторы, данные ФАИП дублируют информацию, содержащуюся в перечне объектов КГП «Строительство».

Ранее по этому поводу при рассмотрении проекта данного закона в Госдуме официальный представитель правительства РФ, заместитель министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ Юрий Гордеев доложил депутатам: «Первым этапом для сокращения строительного инвестиционного цикла правительством была организована работа в части объединения всех актов по реализации бюджетных инвестиций в перечень, который формируется в виде единого акта правительства. Вторым этапом предлагается внести изменения в Бюджетный кодекс в целях исключения дублирования данных в едином правовом акте правительства и в Федеральной адресной инвестиционной программе».

Новый закон вносит изменения в Бюджетный кодекс РФ, исключающие положения о формировании и реализации ФАИП. Одновременно он дополняет Бюджетный кодекс статьей, предусматривающей формирование и ведение реестра объектов капитального строительства и объектов недвижимого имущества, строительство (реконструкция, техническое перевооружение) или приобретение которых осуществляется (планируется осуществляться) за счет средств федерального бюджета. Наличие сведений об объекте в реестре будет являться основанием для включения в федеральный закон о федеральном бюджете бюджетных ассигнований на его строительство (реконструкцию) или приобретение. Реестр включен в перечень материалов, подлежащих представлению в Госдуму одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Согласно закону, правительство РФ наделяется полномочием по установлению порядка формирования и ведения реестра объектов капитальных вложений, содержащего более детальную информацию о них, в том числе с возможностью внесения в него изменений в течение текущего года без изменения перечня объектов. В состав сведений, подлежащих включению в реестр, войдут наименование и уникальный код объекта, его местонахождение, мощность, стоимость, срок ввода, объем бюджетных инвестиций и субсидий с распределением по годам, информация о заказчике (застройщике), о контрольных точках для мониторинга строительства объектов, подтверждающие и обосновывающие документы и другие сведения.

Ведение реестра на базе государственной интегрированной информационной системы «Электронный бюджет» позволит ускорить процесс принятия решений при определении объектов, финансируемых за счет средств федерального бюджета. Предусматривается, что наличие объекта в реестре в системе «Электронный бюджет» станет основанием для заключения госконтракта или соглашения (договора) с застройщиком, что позволит быстрее доводить деньги до строительных организаций. Уже строящиеся объекты будут находиться в реестре до их завершения, а новые объекты станут включаться после утверждения штабом Правительственной комиссии по региональному развитию.

Планируется, что содержащиеся в законе изменения начнут действовать с 1 января 2024 года с установлением переходного периода применения утвержденной ФАИП до издания порядков ведения реестра объектов капитального строительства и формирования кода объектов.

Юрий ГОРДЕЕВ, заместитель Министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ:

«Закон предусматривает значительные изменения в нормативно-правовой базе, необходимые для планирования инвестиционных расходов федерального бюджета и сокращения строительно-инвестиционного цикла. Так, исключаются положения о формировании и реализации Федеральной адресной инвестиционной программы, вместо которой будет введен реестр объектов капитального строительства и недвижимого имущества. Это позволит сократить избыточные согласования и дублирование данных в едином правовом акте правительства РФ и федеральной инвестпрограмме».

* Торба А. От ФАИП — к КГП «Строительство»: инвестиционно-строительный цикл должен быть сокращен, а эффективность управления капитальными вложениями — повыситься / А. Торба // Сайт «Строительной газеты», 31 декабря 2023 г.

<https://stroygaz.ru/publication/regulation/ot-faip-k-kgp-stroitelstvo-investitsionno-stroitelnyy-tsikl-dolzhen-byt-sokrashchen-a-effektivnost-u/>
(дата обращения: 05.03.2024)

ГОССТРОЙКИ ПОВЕДУТ ЧЕРЕЗ КОНТРОЛЬНЫЕ ТОЧКИ*

Правительство отследит основные этапы возведения «бюджетных» объектов

Е. Крючкова

Белый дом запускает систему мониторинга строек, финансируемых из федерального бюджета. Процесс строительства будет отслеживаться в режиме реального времени для оценки рисков его затягивания и своевременного принятия решений, например — о перебрасывании средств на ускоренную реализацию других проектов. Предполагается, что внедряемая система позволит снизить риски появления «недостроев» — сейчас на федеральном и региональном уровне есть уже более 80 тыс. таких объектов с общей стоимостью капвложений в 5 трлн руб.

Правительство утвердило постановление о создании системы мониторинга строительства объектов, возводимых с привлечением федерального финансирования — предполагается, что отслеживать ход стройки можно будет в режиме реального времени. Отметим, что в рамках федеральной адресной инвестиционной программы (ФАИП) в 2024–2026 годах планируется реализовать 6,5 тыс. проектов с бюджетным финансированием центра.

По словам вице-премьера Марата Хуснуллина, запуск мониторинга запланирован на 1 января 2024 года — в пилотном режиме уже проведена апробация системы, ведется подготовка информационно-технического обеспечения. Мониторинг будет организован в системе «Электронный бюджет». Вице-премьер пояснил, что выбрано девять обязательных контрольных точек процесса строительства: от получения положительного заключения госэкспертизы, предоставления заказчику участка и получения разрешения на строительство до подключения к сетям и регистрации прав на объект.

При заключении соглашения о предоставлении субсидии для софинансирования федеральным центром строительства или приобретения объекта (кроме покупки жилья для формирования специализированного фонда поддержки отдельных категорий граждан) профильным ведомством и регионом будут определяться контрольные точки и сроки их достижения — эти показатели и будут «погружены» в систему мониторинга. Затем застройщики и регионы будут представлять информацию о фактическом исполнении этапов стройки (с документальным подтверждением). Отметим, что в финальную версию документа (первый вариант проекта Минстрой подготовил в сентябре, см. “Ъ” за 4 сентября) не вошел довольно жесткий прямой запрет на корректировку контрольных точек (предполагалось, что это будет допустимо лишь в случае изменения госпрограммы или сокращения субсидии).

Ожидается, что внедрение мониторинга позволит выявлять риски и своевременно принимать управленческие решения — в частности, перебрасывать средства с «отстающих» объектов для ускоренного завершения других строек. Также система призвана сократить количество «незавершенки». Как ранее сообщал первый зампред комитета Совфеда по федеративному устройству, региональной политике и местному самоуправлению Владимир Городецкий, в России около 66 тыс. региональных и почти 15 тыс. федеральных объектов «незавершенки» на общую сумму капвложений в 5 трлн руб.

Появление мониторинга продолжает начавшуюся в 2020 году перестройку управления государственными капвложениями, вызванную многолетней критикой ФАИП из-за медленного освоения бюджетных средств и образования «недостроев». В рамках этой работы была разрешена «переброска» средств между объектами без правки бюджета для повышения гибкости ФАИП, создан «Единый заказчик в сфере строительства» для завершения проблемных объектов, выстроена более четкая вертикаль управления, а также утвержден план по борьбе с «недостроями» (см. “Ъ” от 5 апреля 2022 года), для выполнения которого формируется список объектов, которые должны быть достроены в первую очередь.

* Крючкова Е. Госстройки поведут через контрольные точки. Правительство отследит основные этапы возведения «бюджетных» объектов / Е. Крючкова. // Сайт газеты «Коммерсантъ», 5 декабря 2023 г. - <https://www.kommersant.ru/doc/6379822> (дата обращения: 05.03.2024)

ГОССТРОЙКАМ ПРИДАДУТ БОЛЬШЕ ОСМЫСЛЕННОСТИ*

Подготовлена новая методика оценки необходимости возводимых за счет бюджета объектов

Д. Галиева

Минэкономики намерено пересмотреть подход к оценке эффективности бюджетных инвестиций в строительство и реконструкцию, следует из проекта приказа ведомства. Согласно приходящей на смену временной уже постоянной методике, оценке будут подлежать все новые объекты стоимостью более 3 млрд руб., а также проекты модернизации старых при изменении их мощности более чем на 10%. Минэкономики будет тщательнее оценивать спрос населения на строительство школ, больниц, коммунальной инфраструктуры, а также востребованность будущей продукции строящихся предприятий. По замыслу ведомства, новая методика должна сократить объемы финансирования низкоэффективных и невостребованных объектов.

Минэкономики предлагает скорректировать с 2024 года методику оценки инвестиционных проектов с государственным участием, ранее собираемых в отменяемую Федеральную адресную инвестиционную программу (ФАИП, см. “Б” от 9 декабря) и в перечень объектов капстроительства. Это не первая попытка ведомства навести порядок в госстройках и избавить бюджет от финансирования ненужных и неэффективных объектов. До сих пор правительство пользовалось временной методикой оценки эффективности, в ней было два критерия (потребность в создаваемых мощностях и влияние проекта на комплексное развитие территорий), которые допускали финансирование практически всех предлагаемых министерствами строек.

По такой методике с 1 мая 2023 года Минэкономики рассмотрело более 110 инвестпроектов общей стоимостью более 1,3 трлн руб., рассказали “Б” в ведомстве. В итоге Минэкономики выдало 31 положительное заключение об эффективности расходов федерального бюджета на строительство объектов стоимостью 339,8 млрд руб. и 11 отрицательных — на объекты стоимостью 81,6 млрд руб. По остальным инвестпроектам отраслевые ведомства должны дополнительно обосновать целесообразность их реализации.

Согласно проекту приказа ведомства, с 1 марта 2024 года должна начать действовать новая методика: наряду с обоснованием потребности в создаваемых мощностях придется вместо соответствия схемам территориального планирования обосновать, как реализация инвестпроекта влияет на достижение целей госпрограмм. Оценка эффективности по постоянной методике будет проводиться Минэкономики по новым объектам стоимостью более 3 млрд руб. или при изменении показателя мощности таких объектов более чем на 10% в случае корректировки проектной документации.

Согласно новой методике, по объектам образования ведомство оценит обеспеченность населения образовательными услугами, по объектам здравоохранения — достаточность имеющегося количества школ, поликлиник и больниц в районе. Будет оцениваться и то, производят ли другие предприятия схожую продукцию в достаточном объеме, нужны ли новые технологии конкретным потребителям. В рамках оценки необходимости в создаваемых мощностях ведомство проанализирует потребность в прямом государственном участии и возможность стройки без бюджетных средств, наличие альтернативных способов решения проблемы без капстроительства, а также нахождение объекта в схемах территориального планирования. Критерий соответствия проектов целям госпрограмм позволит ведомствам структурировать проекты по степени важности. Все проекты будут оцениваться с учетом критериев по балльной шкале, так что государство получит для финансирования перечень проектов по всем регионам в порядке их приоритетности.

В ведомстве поясняют, что старая методика изначально была задумана как временная. «Апробировали. Нашли изъяны в процессе применения — например, недостаточность подкритериев для полноценной оценки спроса, недостаточная вариативность итогового балла оценки, необходимость более четкой увязки с целями и задачами госпрограмм», — отмечают в ведомстве. В Минэкономики отмечают, что необходимости проводить ретроспективный анализ старой методики нет. «Оценка была нужна для принятия правительством решений по осуществлению капвложений, и по многим проектам, по которым были выданы заключения, такие решения приняты, проекты реализуются. Вместе с тем в случае, если потребуются изменение мощности таких объектов, Минэкономики проведет оценку уже по новым требованиям», — говорят в ведомстве.

* Галиева Д. Госстройкам придадут больше осмысленности. Подготовлена новая методика оценки необходимости возводимых за счет бюджета объектов / Д. Галиева // Сайт газеты «Коммерсантъ», 20 декабря 2023 г. - <https://www.kommersant.ru/doc/6412255> (дата обращения: 05.03.2024)

МИНСТРОЙ РАЗРАБОТАЛ СИСТЕМУ МОНИТОРИНГА СТРОИТЕЛЬСТВА ГОСОБЪЕКТОВ*

Субъекты должны сами вносить данные о фактическом сроке достижения контрольных точек в «Электронный бюджет»

Ю. Малева, Д. Молоткова

Минстрой разработал систему мониторинга строительства гособъектов, которые полностью или частично финансируются за счет средств федерального бюджета. Мониторинг будет осуществляться на базе системы «Электронный бюджет» и заработает с 2024 г. Мониторинг включается в порядок реализации Федеральной адресной инвестиционной программы (ФАИП). Проект постановления правительства опубликован на сайте проектов нормативных правовых актов.

Мониторинг будет вестись за счет отчета о достижении контрольных точек. Согласно тексту проекта, госзаказчик должен будет представлять главному распорядителю предложения по установлению сроков достижения этих контрольных точек для мониторинга строительства, реконструкции, в том числе с элементами реставрации, технического перевооружения объектов капитального строительства и приобретения объектов недвижимого имущества, а также информацию об их фактическом достижении в срок не позднее десятого рабочего дня. Власти регионов также должны будут предоставить в систему «Электронный бюджет» информацию о фактическом сроке достижения контрольных точек, определенных для мониторинга строительства объектов, в течение десяти дней.

Корректировать сроки можно будет лишь в случае изменения профильной госпрограммы либо при сокращении субсидии региону на софинансирование строительства.

Мониторинг будет вестись в отношении объектов капремонта и недвижимого имущества государственной собственности, муниципальных образований, а также в отношении мероприятий в рамках межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов страны.

Ведомство выработало согласованные предложения по организации системы мониторинга таких объектов в соответствии с протоколом совещания первого замруководителя аппарата правительства Валерия Сидоренко от 18 ноября 2022 г.

«Ведомости» направили запрос в Минстрой.

«Государство стремится к более четкому контролю над расходованием бюджетных средств, и это абсолютно понятное желание. Фактически речь будет идти о контроле в режиме «реального времени» – именно на это направлено сокращение сроков предоставления информации до 10 дней», – сказал «Ведомостям» президент ГК «Основа» Александр Ручьев. Поможет ли это соблюдать сроки, прописанные в контракте, и повысит ли эффективность – покажет время, добавил он.

«Сокращение сроков предоставления информации о фактическом состоянии строительного проекта, безусловно, должно повысить качество принимаемых управленческих решений», – сказал «Ведомостям» член комитета по строительству «Деловой России», гендиректор ГК «Смарт Инжинирс» Хусейн Плиев. Например, это может помочь оперативнее реагировать на проблемы, которые возникают на строящемся объекте, пояснил он.

Также важно иметь данные «не только о текущем статусе достижения целевых параметров проекта, но и о привлеченных ресурсах в проекте, чтобы получатель отчетов имел возможность прогнозировать ход развития проекта и достижения им целевых показателей», – добавил Плиев. При этом он считает, что для существенных изменений в системе строительства нужно «не менее пяти лет, в лучшем случае».

Мера несколько увеличит трудозатраты строительных организаций, но, с другой стороны, усилит контроль за реализацией госконтрактов, говорит заместитель финансового директора ГК «Гранель» Юрий Черноиванов. «Инициатива направлена и на дальнейшее снижение рисков по задержке их ввода в эксплуатацию. Повышение эффективности бюджетных расходов в конечном итоге поможет направить высвободившиеся государственные средства на дополнительные инфраструктурные проекты», – считает он.

Портал государственной интегрированной информационной системы (ГИС) «Электронный бюджет» – это единая система управления общественными финансами. Концепция ее создания и развития одобрена распоряжением правительством в 2011 г., запущена в эксплуатацию – в 2015 г. Система создана для контроля деятельности госорганов в сфере управления финансами и повышения эффективности этого управления. С 2018 г. ее применение стало обязательным для всех региональных и муниципальных учреждений.

* Малева Ю. Минстрой разработал систему мониторинга строительства гособъектов. Субъекты должны сами вносить данные о фактическом сроке достижения контрольных точек в «Электронный бюджет» / Ю. Малева, Д. Молоткова // Сайт газеты «Ведомости», 4 сентября 2023 г. -

<https://www.vedomosti.ru/business/articles/2023/09/04/993348-minstroj-razrabotal-sistemu-monitoringa-stroitelstva-gosobektov>
(дата обращения: 04.03.2024)

ОБЪЕКТЫ ФЕДЕРАЛЬНОЙ АДРЕСНОЙ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПРОГРАММЫ ВВОДЯТСЯ С ТРУДОМ*

Всего по итогам 2022 г. не введены в эксплуатацию 78 из 174
предусмотренных к вводу в 2022 г. объектов ФАИП

Э. Ларсон

Несмотря на самое высокое за последние 5 лет исполнение Минстроем России расходов, уровень ввода объектов ФАИП снова снизился. В то время как объем расходов на эти цели за 4 года вырос в 25 раз.

Счетная палата РФ опубликовала заключение о результатах внешней проверки исполнения ФЗ «О федеральном бюджете на 2022 г. и на плановый период 2023 и 2024 гг.» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2022 г. (включая проверку исполнения федеральной адресной инвестиционной программы) в Министерстве строительства и ЖКХ РФ (Министр строительства и ЖКХ РФ И.Э. Файзуллин)

Бюджетная отчетность за 2022 год, представленная Минстроем России, признана Счетной палатой достоверной.

В ведении Минстроя России находилось 11 подведомственных учреждений, в том числе 4 бюджетных учреждения, 5 федеральных автономных учреждений, 1 федеральное казенное учреждение и 1 федеральное казенное предприятие.

Выявленный в ходе проверки объем финансовых нарушений составляет 280 359,0 млн руб. Общее количество нарушений — 7, недостатков — 10, из них 4 нарушения и 4 недостатка исправлены в ходе проведения мероприятия. Нецелевого использования бюджетных средств не установлено.

Так, погрешность в недостоверной бюджетной отчетности составила 279 654,3 млн руб. — это связано с неотражением в составе дебиторской задолженности субсидий, перечисленных публично-правовой компании «Фонд развития территорий».

Кроме того, были выявлены нарушения при реализации госпрограмм. Был не размещен годовой отчет о реализации ГП Крым на официальном сайте ответственного исполнителя в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Не утверждена методика расчета значений показателей ГП Крым. Объем бюджетных ассигнований, предусмотренных сводной бюджетной росписью на реализацию ГП Крым, не соответствовал бюджетным ассигнованиям согласно отчету о реализации ГП Крым за 2022 г. — отклонение составило 7037,0 млн руб.

Также были выявлены недостатки при реализации федеральных проектов в части нарушения сроков и не размещены отчеты в ГИИС «Электронный бюджет».

Исполненный бюджет

При формировании проекта федерального бюджета на 2022–2024 гг. прогноз доходов, администрируемых Минстроем России, составил 10,5 млн руб. Но фактический объем доходов, полученных ведомством в 2022 г., составил 3535,0 млн руб. или в 336,7 раза больше утвержденных бюджетных назначений.

Исполнение Минстроем России федерального бюджета по источникам финансирования дефицита бюджета составило 760 409,8 млн руб.

Минстрою России утверждены бюджетные ассигнования на 2022 г. в объеме 300 865,6 млн руб., которые в течение года увеличились на 468 972,2 млн рублей или в 2,6 раза. Кассовое исполнение составило 254,6% объема бюджетных ассигнований, утвержденных Федеральным законом № 390-ФЗ, и 99,5% объема бюджетных ассигнований согласно сводной бюджетной росписи — и это самое высокое исполнение расходов Минстроя за последние 5 лет.

Дебиторская задолженность Минстроя России за 2022 г. увеличилась почти в 1,5 раза до 184 320,6 млн руб. Дебиторская задолженность по расчетам по ущербу имуществу увеличилась на 7,3% до 299,3 млн руб. Просроченная дебиторская задолженность составляет 25,9 млн руб.

Кредиторская задолженность Минстроя России на 1 января 2023 г. составила 120,6 млн руб. и по сравнению с показателем на 1 января 2022 года уменьшилась на 246,0 млн руб., или на 67,1%.

Снова не введены объекты ФАИП

Уровень ввода объектов в эксплуатацию в соответствии с ФАИП в 2022 г. составил 55,2% и снизился по сравнению с аналогичным показателем за 2021 г. на 8,3%. При этом в ФАИП не внесены изменения по 40 объектам, срок ввода в эксплуатацию которых был перенесен на последующие годы.

Всего по итогам 2022 г. не введены в эксплуатацию 78 из 174 предусмотренных к вводу в 2022 г. объектов ФАИП. Кроме того, не введено в эксплуатацию 42 из 85 объектов, не введенных в эксплуатацию в

* Ларсон Э. Объекты Федеральной адресной инвестиционной программы вводятся с трудом. Всего по итогам 2022 г. не введены в эксплуатацию 78 из 174 предусмотренных к вводу в 2022 г. объектов ФАИП / Э. Ларсон // Отраслевой журнал «Строительство». – 2023. – № 6 - С. 10-12

2021 г., а также 9 объектов, завершение строительства которых осуществляется без использования средств федерального бюджета.

Также не получены положительные заключения государственной экспертизы по 119 из 157 объектов ФАИП, по которым средства были предусмотрены только на проведение ПИР и которые должны были быть выполнены в 2022 г. Из 23 ГРБС, по которым средства были предусмотрены только на проведение ПИР и которые должны были быть завершены в 2022 г., 16 ГРБС не завершили ПИР ни по одному из предусмотренных объектов.

В целом уровень кассовых расходов на реализацию ФАИП по итогам 2022 г. составил 96,2% объема соответствующих лимитов бюджетных обязательств, что на 8,9% выше, чем годом ранее.

Авансовые платежи подрядчикам по заключенным госконтрактам по состоянию на 31 декабря 2022 г. составили 429 907,2 млн руб. или 35,9% объема кассовых расходов на ФАИП за 2022 г.

Объем бюджетных ассигнований на реализацию ФАИП по состоянию на 1 января 2023 г. составил 197 599,9 млн руб., что почти в 2,3 раза больше, чем годом ранее. Дебиторская задолженность по ФАИП увеличилась на 122,2% и составила 35 246,2 млн руб. При этом выявлено несоответствие данных об объемах дебиторской задолженности, отраженных в годовой отчетности по ФАИП Минстроя, данным бюджетной отчетности. В связи с чем Счетная палата предлагает Минстрою совместно с Минэкономразвития и регионами провести инвентаризацию задолженности по объектам и мероприятиям, финансируемым в рамках ФАИП.

В целом, несмотря на достаточно высокий уровень кассового исполнения расходов по ФАИП, темпы строительства и ввода в эксплуатацию объектов государственными заказчиками продолжают оставаться низкими.

Что касается реализации Минстроем ФАИП как главным распорядителем бюджетных средств, то с 2018 по 2022 г. объем указанных расходов ведомства вырос более чем в 25 раз и составил почти 200 млрд руб.

Госпрограммы

Всего в отчетном году Минстрой отвечал за реализацию трех госпрограмм — «Жилище» (ГП-05), «Крым» (ГП-45) и «Развитие туризма» (ГП-55). Уровень кассового исполнения по ним составил соответственно 99,8%, 96,8% и 98,9%.

Так, уровень выполнения показателей ГП-05 составил 100%. Плановые значения достигнуты по всем показателям госпрограммы и ее структурным элементам. Однако по федеральным проектам, входящим в нацпроект, 3 показателя достигнуты за счет снижения их плановых значений в декабре 2022 г.

Что касается реализации федерального проекта «Инфраструктурное меню», то отмечен ряд недостатков в организации системы контроля за использованием инфраструктурных бюджетных кредитов, предоставляемых регионам в рамках соглашений.

Согласно выборочному анализу соглашений в них не установлены плановые значения показателей выполнения проектов, что создает риски отсутствия должного контроля за ходом их реализации. Кроме того, отчеты за IV кв. 26% регионов были представлены в Минстрой с нарушением установленного срока, а их выборочный анализ показал неполноту представленных сведений.

По мнению Счетной палаты, в части решения вопросов жилищного обеспечения необходимо объединить мероприятия по предоставлению ряда субсидий по обеспечению жильем отдельных категорий граждан. А также укрупнить мероприятия по стимулированию инфраструктурного развития субъектов, как и объединить мероприятия по восстановлению объектов коммунальной инфраструктуры в рамках ФП.

Также Счетная палата предлагает рассмотреть усиление контроля за эффективным использованием бюджетных кредитов на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов, а также за достижением установленных при отборе указанных инфраструктурных проектов показателей. Плюс определить меры ответственности должностных лиц субъектов за неисполнение или ненадлежащее исполнение соглашений, включая случаи представления неполной отчетности о реализации инфраструктурных проектов.

Межбюджетные трансферты

В 2022 г. первоначально были предусмотрены межбюджетные трансферты (МБТ) по 26 кодам бюджетной классификации расходов в объеме 164 687,7 млн руб. В течение года бюджетные ассигнования были увеличены на 259 400,7 млн руб. Кассовое исполнение составило 99,3%.

Так же, как и в предыдущие годы, сохранилась тенденция неравномерного кассового исполнения Минстроем России МБТ. Так, наибольший их объем — 70,8% исполнен в IV кв., в частности, в декабре 2022 г.

Дебиторская задолженность Минстроя России в части МБТ за 2022 г. увеличилась в 3,2 раза и составила 36 738,7 млн руб. Кредиторская задолженность в части МБТ образовалась в прошлом году по вновь принятым полномочиям по предоставлению жилых помещений детям-сиротам в объеме 1,2 млн руб.

ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ В РОССИИ*

А.Б. Золотарева, заместитель заведующего лабораторией исследований бюджетной политики, кандидат юридических наук

(Институт прикладных экономических исследований РАНХиГС)

Статья отражает основные выводы научно-исследовательской работы, имевшей целью выявление ключевых проблем и направлений совершенствования правового регулирования государственных инвестиций на основе анализа законодательства и практики его применения. Проведенный анализ приводит к выводу о наличии в действующем законодательстве по вопросам планирования и реализации государственных инвестиций существенных недостатков, препятствующих повышению их эффективности. К числу таких недостатков автор относит: одновременное наделение разных органов правом принятия ключевых инвестиционных решений; дублирование инвестиционной компоненты госпрограмм и национальных (федеральных) проектов; утверждение бюджетных ассигнований по проектам, не готовым к реализации; нечеткость оснований для повышения цены строительных контрактов, а также для централизации функций по планированию и реализации отраслевых инвестиций в руках ППК «Единый заказчик»; снижение требований к обоснованию инвестиционных проектов. Для смягчения отмеченных недостатков в статье, в частности, предлагается: обеспечить системное планирование крупных инвестиций в составе национальных и федеральных проектов, исключив эти расходы из госпрограмм; по общему правилу отказаться от практики утверждения решений об осуществлении бюджетных инвестиций отдельными актами правительства и включения в ФАИП инвестиционных проектов без проектной и другой необходимой документации; организовать сравнительную оценку эффективности деятельности централизованного заказчика и ГРБС по управлению инвестициями по законодательно определенным критериям, по итогам которой следует рассмотреть вопрос о целесообразности централизации; вернуться к использованию при анализе инвестиционных проектов некоторых ранее применявшихся критериев оценки их эффективности.

Введение

На сегодняшний день по объему капиталовложений Россия отстает от некоторых своих ближайших экономических конкурентов из стран БРИКС. По последним доступным данным Всемирного банка¹, в 2021 г. доля инвестиций в основной капитал в Китае составила 43% ВВП, в Индии — 31%, а в России — лишь 22%. Такое положение во многом обусловлено изначально более низким притоком иностранных инвестиций в нашу страну. Тем не менее на них можно рассчитывать в условиях международной блокады, вызванной специальной военной операцией. Между тем Правительство Российской Федерации ставит перед собой задачу довести объем капиталовложений в основной капитал до 25% ВВП к 2024 г.² Учитывая, что в современной России одним из основных инвесторов является государство³, решить эту задачу невозможно без повышения эффективности государственных инвестиций, которая в настоящее время невелика. Достаточно сказать, что средний за последние пять лет уровень исполнения Федеральной адресной инвестиционной программы (далее — ФАИП) составил 56,5%⁴ (табл. 1), а накопленное количество объектов незавершенного строительства сопоставимо с числом объектов, финансируемых ФАИП в течение года⁵.

Таблица 1

Основные показатели ФАИП в 2018–2022 гг. /
The main indicators of the federal targeted investment program (FTIP), in 2018–2022

	2018	2019	2020	2021	2022
Бюджетные назначения, млрд руб.	741,0	845,7	893,0	936,6	1258,0
Профинансировано из ФБ, млрд руб.	482,5	536,7	659,6	693,0	979,7
Профинансировано из ФБ, % от бюджетных назначений	65,1	63,4	73,8	73,9	77,8
Фактически освоено средств, млрд руб.	436,5	481,5	520,5	527,3	655,9
Фактически освоено средств, % от бюджетных назначений	58,9	56,9	58,2	56,3	52,1

Источник: составлено автором по данным о ходе реализации ФАИП на сайте / Source: compiled by the author according to the data on the implementation of the FTIP (<https://faip.economy.gov.ru/cms/cgi-bin/cis/cms.cgi/CMS/Item/66?year=2023>).

На наш взгляд, неэффективность государственных инвестиций в значительной степени предопределена недостатками и противоречиями действующего законодательства по вопросам их планирования и реализации.

Для начала следует оговорить, что в настоящей статье понимается под «государственными инвестициями», поскольку этого понятия нет в законодательстве. Вместо него в ст. 6 Бюджетного кодекса (далее — БК РФ) используется термин «бюджетные инвестиции», который определяется как «бюджетные средства, направляемые на создание или увеличение за счет средств бюджета стоимости государственного (муниципального) имущества». Это определение представляется излишне широким, поскольку круг имущества, в которое могут осуществляться вложения, не ограничен основными средствами. С этой точки

* Золотарева А.Б. Проблемы и пути совершенствования правового регулирования государственных инвестиций в России / А.Б. Золотарева // Финансовый журнал. – 2023. – Т. 15, № 4. – С. 8-26

зрения любые средства, выделяемые государственным учреждениям на закупки товаров (в том числе, например, канцелярских), должны считаться инвестициями. Более правильным представляется подход, изложенный в ст. 79 БК РФ, который ограничивает круг объектов бюджетных инвестиций объектами капитального строительства или недвижимым имуществом. Но если следовать логике ст. 79 БК РФ, в состав бюджетных инвестиций не могут входить «бюджетные инвестиции юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями» по ст. 80 БК РФ, влекущие возникновение права государственной или муниципальной собственности на эквивалентную часть уставных (складочных) капиталов таких юридических лиц, поскольку доли в уставных капиталах не являются ни объектами капитального строительства, ни недвижимым имуществом. Таким образом, определение бюджетных инвестиций в БК РФ представляется несовершенным даже с юридической точки зрения, на что обращают внимание некоторые правоведы [Сидорова, 2011; Лаптева, 2018].

Тем менее оно подходит для целей экономического анализа бюджетных расходов инвестиционной направленности, которые помимо бюджетных инвестиций в определении БК РФ должны включать и другие вложения бюджетных средств в основные фонды, в результате которых прирастает публичная собственность или собственность компаний с преобладающим государственным участием. Поэтому для анализа бюджетных расходов инвестиционной направленности предлагается использовать термин «государственные инвестиции». Содержание этого термина в понимании автора очень близко к составу расходов, включаемых в Федеральную адресную инвестиционную программу (ст. 179.1 БК РФ), в число которых помимо бюджетных инвестиций входят также:

- субсидии на софинансирование капитальных вложений в объекты капитального строительства или на приобретение объектов недвижимого имущества, поступающих в собственность других публично-правовых образований (ст. 79.1 БК РФ)⁶;

- субсидии государственным корпорациям (компаниям), публично-правовым компаниям на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства, находящиеся в собственности указанных корпораций (компаний), и (или) на приобретение ими объектов недвижимого имущества либо в целях предоставления взноса в уставные (складочные) капиталы юридических лиц, акции (доли) которых принадлежат указанным корпорациям (компаниям) (ст. 78.3 БК РФ);

- субсидии юридическим лицам, 100% акций (долей) которых принадлежат Российской Федерации, субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию, на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства, находящиеся в собственности указанных юридических лиц, и (или) на приобретение ими объектов недвижимого имущества с последующим увеличением уставных капиталов таких юридических лиц (п. 8 ст. 78 БК РФ). Эти расходы по своей природе близки к бюджетным инвестициям в виде вложений в уставный капитал юридических лиц по ст. 80 БК РФ, т. к. в обоих случаях происходит увеличение уставных капиталов получателей субсидий.

Таким образом, ФАИП в существующем виде представляет собой достаточно полный свод расходов федерального бюджета инвестиционной направленности или федеральных государственных, а не только федеральных бюджетных инвестиций. Теоретически возможен и более широкий подход, при котором в понятие государственных инвестиций включаются также субсидии, в результате которых прирастают основные средства компаний с менее чем 100-процентным государственным участием. Но, во-первых, корректность столь широкого подхода неочевидна, а во-вторых, целевую направленность бюджетных субсидий частным предприятиям зачастую трудно отследить. Поэтому для целей настоящей статьи под государственными инвестициями мы будем понимать расходы, входящие в состав ФАИП.

Проблемы правового регулирования планирования и реализации государственных инвестиций

Определившись с содержанием понятия «государственные инвестиции», вернемся к вопросу о проблемах правового регулирования их планирования и реализации, основные из которых мы усматриваем в следующем.

1. Законодательство не дает четкого ответа на вопрос об органах, уполномоченных принимать ключевые инвестиционные решения.

Согласно п. 3 ст. 78.2 и п. 3 ст. 79 БК РФ решения о подготовке и реализации федеральных бюджетных инвестиций и предоставлении субсидий на осуществление капитальных вложений из федерального бюджета бюджетным и автономным учреждениям, государственным унитарным предприятиям на сумму свыше 3 млрд руб. должны приниматься Правительством Российской Федерации, а на сумму менее 3 млрд руб. — Правительством РФ или в установленных им случаях федеральными органами исполнительной власти или иными организациями, осуществляющими полномочия главного распорядителя средств федерального бюджета (далее — ГРБС). Однако по п. 7 Положения об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации⁷ (далее — Положение о проектной деятельности) бюджетные инвестиции и субсидии на осуществление капитальных вложений в объекты государственной собственности Российской Федерации на сумму свыше 3 млрд руб. могут предоставляться исключительно в рамках федеральных проектов. При этом паспорта федеральных проектов утверждает не Правительство РФ, а

органы проектного управления (президиум Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам или проектный комитет)⁸, не имеющие статуса ГРБС. Таким образом, подзаконные акты, регулирующие порядок принятия решений об осуществлении государственных инвестиций, противоречат БК РФ.

На практике Правительство РФ по-прежнему принимает индивидуальные решения об осуществлении бюджетных инвестиций в отдельные объекты капитального строительства (как государственных учреждений, так и акционерных обществ)⁹, часть которых впоследствии искусственно включается в состав федеральных проектов (госпрограмм)¹⁰, и одновременно предоставляет органам проектного управления право вносить изменения в свои решения. Такое право предоставлено органам проектного управления, например, п. 2 Постановления Правительства РФ от 02.04.2020 № 421¹¹, согласно которому в 2020-2024 гг. при наличии решений президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, проектных комитетов или кураторов национальных проектов о внесении изменений в информацию по объектам капитального строительства, содержащуюся в актах правительства о подготовке и реализации бюджетных инвестиций, не требуется внесения изменений в эти последние акты. То есть решения органов проектного управления имеют приоритет над решениями правительства.

Практика утверждения решений об осуществлении государственных инвестиций индивидуальными актами правительства противоречит принципам программно-целевого управления, которые предполагают рассмотрение всей совокупности расходов в рамках проектов (программ) через призму их целей и вклада отдельных мероприятий в достижение их результатов [Ильясов, 2000; Афанасьев и др., 2011; Климанов и др., 2017]. Исходя из этого представляется целесообразным по общему правилу отказаться от практики утверждения инвестиций индивидуальными актами Правительства РФ. Исключение из этого правила оправдано для инвестиций, финансируемых из резервного фонда правительства, при условии, что цели этого фонда, как это изначально и было предусмотрено законодателем, будут ограничиваться обеспечением «непредвиденных расходов, в т. ч. на проведение аварийно-восстановительных работ и иных мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций»¹². Однако прочие крупные инвестиционные расходы должны системно планироваться в составе проектов (или программ)¹³ с соблюдением единых критериев отбора и оценки эффективности инвестиционных решений, конкурирующих за финансирование в рамках проекта (программы).

2. Одни и те же инвестиционные расходы одновременно включаются в состав федеральных проектов и государственных программ, подлежащих утверждению разными органами и в разные сроки.

Как уже говорилось, по Положению о проектной деятельности любые крупные капиталовложения в объекты государственной собственности могут осуществляться исключительно в рамках федеральных проектов. При этом согласно п. 12 Положения о системе управления государственными программами¹⁴ федеральные проекты являются структурными элементами государственных программ. Учитывая, что госпрограммы утверждаются правительством, а федеральные проекты — органами проектного управления, между ними возможны коллизии. Как же они разрешаются? Казалось бы, федеральные проекты, будучи частью госпрограмм, должны подчиняться логике последних. Этот же вывод следует из п. 10 Положения о системе управления государственными программами, согласно которому государственная (комплексная) программа является системой документов, включая паспорта ее структурных элементов, правила осуществления бюджетных инвестиций и предоставления субсидий из федерального бюджета юридическим лицам в рамках ее реализации, перечни подлежащих строительству объектов. Однако на практике, похоже, эта коллизия решается противоположным образом, т. к. согласно абз. 2 п. 39 Положения о системе управления государственными программами «изменение параметров паспорта государственной программы (комплексной программы), являющихся параметрами паспорта национального проекта и (или) паспорта федерального проекта, входящего в состав национального проекта, осуществляется автоматически в системе «Электронный бюджет» <...> после утверждения соответствующих изменений в паспорт национального проекта и (или) паспорт федерального проекта». Иными словами, именно государственная программа приводится в соответствие с изменениями входящих в ее состав проектов, а не наоборот.

По нашему убеждению, при таких условиях государственные программы не только не могут претендовать на роль ключевого инструмента бюджетного планирования (как это предполагалось «Концепцией повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 гг.»)¹⁵, но даже не соответствуют своему определению, содержащемуся в п. 31 ст. 3 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», согласно которому государственная программа представляет собой «комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики»¹⁶. Можно ли говорить о комплексе и взаимной увязке мероприятий госпрограммы, если наиболее затратные из них планируются отдельно органами, отличными от тех, которые утверждают программу?!

Но главное — при таких противоречиях законодательства на роль ключевого инструмента бюджетного планирования не могут претендовать и национальные (федеральные) проекты, поскольку приоритет, предоставленный им над госпрограммами, достаточно хрупок. Правоведы, занимавшиеся исследованием коллизий норм, содержащихся в одном и том же нормативном акте, справедливо отмечают, что «субъекты права, отказавшиеся от реализации тех или иных правовых норм, несут риск того, что при

возникновении спорной ситуации с контролирующим органом по этому поводу их позиция не будет поддержана судом» [Курбатов, 2005].

Таким образом, на сегодняшний день государственные инвестиции одновременно могут быть предусмотрены отдельными актами правительства, государственными программами и национальными (федеральными) проектами. При этом общепризнанных правил разрешения коллизий между этими документами не существует. Выше уже говорилось, что планирование инвестиций отдельными актами правительства следует свести к минимуму. Для устранения коллизий между государственными программами и национальными (федеральными) проектами в своих предыдущих публикациях мы предлагали разграничить содержание этих документов, исключив их взаимное дублирование [Золотарева, Соколов, 2018]. С учетом практических тенденций последних лет наиболее простым и рациональным решением этого вопроса представляется узаконение национальных (федеральных) проектов в качестве основных документов стратегического планирования, содержащих национальные приоритеты среднесрочного периода, с одновременным низведением госпрограмм до уровня документов отраслевого планирования, включающих процессную компоненту и инвестиционные проекты, не входящие в число национальных приоритетов. В этом случае полномочия по утверждению госпрограмм могут быть сохранены за Правительством Российской Федерации или переданы отраслевым ФОИВ (при условии предварительного утверждения правительством «потолков» расходов на реализацию каждой из госпрограмм или их инвестиционной компоненты). У такого решения есть ряд преимуществ.

Во-первых, сокращается число стратегических целей, что повышает вероятность их достижения. Поскольку переход на принципы программного бюджета сопровождался переводом почти всех ведомственных расходов в формат госпрограмм, в настоящее время таких программ насчитывается 38, в то время как национальных проектов — только 14 (хотя в каждый из них входит несколько федеральных проектов). В своих предыдущих публикациях мы отмечали, что при наличии жестких бюджетных ограничений «для достижения реального роста в определенных секторах экономики или социальной сферы стратегические документы должны обеспечивать концентрацию средств и усилий на небольшом количестве направлений (не более 5-7)» [Золотарева, Соколов, 2021]. Очевидно, что даже 14 национальных проектов этому требованию не вполне соответствуют, тем более невозможно обеспечить одновременный «прорыв» по всем направлениям разработки госпрограмм.

Во-вторых, выстраивается четкая иерархия документов стратегического планирования, а значит — определенная очередность их финансирования. В первую очередь должна финансироваться процессная составляющая госпрограмм, то есть условно-постоянные государственные расходы, во вторую очередь — национальные (федеральные) проекты, и лишь в третью — инвестиционные расходы в рамках госпрограмм.

3. Одной из основных причин хронического недовыполнения ФАИП является утверждение в ее составе ассигнований по проектам, не готовым к реализации.

В соответствии с БК РФ в числе документов, подлежащих внесению в Государственную думу одновременно с проектом закона о федеральном бюджете, фигурирует, в частности, распределение бюджетных ассигнований по объектам капитального строительства и приобретаемым объектам недвижимого имущества, включаемым в проект ФАИП на очередной финансовый год и плановый период, «с указанием сроков их строительства (реконструкции) или приобретения, сметной стоимости или стоимости приобретения, наличия проектной документации с положительным заключением государственной экспертизы» (абз. 16 п. 4 ст. 192 БК РФ). Однако в противоречие с общим содержанием этой нормы ею же предусмотрено, что в случае включения в проект ФАИП объекта капитального строительства без необходимой документации «...Правительство Российской Федерации представляет обоснование необходимости включения данного объекта капитального строительства в проект федеральной адресной инвестиционной программы, причины отсутствия необходимой документации и сроки ее разработки».

Счетная палата Российской Федерации ежегодно обращает внимание Правительства РФ на злоупотребления правом включения в ФАИП объектов в отсутствие необходимой документации. Например, в заключении на проект федерального бюджета на 2022-2024 гг. указывалось, что в ФАИП на 2022 г. были включены ассигнования по 226 объектам, не имеющим необходимой документации, общий объем которых составлял почти 15% ФАИП¹⁷. При этом в отношении 123 из этих объектов (54,4%) обоснование сводилось к ссылке на наличие по объекту поручений Президента или Правительства Российской Федерации. В остальных случаях «обоснованием» служили другие неуважительные, по мнению Счетной палаты РФ, причины (такие как ожидаемые сроки получения положительного заключения государственной экспертизы проектной документации, наличие правоустанавливающих документов на земельные участки, реализация объекта в рамках государственной программы и т. п.), а почти в 24% случаев обоснование вовсе отсутствовало. Аналогичные нарушения Счетная палата констатировала и в заключении на проект федерального бюджета на 2023-2025 гг.¹⁸

Утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2010 г. № 716 (далее — Постановление № 716) Правила формирования и реализации ФАИП дополнительно расширили перечень оснований для отступления от общей нормы абз. 16 п. 4 ст. 192 БК РФ, предусматривая возможность утверждения в составе ФАИП не конкретных объектов, а так называемых укрупненных инвестиционных проектов, которые могут включать в различном сочетании строительство, реконструкцию, в

том числе с элементами реставрации, или техническое перевооружение объектов капитального строительства, приобретение объектов недвижимого имущества (п. 2 Постановления № 716). «Укрупненные инвестиционные проекты» подлежат детализации в процессе реализации ФАИП. Иными словами, Постановление № 716 допускает утверждение в составе ФАИП ассигнований не только по объектам, не имеющим необходимой документации, но даже по объектам, круг которых не определен, — скажем, утверждение общей суммы ассигнований на строительство десяти больниц или школ (неизвестно каких, где, какой мощности и стоимости).

По оценкам Счетной палаты, в 2022-2023 гг. почти четверть общего объема ФАИП¹⁹ приходилось на проекты, не обеспеченные необходимой документацией или не содержащие пообъектного распределения инвестиций. Поскольку финансирование таких проектов на практике невозможно, в отношении них устанавливаются «ограничения на расходы», которые снимаются по мере конкретизации проектов и утверждения проектной документации. При этом Постановлением № 716 не был предусмотрен предельный срок, до истечения которого ГРБС должны представить документы, необходимые для снятия ограничений на расходы, что фактически означало возможность замораживания соответствующих бюджетных ассигнований до конца года. Для решения этой проблемы в 2017 г. в Постановление № 716 был включен п. 24 (1), согласно которому ассигнования на объекты, не обеспеченные проектной документацией, а также на укрупненные инвестиционные проекты «могут быть перераспределены на иные цели в соответствии с нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации». Таким актом стало Постановление Правительства РФ от 09.12.2017 № 1496²⁰, которым были установлены предельные сроки утверждения проектной документации и конкретизации укрупненных объектов, по истечении которых соответствующие ассигнования подлежали перераспределению, однако процедура перераспределения прописана не была. Таким образом, сначала допускалось утверждение бюджетных ассигнований на не готовые к строительству объекты, а потом — их перераспределение на неопределенные цели по непрозрачной процедуре. В 2020 г.²¹ Постановление № 1496 было дополнено пунктами 16.1-16.8, которые урегулировали эту процедуру, что, безусловно, было прогрессом по сравнению с ранее действовавшим законодательством. Однако эта процедура существенно упрощена по сравнению с общей процедурой формирования ФАИП. Так, право перераспределения бюджетных ассигнований по объектам, входящим в состав национальных проектов, предоставлено органам проектного управления без каких-либо ограничений. Перераспределение ассигнований, не входящих в состав национальных проектов, должно осуществляться Комиссией по региональному развитию путем утверждения так называемого комплексного запроса, который может предусматривать перераспределение ассигнований не только между объектами одного ГРБС, но и между объектами различных ГРБС, а также между капвложениями и другими направлениями расходов федерального бюджета. Фактически это означает наделение Комиссии по региональному развитию, имеющей статус рабочего органа правительства, правом вносить изменения в закон о федеральном бюджете, причем на рассмотрение «комплексного запроса» по всем перераспределяемым ассигнованиям (включая согласования с профильными министерствами и заинтересованными ГРБС) отводится лишь один месяц. Принимая во внимание, что сроки устранения недостатков включенных в ФАИП федеральных объектов, по истечении которых выделенные на них ассигнования подлежат перераспределению, не превышают трех месяцев, не вполне понятно, зачем понадобилось изобретать особую процедуру утверждения «комплексного запроса». Не проще ли соблюсти норму п. 4 ст. 192 БК РФ, согласно которой в проект ФАИП включаются только конкретные объекты, имеющие проектную документацию с положительным заключением государственной экспертизы? Тем более что по новым объектам, включенным в ФАИП во втором квартале текущего года, даже при наличии утвержденной проектной документации строительство в текущем году вряд ли начнется, учитывая, что на разработку закупочной документации и проведение закупочных процедур требуется минимум два месяца.

С учетом сказанного представляется целесообразным внести изменения в п. 4 ст. 192 БК РФ, исключив возможность внесения в ФАИП укрупненных проектов и проектов без проектной и другой необходимой документации. Это правило не должно распространяться только на объекты, в отношении которых предусмотрено заключение контрактов, предметом которых одновременно является проектирование и строительство²².

4. Другая важная причина невыполнения ФАИП и долгостроя — рост стоимости строительства, что, в свою очередь, является следствием постоянного расширения перечня отступлений от правила твердой цены контракта.

В абз. 1 ч. 1 ст. 95 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» закреплено общее правило о недопустимости пересмотра цены контракта в ходе его исполнения. Значимость этого правила трудно переоценить, поскольку такой пересмотр обесценивает предусмотренные законом процедуры. Ведь если цена является единственным или одним из главных критериев определения победителя торгов, ее пересмотр после заключения контракта означает, что отбор проводился на основании сведений, не соответствующих действительности. С этой точки зрения любые отступления от правила твердой цены контракта нежелательны.

С другой стороны, в силу непредсказуемых существенных изменений обстоятельств или экономической конъюнктуры строительные контракты зачастую не могут быть выполнены на

первоначальных условиях — например, по причине выявления необходимости неучтенных работ, резких изменений курса национальной валюты, удорожания материалов и т. п. Поэтому следует признать оправданным наличие в законодательстве исключений из правила твердой цены, которые могут быть обусловлены, в частности, длительным сроком действия контракта, повышающим риски исполнителя, либо особенностями предмета контракта, предполагающими неопределенность затрат на его исполнение (таковы контракты жизненного цикла и контракты, предметом которых одновременно является проектирование и строительство). Проблема, однако, состоит в том, что перечень отступлений от правила твердой цены контракта постоянно расширяется. Причем озабоченность вызывает не столько само по себе расширение этого перечня, сколько расплывчатость некоторых оснований для такого отступления и неопределенность его пределов.

Изначально повышение цены строительного контракта в ходе его исполнения допускалось в случае изменения объема и (или) видов выполняемых работ, а также по решению Правительства Российской Федерации — применительно к крупнейшим (на сумму свыше 10 млрд руб.) контрактам, заключенным на срок не менее трех лет, если их исполнение на первоначальных условиях невозможно «по независящим от сторон обстоятельствам» (п. 2 ч. 1 ст. 95 44-ФЗ). При этом не оговаривалось, какие именно обстоятельства могут свидетельствовать о невозможности исполнения контракта и в каких пределах допускается повышение цены. В 2019 г. правительству было предоставлено право повышать цену и по крупнейшим строительным контрактам, заключенным на срок от одного года до трех лет (п. 8 ч. 1 ст. 95 44-ФЗ). И хотя в данном случае повышение цены было ограничено 30%, эта норма оставляла возможности для злоупотреблений, позволяя повысить цену контракта на 30% даже при незначительном увеличении затрат на его исполнение. Впоследствии правительству было разрешено в течение 2021-2023 гг. применять п. 8 ч. 1 ст. 95 к любым крупнейшим строительным контрактам безотносительно к сроку их действия (ч. 70 ст. 112 44-ФЗ). Причем на практике при повышении цены контрактов не применялось и ограничение по их минимальной стоимости в 10 млрд руб., так как принятое во исполнение этой нормы постановление правительства²³ предусматривало выделение из его резервного фонда дополнительных ассигнований всем ГРБС «в связи с существенным увеличением цен на строительные ресурсы в 2021-2022 годах» на сумму, превышающую 10% годового объема ассигнований по ФАИП, а в тексте постановления отдельно выделялись условия повышения цены контрактов стоимостью свыше 100 млн руб. Вместе с тем положительной стороной данного постановления правительства было требование проведения повторной государственной экспертизы проектной документации на предмет достоверности определения новой сметной стоимости строительства при повышении его цены.

Наконец, с начала специальной военной операции в закупочное законодательство внесен ряд поправок, предельно упростивших порядок осуществления закупок не только для федеральных силовых структур и регионов, на которых введено военное положение, но и для регионов, прямо этой операцией не затронутых. В частности, допускается увеличение цены любого контракта, заключенного до 1 января 2024 г. (безотносительно к его предмету и цене), ввиду «объективных» обстоятельств, влекущих невозможность его исполнения, по решению, соответственно, Правительства РФ, высшего исполнительного органа субъекта РФ или местной администрации (ч. 65.1 ст. 112 44-ФЗ).

Не оспаривая целесообразности упрощения закупочных процедур для силовых структур и отдельных регионов, мы убеждены, что специальная военная операция не может оправдать ослабление закупочной дисциплины для заказчиков, действующих на территориях, прямо этой операцией не затронутых. Но и действовавшие до начала специальной военной операции нормы Закона 44-ФЗ, касающиеся оснований пересмотра условий строительных контрактов, представляются несовершенными, поскольку порождают риски необоснованного роста их стоимости.

Для снижения этих рисков представляется целесообразным во всех нормах, допускающих повышение цены контракта в силу обстоятельств, влекущих невозможность его исполнения, уточнить, какие именно обстоятельства могут обусловить такую невозможность и как именно они должны учитываться. Можно предложить три дополнительных условия повышения цены контракта.

Во-первых, следует предусмотреть минимальный процент увеличения затрат на исполнение контракта по не зависящим от подрядчика обстоятельствам, который может свидетельствовать о невозможности исполнения контракта. Например, рост цен на материалы на 10% не может служить основанием для признания исполнения контракта невозможным, так как должен охватываться рисками подрядчика.

Во-вторых, следует установить принцип пропорциональности увеличения цены контракта росту затрат на его исполнение с соблюдением предельного процента роста цены. Это означает, что при росте цен на материалы на 20% цена контракта не может быть увеличена на 30%, но лишь на 20%, а при росте цен на материалы на 40% цена контракта может быть увеличена лишь на 30%, а не на 40%. Наличие нормативных ограничений предельного роста цены контракта может выглядеть произвольным, однако не следует забывать, что возложение на подрядчика рисков удорожания стоимости строительства не является безвозмездным, поскольку учитывается подрядчиком при разработке ценового предложения, увеличивая цену контракта. Поэтому представляется, что нормативные ограничения предельного роста цены должны распространяться не только на п. 8 ч. 1 ст. 95 44-ФЗ, но и на другие предусмотренные этим законом случаи повышения цены контракта.

В-третьих, предлагаемые правила могут эффективно действовать только при условии дополнительной нормативной регламентации процедуры подтверждения подрядчиком роста стоимости строительства по не зависящим от него причинам. В настоящее время форма письменного обоснования предложения о повышении цены контракта не регламентируется. На наш взгляд, предложение о повышении цены контракта до вынесения на рассмотрение правительства должно проходить повторную экспертизу на предмет достоверности расчета новой сметной стоимости. Как упоминалось выше, на практике такой механизм уже применялся в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 09.08.2021 № 1315, однако действие этого постановления распространялось только на контракты, заключенные до конца 2022 г.

5. Вызывает сомнения целесообразность передачи функций по планированию и реализации инвестиций ППК «Единый заказчик в сфере строительства».

В конце 2020 г. создана публично-правовая компания «Единый заказчик в сфере строительства» (далее — ЕЗ), которой частично переданы функции ГРБС по планированию и реализации инвестиций²⁴. В частности, ЕЗ утверждает часть инвестиционных проектов стоимостью до 3 млрд руб., которые раньше утверждали ГРБС, и готовит проекты решений правительства по объектам на сумму свыше 3 млрд руб. По расчетам автора, в 2022 г. ЕЗ реализовывал около 10% от общего числа (5% от общей стоимости) проектов ФАИП, но, как следует из пояснительной записки к законопроекту о создании ЕЗ, в перспективе ему планируют передать даже функции региональных и местных заказчиков.

Целями создания ЕЗ были заявлены: повышение эффективности управления инвестициями за счет освобождения ГРБС от несвойственных им функций по управлению строительством, а также снижение рисков коррупции и решение проблемы долгостроя. Однако вероятность достижения этих целей неочевидна по следующим причинам:

1) Создание ЕЗ проблему долгостроя решить не может, поскольку эта проблема обусловлена не столько нерадивостью ГРБС, сколько другими причинами, о которых говорилось выше, — в первую очередь утверждением ассигнований на проекты без необходимой документации, длительностью закупочных процедур, удорожанием строительства и пр.

При всех преимуществах централизации, к которым исследователи, в частности, относят экономию от масштаба закупок, снижение издержек за счет сокращения числа закупочных процедур и повышения профессионализма заказчиков [Cabral, Greenstein, 1990; Vagstad, 2000; McCue, Pitzer, 2000; Hart, Moore, 2005], централизация имеет и недостатки. В литературе отмечается, например, что «агрегация общественного спроса может создать рынки, на которых доминируют монополистические или олигополистические поставщики, которые используют свое доминирующее положение на рынке для повышения цен и извлечения ренты» [Обаляева, Фирсов, 2022]. Особенно остро эта проблема может проявляться в сфере строительства, где уровень конкуренции изначально ниже, чем на других рынках.

2) Возможность решения проблемы коррупции за счет централизации также неочевидна. Хотя передача централизованному органу полномочий по осуществлению закупок может привести к разрыву устойчивых коррупционных связей, одновременно может происходить замещение фаворитизма от одних поставщиков в пользу других [Dimitri et al., 2006].

3) Централизация влечет ослабление роли ГРБС в системе планирования и реализации отраслевых инвестиций, что может приводить к сбоям в этой системе. В первую очередь вызывает сомнения сама возможность отчуждения функций по планированию инвестиций. Откуда ЕЗ, не участвующий в разработке отраслевой госпрограммы и не являющийся специалистом в сфере ее реализации, может знать, какие объекты, с какими количественными и качественными характеристиками нужны для достижения целей программы?! Если же ЕЗ при формировании инвестиционной части госпрограммы должен полностью полагаться на мнение отраслевого ГРБС, зачем нужно лишнее звено в процессе планирования? В процессе реализации инвестиций участие ЕЗ более оправданно, так как по сравнению с ГРБС он обладает более глубокими знаниями в части общих требований к строительству, однако и в этом случае ЕЗ не может полностью подменить ГРБС: ведь функциональные недостатки объекта в процессе его приемки могут быть скрыты от глаз неспециалиста.

Казалось бы, перечисленные выше проблемы соотношения полномочий ЕЗ и ГРБС в процессе планирования и реализации отраслевых инвестиций очевидны и требуют правового разрешения. Однако действующая нормативная база функционирования ЕЗ крайне скудна и не дает ответа ни на один из перечисленных вопросов. Из ст. 6 Закона «О публично-правовой компании “Единый заказчик в сфере строительства”...» следует лишь, что ЕЗ реализует свои полномочия применительно к объектам, включенным в программу его деятельности. При этом виды (категории) объектов, которые могут быть включены в эту программу, должны определяться Правительством Российской Федерации. Однако до настоящего момента (т. е. спустя более чем два года с момента создания ЕЗ) соответствующий нормативный акт правительства не принят. В связи с этим минимально необходимой мерой представляется скорейшее нормативное урегулирование вопроса о том, по какому принципу полномочия ГРБС могут передаваться ЕЗ и как в случае такой передачи должно обеспечиваться участие ГРБС в процессе планирования и реализации отраслевых инвестиций. Любое нормативное урегулирование этих вопросов будет предпочтительнее существующего правового вакуума.

Вместе с тем при разработке соответствующего нормативного акта правительства желательно руководствоваться целями создания ЕЗ, основной из которых заявлено повышение эффективности управления инвестициями. В связи с этим было бы логично определять целесообразность передачи полномочий ГРБС Единому заказчику в зависимости от результатов сравнительной оценки эффективности деятельности этих органов по управлению инвестициями. Для реализации такого подхода представляется целесообразным:

1) Закрепить в законодательстве понятие эффективности деятельности субъекта бюджетного планирования (далее — СБП) по управлению инвестициями и критерии такой оценки, в числе которых могут фигурировать, в частности:

— доля объектов СБП, включенных в ФАИП без проектной документации, пообъектной детализации, актов о реализации бюджетных инвестиций, правоустанавливающих документов на земельные участки, то есть не готовых к началу строительства;

— доля объектов СБП, не готовых к началу строительства на момент принятия решения о перераспределении ассигнований в рамках ФАИП или на конец года;

— эффективность закупок в рамках ФАИП (в т. ч. уровень конкуренции на торгах, относительная экономия по закупкам; доля несостоявшихся торгов; доля расторгнутых контрактов и пр.);

— наличие дебиторской задолженности по ФАИП;

— соблюдение сроков проектно-изыскательских работ и строительства;

— доля объектов капитального строительства, ввод которых не был осуществлен в установленные сроки;

— доля «брошенных объектов» и т. п.

2) Возложить на тот или иной федеральный орган исполнительной власти (например, Минстрой России) обязанность регулярной оценки эффективности деятельности ГРБС и ЕЗ по управлению инвестициями на основе их годовых отчетов о ходе реализации ФАИП. По итогам такой сравнительной оценки на протяжении нескольких лет рассмотреть вопрос о целесообразности сохранения ЕЗ с учетом эффективности его деятельности по управлению инвестициями по сравнению с ГРБС.

3) В случае сохранения ЕЗ необходимо определить правовые основания для передачи ему полномочий тех или иных ГРБС. В частности, недопустима передача ЕЗ полномочий ГРБС, имеющих более высокие показатели эффективности деятельности по управлению инвестициями.

6. Приостановление действия большинства процедур обоснования инвестиционных проектов чревато снижением эффективности бюджетных инвестиций.

В недавнем прошлом законодательство предусматривало несколько процедур обоснования инвестиционных проектов, включая:

1) госэкспертизу результатов инженерных изысканий и проектной документации (предусмотрена ст. 49 Градостроительного кодекса). Объект: большинство частных и абсолютное большинство государственных инвестиционных проектов. Предмет: оценка соответствия данных документов требованиям технических регламентов и других нормативных актов, а также проверка достоверности определения сметной стоимости;

2) проверку инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капвложения (предусмотрена Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 августа 2008 г. № 590 «О порядке проведения проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения»). Объект: проекты, подлежащие включению в ФАИП, стоимостью свыше 8 млрд руб. Предмет: оценка соответствия инвестиционного проекта определенным качественным и количественным критериям и минимальному значению интегральной оценки эффективности использования средств федерального бюджета;

3) ценовой и технологический аудит крупных инвестиционных проектов (введен Постановлением Правительства РФ от 30.04.2013 № 382 «О проведении публичного технологического и ценового аудита крупных инвестиционных проектов с государственным участием и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»). Объект аудита: крупные инвестиционные проекты (с 2020 г. таковыми считались проекты на сумму свыше 3 млрд руб.), полностью или частично финансируемые из федерального бюджета. В зависимости от наличия проектной документации аудит включал один или два этапа. На первом этапе исследовалось обоснование инвестиционного проекта и задание на проектирование на предмет экономической целесообразности капвложений, обоснованности проектных решений, сроков подготовки и реализации проекта, его предполагаемой (предельной) стоимости. На втором этапе анализировалось соответствие проектной документации заданию на проектирование и другим параметрам/требованиям, а также проверялась достоверность определения сметной стоимости объекта капитального строительства;

4) ценовой и технологический аудит обоснования инвестиций, который упоминается в ряде статей Бюджетного кодекса и, согласно Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 гг., должен был заменить ценовой и технологический аудит крупных инвестиционных проектов.

Предмет перечисленных процедур обоснования инвестиций частично пересекался, что давало бы повод говорить об их избыточности, если бы все они применялись на практике. В действительности, однако,

ценовой и технологический аудит крупных инвестиционных проектов не применяется (действие Постановления № 382 приостановлено до 31.12.2024²⁵). Ценовой и технологический аудит обоснования инвестиций, который должен был заменить собой ценовой и технологический аудит крупных инвестиционных проектов, согласно БК РФ проводится лишь в случаях, «если подготовка обоснования инвестиций для объекта капитального строительства в соответствии с законодательством Российской Федерации является обязательной» (п. 3.1 ст. 78.2 и п. 3.1 ст. 79 БК РФ). При этом законодательством Российской Федерации предусмотрен только один случай, когда подготовка обоснования инвестиций является обязательной, — применительно к контрактам, предметом которых является одновременно выполнение работ по проектированию, строительству и вводу в эксплуатацию объектов капитального строительства²⁶ (доля которых, по расчетам автора, в 2022 г. составляла менее 2% от общего объема контрактов на строительство).

Проверка инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капвложения, в настоящее время также не проводится (действие Постановления Правительства РФ от 12 августа 2008 г. № 590 приостановлено сначала до 1 января 2023 г., а потом — до 1 марта 2024 г.²⁷). Хотя взамен этой процедуры была введена альтернативная²⁸, ее предмет существенно уже — включает только оценку потребности в создаваемых мощностях и влияние инвестиционного проекта на комплексное развитие территорий.

Таким образом, в настоящее время при принятии решения о финансировании проекта за счет бюджета в большинстве случаев не анализируется: соотношение его сметной стоимости и результатов с проектами-аналогами; обоснованность выбора технологических и конструктивных решений; будущие затраты бюджетной системы на содержание объекта и источники их покрытия; обеспеченность проекта инженерной и транспортной инфраструктурой; целесообразность использования дорогостоящих строительных материалов и другие важные параметры, ранее входившие в предмет различных экспертиз. Вместе с тем простое возобновление ранее действовавших процедур обоснования инвестиций не представляется оптимальным решением проблемы, поскольку, как указывалось выше, эти процедуры отчасти дублировали друг друга, а главное — они не были вписаны в процесс программно-целевого и проектного планирования. Между тем на инвестиционные проекты приходится львиная доля расходов по национальным (федеральным) проектам и существенная доля расходов по госпрограммам, что предполагает обязательный учет вклада инвестиционных проектов в реализацию целей соответствующих проектов и программ.

Выше уже говорилось о том, что утверждение инвестиционных проектов индивидуальными решениями правительства противоречит принципам программно-целевого планирования. Здесь можно добавить, что такое противоречие обусловлено, в частности, тем, что каждый конкретный инвестиционный проект оценивается в отрыве от других проектов в соответствующей отрасли, направленных на решение тех же задач, а потому — составляющих естественную конкуренцию рассматриваемому проекту. Эту мысль можно проиллюстрировать на следующем примере. Предположим, что результатом программы в области здравоохранения является процент больных, пролеченных от некоего заболевания. В рамках программы отобрано десять региональных проектов строительства больниц, каждый на сумму 10 млрд руб., при этом среднее соотношение затрат к результату составляет, например, 100 тыс. руб. на одного дополнительно пролеченного пациента. При этом по итогам ранее реализованных в России аналогичных проектов затраты на одного дополнительно пролеченного пациента составляли в среднем 130 тыс. руб. Допустим, что рассмотрению подлежит проект, общие затраты на реализацию которого составляют 50 млрд руб., а затраты на одного дополнительно пролеченного пациента — 120 тыс. руб. Если такой проект будет рассматриваться в рамках программы, он будет отвергнут как неконкурентоспособный. Однако если тот же проект будет рассматриваться в индивидуальном порядке, он будет утвержден, что вдвое сократит ассигнования на реализацию конкурирующих проектов и более чем на 8% — результативность программы (см. расчеты ниже).

Вариант 1 (конкуренция проектов в рамках программы). Бюджет в 100 млрд руб. распределен между десятью проектами по 10 млрд руб. Проект на 50 млрд руб. отвергнут. Результат: 1 млн дополнительно пролеченных больных.

Вариант 2 (индивидуальное решение по проекту, финансируемому за счет бюджета программы). Бюджет проекта: 50 млрд руб. Результат: 416,7 тыс. дополнительно пролеченных больных. Остаток бюджета программы — 50 млрд руб. Результат: 500 тыс. дополнительно пролеченных больных. Общий итог: 916,7 тыс. дополнительно пролеченных больных при том же объеме бюджетных ассигнований.

С учетом сказанного представляется целесообразным:

— вернуться к использованию при анализе инвестиционных проектов таких ранее применявшихся критериев оценки их эффективности, как: соотношение их сметной стоимости и результатов с проектами-аналогами; обоснованность выбора технологических и конструктивных решений; уровень затрат бюджетной системы на содержание построенных объектов и наличие источников их покрытия; обеспеченность проекта инженерной и транспортной инфраструктурой; целесообразность использования дорогостоящих материалов и др.

— пересмотреть систему актов по вопросам обоснования инвестиций на предмет сокращения числа и исключения дублирования предмета различных процедур;

— встроить процедуры обоснования и экспертизы инвестиционных проектов в процесс программного и проектного планирования.

Заключение

Проведенный в настоящей статье анализ приводит к выводу о наличии существенных недостатков в действующем законодательстве по вопросам планирования и реализации государственных инвестиций, препятствующих повышению их эффективности. Основными из этих недостатков представляются следующие:

1. Правом принятия решений об осуществлении бюджетных инвестиций одновременно наделены различные органы. Госпрограммы лишены самостоятельной роли в процессе инвестиционного планирования, т. к. почти вся их инвестиционная часть утверждается в составе федеральных проектов. Это противоречит принципам программно-целевого управления, который предполагает рассмотрение всей совокупности расходов в рамках проектов и программ через призму их целей и вклада в достижение их результатов.

2. Одной из основных причин недовыполнения ФАИП и долгостроя является утверждение в составе ФАИП ассигнований по проектам, не готовым к реализации (доля которых доходит до 25%), с возможностью последующего перераспределения этих ассигнований по упрощенной процедуре.

3. Другой важной причиной недовыполнения ФАИП является рост стоимости строительства, который не всегда объективно обоснован.

4. Вызывает сомнения целесообразность передачи ППК «Единый заказчик в сфере строительства» функций ГРБС, так как централизация не может решить проблему долгостроя и при этом создает риски монополизации рынка и игнорирования потребностей ГРБС в отраслевом строительстве.

5. Приостановление действия большинства процедур обоснования инвестиционных проектов чревато снижением эффективности бюджетных инвестиций.

Для смягчения отмеченных проблем в статье, в частности, предлагается:

1. Отказаться от практики утверждения решений об осуществлении бюджетных инвестиций отдельными актами Правительства РФ (за исключением непредвиденных расходов, финансируемых из резервного фонда правительства).

2. Обеспечить системное планирование крупных инвестиций в составе национальных и федеральных проектов с соблюдением единой процедуры их обоснования и экспертизы.

3. Перевести госпрограммы в статус инструментов ведомственного планирования, исключив из их состава расходы, входящие в состав национальных и федеральных проектов.

4. Отказаться от практики включения в ФАИП укрупненных проектов и проектов без проектной и другой необходимой документации, за исключением объектов, в отношении которых выделяются бюджетные ассигнования на разработку такой документации.

5. Возложить на Минстрой России сравнительную оценку эффективности деятельности ГРБС и Единого заказчика по управлению инвестициями по законодательно определенным критериям, по итогам которой рассмотреть вопрос о целесообразности сохранения ЕЗ.

Вернуться к использованию при анализе инвестиционных проектов некоторых ранее применявшихся критериев оценки их эффективности.

¹ <https://data.worldbank.org/indicator/NE.GDI.TOTL.ZS>.

² Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года (утв. Правительством РФ 29.09.2018 № 8028п).

³ По данным Росстата, в 2021 г. бюджетные средства составили 18,2% от общего объема инвестиций в основной капитал/ Финансы России, 2022: стат. сб. Росстат.

⁴ <https://faip.economy.gov.ru/cms/cgi-bin/cis/cms.cgi/CMS/Item/66?year=2022>.

⁵ По итогам проведенного Минстроем России в 2022 г мониторинга к объектам незавершенного строительства отнесено 1466 объектов. URL: [https://www.minstroyrf.gov.ru/press/novuyu-gosprogrammu-stroitelstvo-predstavili-v-komitete-gosdumy-po-byudzhetu-i-nalogam/#:~:text=«Комплексная%20госпрограмма%20«Строительство»%20-%20это,а%20также%20объектов%20незавершенного%20строительства»\),](https://www.minstroyrf.gov.ru/press/novuyu-gosprogrammu-stroitelstvo-predstavili-v-komitete-gosdumy-po-byudzhetu-i-nalogam/#:~:text=«Комплексная%20госпрограмма%20«Строительство»%20-%20это,а%20также%20объектов%20незавершенного%20строительства»),) при этом в ФАИП на 2021 г включено 1277 объектов.

⁶ Эти субсидии не входят в понятие «бюджетных инвестиций», содержащееся в ст. 79 БК, т. к. согласно этой статье последние могут направляться исключительно в объекты собственности, находящиеся в собственности того публично-правового образования, из бюджета которого выделяются ассигнования.

⁷ Утверждено Постановлением Правительства РФ от 31 октября 2018 г № 1288.

⁸ См. пп. 3 п. 3 и пп. 3 п. 12 «Функциональной структуры проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (утв. Постановлением Правительства РФ от 31 октября 2018 г № 1288).

⁹ См., напр., Распоряжения Правительства РФ: от 17.12.2022 № 4017-р «О выделении в 2022 году публично-правовой компании "Единый заказчик в сфере строительства" бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации на осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации»; от 12.01.2023 № 15-р «Об осуществлении в 2023-2024 годах бюджетных инвестиций за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета в

строительство объекта капитального строительства в рамках инвестиционного проекта "Строительство объекта "Нефтяной терминал "Порт бухта Север". Объекты федеральной собственности».

¹⁰ Напр., согласно Распоряжению Правительства РФ от 10.03.2022 № 476-р «Об осуществлении в 2022-2025 годах бюджетных инвестиций за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета в строительство объекта капитального строительства "Строительство кампуса мирового уровня" федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования "Новосибирский национальный исследовательский государственный университет"» эти инвестиции должны осуществляться в рамках национального проекта «Наука и университеты» государственной программы Российской Федерации «Научно-технологическое развитие Российской Федерации».

¹¹ Постановление Правительства РФ от 02.04.2020 № 421 «О внесении изменений в Правила формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы и о приостановлении действия отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации».

¹² Впоследствии правительству было предоставлено право направлять средства Резервного фонда и на другие цели по собственному усмотрению (ч. 4 ст. 81 БК в редакции Федерального закона от 30.11.2016 № 409-ФЗ).

¹³ Вопрос о соотношении проектов и программ как инструментов планирования инвестиционных расходов бюджетов подробно рассматривается ниже.

¹⁴ Утверждено Постановлением Правительства РФ от 26.05.2021 № 786.

¹⁵ Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 31 января 2019 г № 117-р.

¹⁶ Российская газета № 146. 03.07.2014.

¹⁷ Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» (основные положения). С. 44-48. <https://ach.gov.ru/upload/iblock/6b5/ri0r740i1d07jo95gl09nzi0jocm33or.pdf>.

¹⁸ Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» (основные положения). С. 39-43. <https://ach.gov.ru/upload/iblock/35d/r2d8d7whira13h9qik1mt45q6vwcrabw.pdf>.

¹⁹ 24,9% проектов ФАИП на 2022-2024 гг. и 24,6% — на 2023-2025 гг. (заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов», с. 220). URL: <https://ach.gov.ru/audit/project-2023>.

²⁰ Постановление Правительства РФ от 09.12.2017 № 1496 (ред. от 05.04.2023) «О мерах по обеспечению исполнения федерального бюджета» (вместе с «Положением о мерах по обеспечению исполнения федерального бюджета»).

²¹ Постановление Правительства РФ от 30.10.2020 № 1769 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений Постановления Правительства Российской Федерации» от 28 ноября 2018 г № 1430.

²² Возможность заключения таких контрактов начиная с 2017 г предусмотрена ч. 16.1 ст. 34 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», а основания и порядок их заключения регулируются Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 мая 2017 г. № 563.

²³ Постановление Правительства РФ от 09.08.2021 № 1315 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

²⁴ См. Федеральный закон от 22.12.2020 № 435-ФЗ «О публично-правовой компании "Единый заказчик в сфере строительства" и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

²⁵ См. Постановление Правительства РФ от 02.04.2020 № 421 «О внесении изменений в Правила формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы и о приостановлении действия отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации».

²⁶ См. Постановление Правительства РФ от 12.05.2017 № 563 «О порядке и об основаниях заключения контрактов, предметом которых является одновременно выполнение работ по проектированию, строительству и вводу в эксплуатацию объектов капитального строительства, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

²⁷ См. Постановления Правительства РФ от 14.04.2022 № 655 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и приостановлении действия Постановления Правительства Российской Федерации от 12 августа 2008 г № 590 и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» и от 15.03.2023 № 399 «О случаях и порядке проведения проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации, приостановлении действия Постановления Правительства Российской Федерации от 12 августа 2008 г. № 590 и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации, а также признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации».

²⁸ См. «Методику оценки эффективности инвестиционных проектов, предусматривающих строительство, реконструкцию, в том числе с элементами реставрации, техническое перевооружение объектов капитального строительства, приобретение объектов недвижимого имущества, финансовое обеспечение которых полностью или частично осуществляется из федерального бюджета» (утв. решением президиума (штаба) Правительственной комиссии по региональному развитию в РФ, протокол от 23.06.2022 № 33), которая действует от 1 марта 2024 г.

Список источников

1. Афанасьев М. П., Беленчук А. А., Лавров А. М. Программный бюджет как инструмент повышения открытости бюджетного процесса // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. 2011. № 3 (9). С. 5-18.
2. Золотарева А. Б., Соколов И. А. Проблемы и пути совершенствования системы стратегического планирования в России // Экономическая политика. 2018. Т. 13. № 5. С. 8-23. <https://doi.org/10.18288/1994-5124-2018-5-8-23>.
3. Золотарева А. Б., Соколов И. А. Актуальные вопросы стратегического планирования и аудита в современной России // Проблемы прогнозирования. 2021. № 5 (188). С. 29-41. <https://doi.org/10.47711/0868-6351-188-29-41>.
4. Ильясов Д. Ф. Программно-целевой принцип в планировании. Челябинск: ИИУМЦ «Образование», 2000. 192 с.
5. Климанов В. В., Золотарева А. Б. и др. Совершенствование программно-целевых методов бюджетирования в Российской Федерации. Москва: Дело, 2017. 152 с.
6. Курбатов А. Я. Порядок разрешения коллизий в российском праве // Корпоративный юрист. 2005. № 11.
7. Лаптева А. М. Понятие «бюджетные инвестиции» // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2018. Т. 9. № 3. С. 330-342. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu14.2018.304>.
8. Обаляева Ю. И., Фирсов Е. И. Оценка финансовых эффектов централизации публичных закупок в России // Горизонты экономики. 2022. № 2 (68). С. 13-18.
9. Сидорова Е. В. К вопросу о понятии «государственные инвестиции» // Власть. 2011. № 9. С. 105-107.
10. Cabral L., Greenstein S. Switching Costs and Bidding Parity in Government Procurement of Computer Systems // Journal of Law, Economics and Organization. 1990. Vol. 6. P. 453-469.
11. Dimitri N. et al. (eds). Handbook of Procurement. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
12. Hart O., Moore J. On the Design of Hierarchies: Coordination versus Specialization // Journal of Political Economy. 2005. Vol. 113 (4). P. 675-702.
13. McCue C. P., Pitzer J. T. Centralized vs. Decentralized Purchasing: Current Trends in Governmental Procurement Practices // Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management. 2000. Vol. 12 (3). P. 400-420. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-12-03-2000-B003>.
14. Vagstad S. Centralized vs. Decentralized Procurement: Does Dispersed Information Call for Decentralized Decision-Making? // International Journal of Industrial Organization. 2000. Vol. 18. P. 949-963.

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ПРОЦЕССОВ УПРАВЛЕНИЯ СТОИМОСТЬЮ СТРОИТЕЛЬСТВА*

Н.А. Бурлуцкий, член Совета директоров ООО «Бимэйстер холдинг», член Правления НОТИМ

Следуя общей стратегической направленности мер, предпринимаемых Правительством РФ в части реализации планов государственных капитальных вложений, обслуживающих поставленные Национальными проектами РФ цели развития, в статье исследуется одна из критически важных проблем роста объемов незавершенного строительства. Усилия исполнительной власти по расширению горизонта планирования до 5 лет, использованию штабного метода регулирования процесса реализации плана государственных капитальных вложений, внедрению принципов опережающего финансирования и оперативной корректировки стоимостных параметров строящихся объектов городской и муниципальной собственности предлагается дополнить новым механизмом управления стоимостью строительства на ранних стадиях планирования. Организационной формой реализации предлагаемого механизма может стать Центр управления стоимостью, отвечающий за обоснованность, достоверность и полноту последующего освоения выделенных бюджетных капитальных вложений. Решение задачи выявления и нивелирования возможных рисков обеспечит превентивный порядок предотвращения незавершенного строительства.

Введение

Поступательное развитие строительной отрасли связано в первую очередь с ежегодным ростом объемов капитальных вложений в объекты государственной и муниципальной собственности. Кроме того, вот уже третий год наблюдается рост объемов жилищного строительства, а также объемов работ по созданию объектов социальной инфраструктуры. Уточним, что в сложившихся условиях нарастающего давления коллективного запада выполнение задач федеральных адресных инвестиционных программ становится критически важным. Ежегодный объем капитальных вложений в государственную и муниципальную собственность, начиная с 2019 г. составил порядка 3,5 трлн. рублей. Их освоение характеризуется с одной стороны длительностью, с другой, многоэтапностью процедур перераспределения средств между объектами капитального строительства (ОКС) и как результат срываются сроки строительства и возникают объекты незавершенного строительства. Анализ причин роста количества незавершенных ОКС позволил выявить финансовую несбалансированность программных статей затрат, множество технических сложностей нивелирования факторов удорожания строительных ресурсов, недостаточную гибкость порядка корректировки хода исполнения программы капитальных вложений [1]. Все это не позволяет нормализовать кассовое исполнение, затягивая сроки строительства и приводя в конечном счете к росту объемов незавершенного строительства. Принимаемые Правительством РФ меры несомненно важны и своевременны. В то же время действующие институциональные механизмы также требуют дальнейшего развития.

Материалы и методы

В рамках основных методов, способных нормализовать ситуацию в сегменте формирования долгосрочной сбалансированной программы капитальных вложений, Правительством РФ принято специальное Постановление Правительства № 1370 [2]. Его целью стало формирование сбалансированной программы капитальных вложений. Задействованы:

- 1) меры оптимизации процедур по планированию бюджетных расходов. Процесс должен стать четким и прозрачным. Объем обосновывающих материалов существенно сокращается;
- 2) методы оперативной адаптации планов государственных капитальных вложений за счет ускорения принятия решений по перераспределению средств федерального бюджета между ОКС;
- 3) мероприятия по оцифровке процессов освоения капитальных вложений, что предполагает перевод всех процессов по формированию и реализации проектов строительства/реконструкции ОКС в государственную интегрированную информационную систему «Электронный бюджет» [3];

По расчетам аналитической службы правительства РФ указанные меры позволяют увеличить в ежегодном измерении на 5 % долю введенных ОКС. Кроме того, оперативная адаптация предполагает применять меры опережающего финансирования с учетом обозначенных приоритетов по включенным в программу ОКС. Это прежде всего, переходящие объекты, объекты незавершенного строительства, а также объекты, включаемые по поручениям Президента РФ и Правительства РФ. В отдельных случаях возможно включение объектов по решению Президиума (штаба) правительственной комиссии по региональному развитию Российской Федерации.

Предусмотрены также меры по нормативно правовому регулированию порядка формирования и реализации программы. В соответствии с ними полномочия по организации процессов создания и реализации комплексной государственной программы РФ «Строительство» переданы в Минстрой РФ.

Результаты исследования

Предпринимаемые Правительством РФ меры направлены на последовательную ликвидацию запредельно высоких объемов незавершенного строительства. По состоянию на 1 января 2022 г. сумма вложений в объекты незавершенного строительства оценивается в 5 трлн. рублей [4]. 82 тыс. объектов

* Бурлуцкий Н.А. Институционализация процессов управления стоимостью строительства / Н.А. Бурлуцкий // Russian Economic Bulletin. – 2023. – Т. 6, № 3. – С. 87-90

находятся в незавершенном состоянии. Сроки сдачи сбиты, а судьба этих объектов не ясна. План мероприятий о новых подходах к управлению незавершенными объектами капитального строительства [5] предполагает проведение инвентаризации ОКС, создание федерального реестра, а также централизацию функций, повышение компетенций и ответственности заказчиков строительства. Активно создаются механизмы по управлению объектами незавершенного строительства и формированию мер по их ликвидации, являясь неотъемлемой частью системных мер стратегического развития строительства [3, 6, 7].

Между тем, подчеркивая значимость принятых решений, ряд проблем остался за рамками порядка урегулирования диспропорций в планировании и освоении капитальных вложений. Представляется, что ликвидация рассинхронизированности периодов планирования регионов, министерств и ведомств, объемов региональных инвестиций и инвестиций на федеральном

уровне, а также несоответствия объемов и лимитов инвестиций, неопределенности порядка погашения затрат на разработку проектной документации и др., невозможна без создания Центра управления стоимостью. Его функционал, с одной стороны, должен в полной мере обеспечить обоснованность мероприятий комплексной государственной программы «Строительство», с другой, достоверность стоимостных параметров вошедших в программу ОКС. Реализация указанного функционала потребует структуризации данных по ресурсному обеспечению и актуализации стоимости на основе мониторинга критически важных стоимостных позиций, группировки и кластеризации событийных данных. При этом, новый институт в форме Центра управления стоимостью должен не только мониторить стоимость ресурсов, но и вести реестр востребованной экономически эффективной документации повторного применения. В конечном счете должна быть разработана ресурсно-технологическая модель строительства с учетом оценки достоверности стоимости строительных работ.

Заключение и обсуждение

Имея в виду необходимость разработки новых норм и правил планирования государственных капитальных вложений, предлагается учесть опыт негосударственного сектора строительной отрасли. При переходе от методов долевого строительства к повсеместному использованию проектного подхода возник ряд объективных коллизий [7]. По происшествии времени отметим, что их влияние было отчасти смягчено применением ипотечных льгот, регулированием сроков перехода на использование инструментов информационного моделирования и др. Вместе с тем, использование информационных технологий позволило обеспечить не только прозрачность ресурсооборота и условий взаимодействия участников инвестиционно-строительной деятельности, но повлияло на уровень обоснованности проектных решений, а также достоверность затрат на строительство. Более того, именно коммерческий сегмент строительной отрасли выявил чрезвычайно остро стоящую проблему поиска эффективных методов управления стоимостью строительства на ранних стадиях реализации проекта и планирования затрат [8]. Непрерывность процесса изменения стоимостных параметров ОКС является перманентным источником неопределенности. Тем не менее, ожидаемые риски не оцениваются в прогнозных расчетах, а инструментарий их нивелирования на предпроектной стадии отсутствует. И если в негосударственном секторе это риски застройщика, то в государственном секторе это риски бюджета, а стало быть касаются всех налогоплательщиков. Фактическое отсутствие инструментов управления стоимостью приводит к сбоям инвестиционно-строительных процессов, возникновению диспропорций и срыву выполнения адресных программ. Именно этой деятельности и должен заниматься Центр управления стоимостью. В эпицентр его функционала предлагается положить аналитическую деятельность по сбору, обработке и подготовке данных с последующим извлечением закономерностей из отцифрованных и структурированных данных о состоявшихся проектах.

Проведенное исследование показало, что деятельность по анализу состоявшихся проектов строительства, использующих государственные капитальные вложения на практике не проводится, что исключает возможность использования широкого спектра статистических, эконометрических методов прогнозирования. Таким образом, создание нового института в форме Центра управления стоимостью, способного структурировать и регламентировать потоки данных, разрабатывать способы их обработки, формировать достоверные прогнозные данные, является целесообразным решением множества проблем обеспечения достоверных данных о стоимости строительных работ.

Литература

1. Викторов М.Ю. Жилищное строительство в современных условиях торможения экономического роста // Вестник МГСУ. 2020. Т. 15. № 12. С. 1708 - 1716.
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.09.2022 г. № 1730 «Об утверждении комплексной государственной программы Российской Федерации «Строительство» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.minstroyrf.gov.ru/docs/233632/>
3. Какие стратегические приоритеты и цели установлены госпрограммой «Строительство» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://erzrf.ru/news/kakiye-strategicheskiye-prioritety-i-tseli-ustanovleny-gosprogrammoy-stroitelstvo>
4. Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://rosstat.gov.ru/investment_nonfinancial
5. План мероприятий ("дорожная карта") о новых подходах к управлению незавершенными объектами капитального строительства [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://base.garant.ru/403762120/#friends>
6. Яськова Н.Ю., Зайцева Л.И. Строительство: покорение пределов роста //Недвижимость: экономика, управление. 2022. № 4. С. 12 - 17.
7. Яськова Н.Ю. О цене авральных реформ (на примере долевого строительства жилой недвижимости) //Недвижимость: экономика, управление. 2019. № 4. С. 13 - 17.
8. Яськова Н.Ю. Строительство в контексте новых взглядов на цели экономического развития //Известия вузов. Инвестиции. Строительство. Недвижимость. 2018. Т. 8. № 1 (23). С. 133 - 142.