

НОВЫЕ ПОДХОДЫ К УПРАВЛЕНИЮ НЕЗАВЕРШЕННЫМИ ОБЪЕКТАМИ КАПИТАЛЬНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА В РАМКАХ ТРАНСФОРМАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОЙ АДРЕСНОЙ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПРОГРАММЫ

Виктория Викторовна Сирота^а

DOI: 10.22394/2070-8378-2024-26-1-53-61

^а Управление делами Президента Российской Федерации

Аннотация: В статье рассматриваются актуальные проблемы управления незавершенными объектами капитального строительства, описывается их масштаб и влияние на экономику страны в части достижения стратегических целей развития. Отмечается, что до настоящего времени реализуемые меры по снижению количества незавершенных объектов капитального строительства не привели к существенному изменению. Система управления, нацеленная на недопущение появления новых незавершенных объектов капитального строительства, требует дополнительной настройки. В связи с этим выявляются ключевые факторы и риски, приводящие к возникновению таких объектов, проводится систематизация рисков по укрупненным стадиям реализации Федеральной адресной инвестиционной программы (ФАИП). Проводится анализ трансформации подходов к управлению указанными объектами. Принимаемые меры исследуются с точки зрения их результативности и направленности на решение каждой из выявленных проблем. С учетом сложностей в определении сметной стоимости строительства и необходимости последующей его реализации в рамках установленного бюджета ставится вопрос о возможности замены государственной экспертизы на негосударственную. В дополнение предлагается ввести ряд мер за неисполнение сроков, качества и бюджета проекта.

Ключевые слова: государственное управление, федеральное имущество, незавершенные объекты капитального строительства, федеральная адресная инвестиционная программа

Дата поступления статьи в редакцию: 4 января 2024 года.

NEW APPROACHES TO MANAGING UNFINISHED CAPITAL CONSTRUCTION PROJECTS AS PART OF THE TRANSFORMATION OF THE FEDERAL TARGETED INVESTMENT PROGRAM

Victoria V. Sirota^a

RESEARCH ARTICLE

^a The Administrative Directorate of the President of the Russian Federation

Abstract: The article examines the practical challenges associated with overseeing unfinished capital construction objects, characterizes the scope of the issue, and highlights its implications for the country's economy in accomplishing strategic development goals. The practice shows that the implemented measures to reduce the number of unfinished capital construction objects have not resulted in a significant change. The management system aimed at preventing the emergence of new unfinished capital construction objects needs further adjustment. The study aims to identify the primary factors and associated risks that contribute to the emergence of unfinished capital construction objects. The risks are categorized based on the cumulative stages in implementing the Federal Targeted Investment Program. The author analyzes the transformation of approaches to the managing these objects. The measures taken are evaluated in terms of their effectiveness and focus on addressing each of the identified management problems. Given the challenges associated with estimating construction costs and the requirement to subsequently realize construction within the budgeted amount, the study poses the question of whether state expertise can be substituted with non-state expertise. The author suggests implementing several measures if the project's timeline, quality, or budget are not met.

Keywords: public administration, federal property, unfinished capital construction projects, federal targeted investment program

Received: January 4, 2024.

Введение

Актуальность проблемы управления незавершенными объектами капитального строительства обусловлена тем, что длительное строительство объектов, а впоследствии и их приостановка приводят к неэффективному использованию бюджетных средств: средства расходуются в ущерб иным потребностям экономики, что не позволяет достичь стратегических целей развития, в том числе национальных программ и проектов.

Наличие данной проблемы признается как Правительством Российской Федерации и профильными федеральными органами исполнительной власти (Минстроем России, Росимуществом, Минэкономразвития России)^{1,2}, так и непосредственно теми пользователями, в интересах которых осуществляется строительство.

Отметим, что доля средств на реализацию Федеральной адресной инвестиционной программы (далее – ФАИП) в бюджете страны на 2023 год составила 3,3 % (1 трлн руб.), при том что объем незавершенных объектов капитального строительства (далее – ОНС) по состоянию на 2022 год составил 5 трлн руб. (17 % от бюджета)³.

Тематика реализации ФАИП и управления снижением объемов незавершенных объектов капитального строительства как в количественном, так и в стоимостном выражении являются предметом научного рассмотрения. При этом основным предметом изучения становятся механизмы правового регулирования реализации ФАИП (А.Б. Золотарева) и вопросы страховой защиты государственных инвестиций (Е.В. Сидорова); описываются различные правовые подходы к определению термина ОНС (Э.Ц. Батуева, Т.Ф. Даржаева, В.А. Алексеев, О.В. Домнин, С.В. Домнина), анализируются факторы, приводящие к возникновению ОНС, действенность суще-

ствующих мер снижения количества ОНС, изучаются вопросы управления ОНС (Н.Г. Верстина, О.В. Домнин, С.В. Домнина, М.А. Кучеренко), выдвигается ценностный подход к управлению снижением количества ОНС (Ю.М. Брюханов) [Алексеев, 2018. С. 25–28; Батуева, Даржаева, 2018. С. 57–61; Брюханов, 2021. С. 8–17; Верстина, Кучеренко, 2020. С. 26–30; Верстина, Кучеренко, 2019. С. 39–45; Домнин, Домнина, 2020. С. 374–377; Золотарева, 2023. С. 8–26; Куторова, Ефимова, 2022; Сидорова, 2012. С. 100–102].

ФАИП по своей сути отличается от других видов инвестиций и требует применения специальной системы управления. Так, инвестиции в реализацию ФАИП – это в первую очередь долгосрочный период, который зачастую выходит за рамки бюджетного горизонта планирования. Во-вторых, это большой масштаб инвестиций и, соответственно, влияние на всю экономику страны. В-третьих, это сложности планирования и учета всех возможных рисков и факторов⁴.

На регулярной основе по поручению Президента Российской Федерации и Правительства РФ разрабатываются меры по снижению количества ОНС, однако их реализация до настоящего времени не привела к существенному изменению статистики. Если до 2022 года управление ОНС представляло собой контрольный сбор данных о количестве объектов незавершенного строительства без каких-либо действий по решению вопросов по их устранению, то начиная с 2022 года на уровне Правительства РФ осуществляется переход к системному решению этой проблемы. Так, назначен ответственный за решение проблемы ОНС орган – Минстрой России, утверждены план мероприятий («дорожная карта»), связанных с новыми подходами к управлению незавершенными объектами капитального строительства⁵, правила формирования и ведения федерального реестра незавершенных объектов капитального строительства, а также критерии принятия решений о дальнейшей судьбе таких объектов. За период 2022–2023 годов Минстроем России совместно с профильными органами исполнительной власти собраны две комиссии и в федеральный реестр включен 441 ОНС. По данным объектам приняты решения о дальнейшем использовании. Однако по-прежнему актуальными для всех участников процесса государственного управления остаются вопросы о том, будут ли указанные

- 1 Рекомендации участников круглого стола, проведенного Комитетом Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера (протокол № 312 от 26.07.2023). <http://council.gov.ru/activity/activities/roundtables/147025/>
- 2 Постановление Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2022 года № 1730 «Об утверждении комплексной государственной программы Российской Федерации «Строительство»».
- 3 Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» от 05.12.2022 № 466-ФЗ (последняя редакция); распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 октября 2022 года № 3268 р «Об утверждении Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года».

- 4 Kim Jay-Hyung, Jonas Arp Fallov, Simon Groom Public Investment Management Reference Guide. International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank. 2020. <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/2e0fa0e5-254e-5119-ab70-4ebfeb3f8ef/content>
- 5 Утверждена Председателем Правительства Российской Федерации М.В. Мишустин 24 марта 2022 года (№ 2895п-П13).

меры способствовать реальному уменьшению количества ОНС и возможно ли не допустить появления новых ОНС.

Подходы к определению термина «незавершенный объект капитального строительства»

В настоящее время отсутствует единое, закрепленное на уровне законодательства определение термина «незавершенный объект капитального строительства». Вместе с тем в реестр незавершенных объектов капитального строительства могут быть включены объекты в соответствии со статьей 55.34 Градостроительного кодекса РФ⁶.

При этом сведения об объектах попадают в Межведомственную комиссию по рассмотрению незавершенных объектов капитального строительства из Федерального казначейства по формам бюджетной отчетности «Сведения о вложениях в объекты недвижимого имущества, объектах незавершенного строительства», из Росреестра в формате перечня ОНС и непосредственно от главных распорядителей бюджетных средств (далее – ГРБС).

Чаще всего в отчетность по ОНС попадают только те объекты, по которым осуществлен кадастровый учет и на которые зарегистрированы права как на объект незавершенного строительства. В то же время имеется большое число объектов, на разработку проектной документации которых выделены бюджетные средства, или тех объектов, по которым начаты строительные работы, но процент готовности очень низок, следовательно, они, в силу законодательных требований, не могут быть отнесены к незавершенным объектам капитального строительства.

При анализе системы управления ОНС выделяют две группы проблемных объектов: «брошенные», строительство которых приостановлено и законсервировано, и «долгострой», строительство которого ведется уже более пяти лет⁷.

Представляется, что для решения проблемы незавершенного строительства надо в первую очередь

понимать масштаб проблемы и определить объект незавершенного строительства, учитывая бюджетные затраты на него, начиная со стадии проектных работ.

В настоящее время всем объектам незавершенного строительства присваивается в системе «Электронный бюджет» уникальный номер. Целесообразным было бы присваивать этот уникальный номер будущему объекту уже на стадии проектных работ или на стадии принятия решения о включении объекта в ФАИП и выделения бюджетных ассигнований. Поскольку главное, что необходимо для решения проблемы ОНС, – это недопущение причинения убытков государству и обеспечение достижения целей государственного управления, а именно – завершения инвестиционного проекта и ввода объекта в эксплуатацию. В данном случае любой объект после включения его в ФАИП и выделения финансирования (вне зависимости от объема) должен получить статус ОНС с присвоением уникального номера и возможностью отслеживания реализации проекта по его строительству / реконструкции в режиме реального времени. Это позволит контролировать эффективность расходования всего объема бюджетных средств, выделяемых на реализацию ФАИП.

Причины возникновения ОНС

ОНС могут возникнуть на любой стадии реализации ФАИП под влиянием различных рисков. В **таблице 1** перечислены основные риски, приводящие к возникновению ОНС.

Помимо указанных рисков причинами возникновения ОНС являются ошибки и недоработки в таких элементах управления реализацией ФАИП, как: планирование, организация, мотивация, координация и контроль. Наиболее значимые проблемы перечислены в **таблице 2**.

Остановимся на ключевых проблемах в управлении ОНС. Главная причина низких темпов снижения количества ОНС заключается в отсутствии реальных мер ответственности за бездействие в отношении ОНС. В настоящее время, если объект не достроен, пользователи и ГРБС в отчетных документах указывают лишь причины недостроя и предложения по дальнейшему управлению объектом. Но эти предложения не будут реализованы при отсутствии ответственности за их неисполнение. За пересмотр и продление срока ввода объекта в эксплуатацию даже в рамках ФАИП ГРБС не несет материальной ответственности: допускается продление сроков исходя из рыночной ситуации и при отсутствии финансирования в бюджете на очередной год. При этом ГРБС разрешено включать новые объекты капитального строительства в ФАИП при наличии своих ОНС, не обеспеченных финансированием. Факти-

6 Федеральный закон от 30 декабря 2021 года № 447-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» введена глава 65 Градостроительного кодекса Российской Федерации «Отнесение объектов незавершенного строительства, строительство, реконструкция которых осуществляются полностью или частично за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, к незавершенным объектам капитального строительства».

7 Бюллетень Счетной палаты РФ. Незавершенное строительство 2020. № 11 (276). <https://ach.gov.ru/statements/byulleten-schetnoy-palaty-11-276-2020-g>

Таблица 1. Стадии формирования ФАИП и риски возникновения ОНС
Table 1. Stages of implementing the Federal Targeted Investment Program and risks of capital construction object occurrence

№ п/п	Укрупненные стадии формирования и реализации ФАИП	Риски, которые могут привести к появлению ОНС
1	Инициирование включения объекта в ФАИП и подготовка необходимой документации	- Отсутствие необходимой документации и правоустанавливающих документов на земельный участок; - связанный с ним риск последующих проблем при оформлении акта ввода объекта в эксплуатацию; - недостаточно проработанная возможность технологической и финансовой реализации проекта; - низкая проработка градостроительного потенциала участка и технологических и технических возможностей реализации проекта; - формирование некорректных технико-экономических показателей проекта; - включение в ФАИП укрупненных инвестиционных проектов, пообъектный перечень распределения инвестиций по которым не сформирован
2	Подготовка задания на проектирование и разработку проектной документации	- Недостаточная компетенция заказчиков; - неполноценно сформированное задание на проектирование и последующий риск некачественной разработки проектной документации
3	Госэкспертиза проектной документации	Риски затягивания / неполучения положительного заключения Главгосэкспертизы из-за недоработок на 1–3 стадиях ФАИП
4	Получение разрешения на строительство	Длительный инвестиционно-строительный цикл, риски удорожания стоимости строительства
5	Строительно-монтажные работы	- Рост стоимости строительства вследствие экономической конъюнктуры; - рост стоимости строительства вследствие длительных сроков контракта, повышающих риски исполнителя; - риски перерывов в финансировании с последующими рисками устаревания проектной документации и удорожания сметной стоимости; - отсутствие средств федерального бюджета на реализацию работ по объекту на очередной год; - исключение объекта из ФАИП; - банкротство подрядчика с последующей заморозкой объекта и необходимостью дофинансирования
6	Ввод объекта в эксплуатацию	Неполный комплект требуемой документации, несоответствие построенного объекта проекту

Источник: Составлено автором

Source: Compiled by the author

чески получается, что мотивация достраивать объект или принимать иные управленческие решения относительно его дальнейшей судьбы отсутствует.

Вторая проблема управления ОНС – неэффективность механизмов определения сметной стоимости строительства на основании базисно-индексного подхода. В целях эффективного расходования бюджетных средств и недопущения растрат федерального бюджета создана система государственной экспертизы сметной стоимости капитального строительства. Смета на капитальное строительство формируется путем определения ее цены в базис-

ном уровне цен и пересчета в текущий (прогнозный) уровень цен с использованием системы текущих (прогнозных) индексов. И хотя при данном подходе применяются рыночные и прогнозные коэффициенты, положительную экспертизу получает стоимость, не вполне соответствующая рыночной. Помимо этого, заключение госконтрактов на сами строительные работы через действующую систему госзакупок еще больше снижает стоимость работ. В итоге получить добросовестного подрядчика, который в условиях рынка сможет реализовать проект в соответствии с требованиями (качество, сроки, бюджет), становится все сложнее.

Зачастую реализация проекта заканчивается на стадии подготовки, ожидания, доработки и переделки проектной документации, которая все же получает положительное заключение. Однако по итогам Главгосэкспертизы становится понятно, что реализовать проект, который укладывался бы в указанную стоимость и был бы завершен в указанные сроки, не получится. В итоге созданная система защиты бюджетных средств в виде обязательной Главгосэкспертизы приводит к тому, что на прохождение данной системы защиты тратятся огромные деньги, а создаваемые проекты либо совсем не реализуются (остаются на стадии проекта), либо переходят в разряд «брошенных» и «долгостроев».

Еще одну проблему в строительстве объектов за счет бюджетных средств можно обозначить как конфликт пользователей и заказчиков. Пользователи – это те подведомственные ГРБС организации, в интересах которых осуществляется строительство. Под заказчиками понимается, как правило, единый заказчик для каждого ГРБС, который выступает заказчиком по объекту. С 2023 года заказчик – это ППК «Единый заказчик в сфере строительства» (далее – Единый заказчик). И если задача пользователя – получить качественный функциональный объект, который он будет долго и беспрепятственно эксплуатировать с возможностью

Таблица 2. Проблемы управления снижением объемов ОНС и меры, принимаемые с начала трансформации системы управления**Table 2. Problems of managing the decline in capital construction facilities and measures taken after the beginning of the management system transformation**

№ п/п	Проблемы управления снижением объема ОНС до 2022 года	Принятые меры с 2022 года	Направленность мер	
			Снижение объема ОНС, в выявленных на 01.01.2022	Недопущение появления новых ОНС
1	Отсутствует ответственное за работу с ОНС ведомство. Вопрос находится одновременно на контроле Минстроя России, Минфина России и Минэкономразвития России	- Назначение Минстроя России ответственным за решение вопроса с ОНС; - создание Единого заказчика в сфере строительства	+	+
2	Отсутствие реальных мер ответственности за реализацию проекта ФАИП по объекту в части срыва сроков строительства, его качества и бюджета	–	–	–
3	Отсутствие полноты информации о всех ОНС и стадиях их реализации	- Формирование реестра объектов незавершенного строительства; - утверждение порядка списания бюджетных затрат на незавершенные объекты строительства; - переход к учету объектов в Единой информационной системе «Электронный бюджет» и создание в нем системы мониторинга строительства	+	+
4	При включении объекта нового строительства в ФАИП выделение финансирования на текущий и последующие годы не покрывало полного цикла строительства	Горизонт ФАИП расширен с трех до пяти лет	+	+
5	Включение новых объектов в ФАИП при условии недофинансирования достройки ОНС и переходящих объектов	Приоритетом выделения бюджетных средств на реализацию ФАИП являются ОНС	+	+
6	Выделение финансирования исходя из положительного заключения Главгосэкспертизы на сметную стоимость, рассчитанную на основании базисно-индексного метода	Реализуется переход от базисно-индексного метода определения сметной стоимости строительства к ресурсному	–	+
7	Конфликт интересов пользователя и заказчика	–	–	–
8	Некомпетентность заказчика и пользователя	Централизация фактического исполнения проектов на стадии строительства путем передачи функций планирования и реализации от ГРБС к Единому заказчику	+	+ / –
9	Отсутствие единого регламента мер по реализации дальнейшей судьбы ОНС	Определены последствия включения незавершенного объекта капитального строительства в реестр в виде принятия конкретных управленческих решений	+	–
10	Отсутствие гибкости финансирования объектов ФАИП: неиспользованные средства возвращаются в резервный фонд Правительства РФ либо переносятся как остатки на следующий год	Возможность перераспределения бюджетных средств внутри ФАИП между годами и объектами строительства	–	+

Источник: Составлено автором

Source: Compiled by the author

гарантийного обслуживания, то задача заказчика – как можно быстрее построить объект и передать затраты по нему пользователю. Следует отметить, что в настоящее время отсутствует нормативный правовой акт, регламентирующий порядок включения объектов в программу деятельности Единого заказчика и порядок его взаимодействия с ГРБС.

Немаловажной проблемой в реализации ФАИП является включение в программу объектов без необходимой проектной документации. Большинство пользователей не обеспечены достаточным финансированием со стороны ГРБС для разработки проектной документации. В этом случае в целях реализации капитального строительства зачастую в ФАИП включаются объекты, по которым отсутствует проектная документация, а понимание стоимости, объемов и сроков строительства приходит уже после включения объекта в ФАИП. Это нередко приводит к невозможности выделения финансирования в полном объеме после установления достоверной стоимости, к перерывам в финансировании, и, как следствие, проектная документация не находит применения. К тому времени, когда выделяется необходимое дополнительное финансирование, проектная документация устаревает и приходится существенно дорабатывать проект, что негативно влияет на сроки и общую стоимость строительства.

Недостаточная компетентность пользователя и заказчика на стадии проработки возможности включения объекта в ФАИП может привести к некачественной проработке градостроительного потенциала земельного участка, а также возможности подключения объекта к существующим инженерным сетям.

Обычно техническое задание на объект готовят пользователи, в интересах которых и осуществляется строительство, но, как показывает практика, проработка вопроса о возможности строительства осуществляется на низком уровне. Многие проблемы, связанные с невозможностью реализации строительства, возникают уже на стадии готового проекта, отправленного на госэкспертизу: невозможность строительства в первом и втором водных поясах, наличие на земельном участке объекта культурного наследия, недостаточная обеспеченность инженерными сетями. Необходимость решения указанных проблем также приводит к увеличению сроков и стоимости проекта.

Трансформация системы управления реализацией ФАИП

Начиная с 2022 года руководством страны был принят ряд нормативных правовых актов, направленных на решение проблемы управления ОНС. Ключевыми принципами изменений стали следующие:

1. В качестве приоритетов для выделения бюджетных средств на реализацию ФАИП определены достройка старых ОНС и недопущение появления новых.

2. Цифровизация системы управления строительством.

Председатель Правительства Российской Федерации М.В. Мишустин подписал постановление, которое дает возможность осуществлять автоматизированный мониторинг строительства объектов с федеральным финансированием в режиме реального времени на базе информационной системы «Электронный бюджет». Указанная система планируется к использованию с 1 января 2024 года для принятия управленческих решений на основе данных о достижении обязательных контрольных точек от получения госэкспертизы и разрешения на строительство до ввода объекта в эксплуатацию и регистрации прав на него^{8,9}.

Многие функции государственного управления основаны на информационных системах, и качество этих систем имеет большое значение для эффективности и прозрачности процесса управления. Информационные системы могут быть независимыми и отдельными, но они должны быть интегрированы с государственной информационной системой управления финансами и включать следующие стадии реализации ФАИП: разработка и оценка проектов, взаимодействие с системой закупок, взаимодействие с системой исполнения бюджета и системой управления федеральным имуществом¹⁰.

3. Централизация вертикали управления объектами ФАИП и фактического исполнения проектов путем назначения ответственного за реализацию программы ФАИП Минстроя России, а также путем передачи функций планирования и реализации инвестиционных проектов от ГРБС к ППК «Единый заказчик в сфере строительства».

Единый заказчик консолидирует функции заказчика Минспорта России, Минобрнауки России, Минкультуры России, Минздрава России и занимается достройкой проблемных объектов¹¹. Безусловным достоинством таких изменений являются: освобо-

8 <https://www.kommersant.ru/doc/6196918>

9 <http://government.ru/news/50317/>

10 Pima Handbook Public Investment Management Assessment 2022 1-st Edition. International Monetary Fund. 2022. <https://www.imf.org/en/Publications/Books/Issues/2022/07/12/PIMA-Handbook-Public-Investment-Management-Assessment-1st-Edition-50166>

11 Федеральный закон «О публично-правовой компании "Единый заказчик в сфере строительства" и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 22 декабря 2020 года № 435-ФЗ.

ждение ГРБС от несвойственных функций по управлению строительством, единая ответственность за дострой ОНС, высокая квалификация и компетентность заказчика, возможность экономии на масштабах закупок. Однако эффективность и целесообразность централизации функций нового строительства у одного исполнителя можно будет оценить лишь по мере реализации строительства объектов ФАИП.

4. Определен порядок формирования реестра объектов незавершенного строительства и принятия решения об их дальнейшей судьбе, утвержден порядок списания ОНС или затрат, понесенных на ОНС. Образована межведомственная комиссия по рассмотрению объектов ОНС и определению их дальнейшей судьбы (Минстрой России, Минфин России, Росреестр, Росимущество, Федеральное казначейство).

5. Реализуется переход от базисно-индексного метода определения сметной стоимости строительства к ресурсному, построенному на мониторинге рыночных цен¹². Реализация данной меры затруднена из-за низкой (всего 10 %¹³) наполняемости Единой информационной системы.

6. Существенным улучшением условий реализации ФАИП стала возможность перераспределения бюджетных средств внутри ФАИП между годами и объектами строительства (ранее неиспользованные средства возвращались в резервный фонд Правительства РФ либо переносились как остатки на следующий год).

7. Сокращены избыточные процедуры и сроки получения разрешительной документации для реализации строительства.

Оценка последствий трансформации системы управления ФАИП

Происходящая трансформация в части цифровизации, усиления и централизации вертикали государственного управления направлена в первую очередь на решение проблем в отношении существующих ОНС (см. таблицу 2). При этом система управления, направленная на решение проблемы недопущения появления новых объектов ОНС, требует дополнительной настройки. Это подтверждается мнением ряда экспертов, в том числе Счетной палаты¹⁴.

12 С 25 февраля 2023 года в соответствии с приказом Минстроя России № 1133/пр от 27 декабря 2022 года вступила в действие федеральная сметно-нормативная база в уровне цен по состоянию на 1 января 2022 года.

13 www.kommersant.ru/doc/6173462

14 Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2024 год и плановый период 2025 и 2026 годов».

1. Несмотря на подходы к формированию ФАИП, сформулированные Президиумом (штабом) Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации¹⁵, бюджетные ассигнования на реализацию ФАИП по ряду объектов не соответствуют перечню объектов ГП «Строительство» (их объем на 9,7 % меньше объемов ГП на 2024 год), ряд объектов из ГП «Строительство» не вошел в ФАИП, так же как и ряд объектов ФАИП не входит в перечень ГП «Строительство».

2. Включение новых объектов в ФАИП осуществляется при наличии не обеспеченных финансированием переходящих объектов и объектов незавершенного строительства. Так, из 441 объекта незавершенного строительства, перечень которых содержится в федеральном реестре, по 176 приняты решения ГРБС о завершении их строительства, при этом в ФАИП на 2024 и 2025–2026 годы попали лишь 18.

3. В 2024 году предусматривается строительство, реконструкция и приобретение 650 объектов капитального строительства, при этом по 99 объектам представлены обоснования необходимости включения объекта в ФАИП при отсутствии необходимой документации, из них по 63 объектам имеется поручение Президента Российской Федерации и/или Правительства Российской Федерации.

4. Существенным риском успешной реализации ФАИП по ряду объектов является отсутствие правоустанавливающих документов на земельные участки (по 36 объектам).

5. По ряду объектов на один год реализации запланировано как проведение проектно-изыскательских, так и выполнение строительно-монтажных работ, что несет риски реализации проекта в рамках установленных сроков и объемов бюджетного финансирования.

6. Поскольку по 109 объектам ФАИП имеются устаревшие положительные заключения Главгосэкспертизы, датированные 2007–2019 годами, возникает необходимость корректировки проектной документации с учетом изменившихся норм и требований.

7. Отсутствует методика по расчету степени готовности ОНС, что негативно влияет на возможность контроля и анализа стадии реализации ФАИП.

Дополнительные меры, направленные на снижение количества ОНС

Перечислим дополнительные меры, которые, на наш взгляд, следует ввести для снижения количества ОНС:

– создать резервный фонд, предусматривающий отчисления в размере 10 % от стоимости СМР для каждого ГРБС, которые возвращаются при завершении строительства и вводе объекта в эксплуатацию.

15 <http://government.ru/news/49091/>

В случае неисполнения обязательств по завершению строительства в установленные сроки направлять указанные отчисления на компенсацию расходов по списанию объекта, мероприятия по его дальнейшей реализации либо на дострой иных приоритетных ОНС;

- рассмотреть возможность подрядчикам заработать прибыль от проекта, а не возвращать излишние средства заказчику. В этом случае штрафы за срыв сроков проекта и обязанность по перечислению 10 % от стоимости проекта в резервный фонд строительства можно было бы переложить на них;

- рассмотреть возможность применения счетов эскароу при реализации строительства объектов при условии разработки программ льготного кредитования для генеральных подрядчиков. В данном случае бюджетные средства на финансирование объекта строительства остаются на счетах эскароу до момента ввода объекта в эксплуатацию. Подрядчик осуществляет строительство за счет собственных или привлеченных средств. Указанный вариант будет целесообразен для заказчика и подрядчика только в случае возможности заработать прибыль на проекте и при условии льготного кредитования, субсидируемого государством;

- рассчитать экономическую эффективность от возможной замены государственной экспертизы на негосударственную;

- для непрограммных объектов и объектов, по которым отсутствует проектная документация, формировать предварительный перечень ФАИП на будущий год, а выделять бюджетное финансирование и включать в программу ФАИП только после проведения оценки эффективности инвестиционных проектов и разработки проектной документации;

- разработка проекта за счет пользователей повысила бы ответственность исполнителей и точность последующего финансирования ФАИП. Для исключения рисков невключения объекта с уже разработанной проектной документацией необходимо утверждение предварительного перечня объектов на будущий год, не вошедших в основную программу на текущий год;

- прописать ответственность за неисполнение плана по строительству объектов капитального строительства. В том случае, если объект в течение пяти лет не достраивается и отсутствует техническая возможность и экономическая целесообразность достройки ОНС, обязать ГРБС провести мероприятия по списанию затрат на строительство, консервацию, передачу объектов на иной уровень собственности, продажу (приватизацию) объекта. При этом представляется целесообразной разработка единых стандартов оценки технического состояния объекта, стоимости завершения строительства зданий и сооружений и

принципиальной возможности и рациональности завершения строительства. Также при данных условиях следует предусмотреть либо компенсацию в бюджет неэффективно израсходованных средств, либо при очередном доведении средств до ГРБС довести запрашиваемую сумму за вычетом неэффективно израсходованных средств на строительство предыдущего ОНС. В случае непринятия ГРБС мер по урегулированию вопросов с текущими ОНС не выделять финансирование на новые объекты.

Предлагаемые меры возможно реализовать при условии принятия соответствующих нормативных правовых актов.

Заключение

Анализ проблем и принимаемых мер в части снижения ОНС говорит о необходимости продолжения дальнейших преобразований в этой сфере. Несмотря на существенный ряд трансформаций, которые претерпела сфера управления ФАИП, проблема наличия ОНС остается актуальной. Однако это не означает, что принимаемые меры неэффективны, так как реализация описанных мер требует значительных временных и финансовых ресурсов. Полагаем, что судить о действенности указанных мер можно будет не ранее чем через пять лет с начала преобразований, к 2026 году. Медленный темп трансформации связан с производственным циклом реализации строительных проектов, с объемами информации, которую необходимо собрать по всем ОНС в целях формирования актуальной системы мониторинга ОНС, актуального информационного ресурса расценок на строительные материалы. Помимо этого, как текущие изменения в системе управления, так и будущие должны сопровождаться утверждением соответствующих нормативных правовых актов и выстраиванием четкой системы взаимодействия всех участников процесса управления, начиная от пользователей и ГРБС, профильных ФОИВ и заканчивая непосредственно заказчиками и подрядчиками, ответственными за реализацию проектов ФАИП. В данном случае важно не только выстраивание функций контроля и администрирования процессов реализации ФАИП, но и четкое распределение ответственности за нарушение и неисполнение условий проектов.

В целях недопущения вывода из оборота значительных инвестиционных ресурсов и при недополучении социально-экономических эффектов от реализации проектов необходимо применить комплексный подход к решению задач как по уменьшению количества ОНС, так и по недопущению появления новых ОНС.

Литература

- Алексеев В.А. Определение объекта незавершенного строительства как недвижимой вещи. *Гражданское право*. 2018. № 3. С. 25–28.
- Батуева Э.Ц., Даржаева Т.Ф. Исторический процесс становления объектов незавершенного строительства в качестве объектов недвижимого имущества. *Государственная власть и местное самоуправление*. 2018. № 11. С. 57–61.
- Брюханов Ю.М. Ценностный подход к управлению снижением объема и количества объектов незавершенного строительства на мезоуровне. *Имущественные отношения в РФ*. 2021. № 12 (243). С. 8–17.
- Верстина Н.Г., Кучеренко М.А. Актуальные методические вопросы управленческой инвентаризации объектов незавершенного строительства. *Фундаментальные исследования*. 2020. № 6. С. 26–30.
- Верстина Н.Г., Кучеренко М.А. Проблема сокращения объемов незавершенного строительства при реализации инвестиционных проектов с государственным участием в РФ. *Недвижимость: экономика, управление*. 2019. № 4. С. 39–45.
- Домнин О.В., Домнина С.В. Управление объектами незавершенного строительства // Современные проблемы и перспективы развития земельно-имущественных отношений: Сборник статей по материалам II Всероссийской научно-практической конференции, Краснодар, 24 апреля 2020 года / отв. за выпуск Е.В. Яроцкая. Краснодар: Кубанский государственный аграрный университет имени И.Т. Трубилина, 2020. С. 374–377. EDN YMOZNR
- Золотарева А.Б. Проблемы и пути совершенствования правового регулирования государственных инвестиций в России. *Финансовый журнал*. 2023. № 4. С. 8–26.
- Куторова А.А., Ефимова Н.П. ФАИП: нет неразрешимых проблем. *Научный журнал «Digital»*. 2022. № 3. Т. 3. <https://cyberleninka.ru/article/n/faip-net-nerazreshimyh-problem>
- Сидорова Е.В. Государственные инвестиции в форме капитальных вложений в Российской Федерации. *Власть*. 2012. № 4. С. 100–102.

References

- Alekseev V.A. Defining unfinished construction object as an immovable property. *Grazhdanskoye pravo*. 2018. No. 3. P. 25–28. In Russian
- Batueva E.Ts., Darzhaeva T.F. Historical process of classifying unfinished construction objects as real estate objects. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoye samoupravleniye*. 2018. No. 11. P. 57–61. In Russian
- Bryukhanov Yu.M. Value-based approach to managing the decline in the volume and number of objects under construction at the meso level. *Imushchestvennyye otnosheniya v RF*. 2021. No. 12 (243). P. 8–17. In Russian
- Domnin O.V., Domnina S.V. Managing unfinished construction objects // Modern problems and prospects in the development of land and property relations: Collection of articles on the materials of the II All-Russian scientific-practical conference, Krasnodar, April 24, 2020 / edited by E.V. Yarotskaya. Krasnodar: Kubanskiy gosudarstvennyy agrarnyy universitet imeni I.T. Trubilina, 2020. P. 374–377. EDN YMOZNR. In Russian
- Kutorova A.A., Efimova N.P. The federal targeted investment program: there are no unsolvable problems. *Nauchnyy zhurnal "Digital"*. 2022. No. 3. Vol. 3. <https://cyberleninka.ru/article/n/faip-net-nerazreshimyh-problem>. In Russian
- Sidorova E.V. Public investments in the form of capital investments in the Russian Federation. *Vlast'*. 2012. No. 4. P. 100–102. In Russian
- Verstina N.G., Kucherenko M.A. Current methodological issues in management inventory of unfinished construction projects. *Fundamental'nyye issledovaniya*. 2020. No. 6. P. 26–30. In Russian
- Verstina N.G., Kucherenko M.A. The problem of reducing the volume of unfinished construction in implementing investment projects with state participation in the Russian Federation. *Nedvizhimost': ekonomika, upravleniye*. 2019. No. 4. P. 39–45. In Russian
- Zolotareva A.B. Problems and methods of improving the legal regulation of public investments in Russia. *Finansovyy zhurnal*. 2023. No. 4. P. 8–26. In Russian

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ:

Виктория Викторовна Сирота, главный советник отдела координации деятельности подведомственных организаций Главного управления жилищного и социально-бытового обеспечения
Управление делами Президента Российской Федерации (Российская Федерация, 103132, Москва, Никитников переулок, 2, подъезд 5). E-mail: vkonks@yandex.ru

Для цитирования: Сирота В.В. Новые подходы к управлению незавершенными объектами капитального строительства в рамках трансформации федеральной адресной инвестиционной программы. *Государственная служба*. 2024. № 1. С. 53–61.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR:

Victoria V. Sirota, Chief Advisor at the Department for coordinating the activities of subordinate organizations of the Main Directorate of Housing and Welfare Services
The Administrative Directorate of the President of the Russian Federation (2, entrance 5, Nikitnikov pereulok, Moscow, 103132, Russian Federation). E-mail: vkonks@yandex.ru

For citation: Sirota V.V. New approaches to managing unfinished capital construction projects as part of the transformation of the federal targeted investment program. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2024. No. 1. P. 53–61.