

# Что мешает сокращению объемов незавершенного строительства?



Почему же проблема роста объемов незавершенного строительства не разрешена до сих пор? Контрольно-счетная палата города Краснодара попыталась ответить на этот вопрос и предложить меры, принятие которых будет способствовать результативности деятельности органов исполнительной власти по сокращению незавершенки.

**Людмила Ивановна БАЛАШЕВА,**  
председатель Контрольно-счетной палаты города Краснодара

## Предыстория

В соответствии с поручением Президента РФ<sup>1</sup> Правительство РФ в срок до 31 марта 2016 года должно было обеспечить проведение инвентаризации объектов незавершенного строительства (далее — ОНС) и создание информационного ресурса, содержащего полную информацию по указанным объектам.

В дальнейшем Президент РФ поручил<sup>2</sup> Председателю Правительства РФ и высшим должностным лицам субъектов РФ в срок

до 1 февраля 2017 года обеспечить инвентаризацию ОНС (стоимостью более 10 миллионов рублей), при строительстве которых были использованы бюджетные средства. По ее итогам было необходимо принять решения о завершении строительства, реконструкции, консервации, сносе, приватизации, передаче в концессию таких объектов, а также разработать порядок и установить сроки их ввода в эксплуатацию и оформления прав собственности на них.

## Выводы Счетной палаты РФ

В 2019 году Счетная палата РФ провела масштабное мероприятие по анализу ОНС,

<sup>1</sup> Подпункт «ж» пункта 1 перечня поручений от 18 августа 2015 года № Пр-1659.

<sup>2</sup> Подпункт «г» пункта 6 перечня поручений Президента РФ по итогам заседания Государственного совета РФ от 11 июня 2016 года № Пр-1138ГС.

**ВАЖНО**



В январе 2019 года в стране насчитывалось более девяти тысяч проблемных объектов незавершенного строительства с объемом вложений около 1,5 триллиона рублей (около 30% от всего объема незавершенного строительства). Это долги-строи и брошенные объекты, на которые безрезультатно потрачены бюджетные средства. 31 января 2019 года Правительство РФ утвердило поэтапный план снижения объемов и количества ОНС. Однако, несмотря на принимаемые меры, существенного улучшения не произошло.

охватившее всю страну. В заключении по итогам проверки отмечено:

- ▶ мероприятия по инвентаризации и определению целевой функции ОНС не завершены;

- ▶ отсутствует полноценный учет ОНС, включающий информацию (данные) об объемах выполненных работ по ним, сметной стоимости, сроках начала строительства, заказчиках, подрядчиках, основаниях для начала строительства и выделения бюджетных средств для финансирования соответствующего

объекта, а также о причинах приостановления (прекращения) строительства;

- ▶ мероприятия поэтапного плана снижения объемов и количества объектов незавершенного строительства реализованы не в полном объеме;

- ▶ не завершено создание информационного ресурса, содержащего полную и достоверную информацию об объеме и о количестве ОНС.

Счетная палата РФ в своем заключении также отметила, что отчетная информация органов исполнительной власти по объему и количеству ОНС является только финансовой и формируется один раз в год, что не представляется достаточным для подготовки и принятия эффективных управленческих решений. Кроме того, существующее нормативно-правовое регулирование не обеспечивает комплексного решения проблемы снижения объема и количества ОНС и требует совершенствования законодательства Российской Федерации. В частности, в законодательстве РФ не определено понятие «незавершенное строительство». Минэкономразвития России, являясь ФОИВ, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-пра-

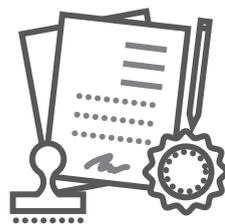
**Рисунок. Структура незавершенного строительства в городе Краснодаре на 1 января 2020 г.**



## ПРЕДЛОЖЕНИЕ ПОДДЕРЖИВАЕМ

По итогам проверки СП РФ разработаны системные предложения Правительству РФ, направленные на сокращение объема и количества ОНС, они, несомненно, помогут сдвинуть процесс с мертвой точки. На наш взгляд, наиболее значимыми будут следующие документы:

- ▶ об установлении критериев принятия решения о способе вовлечения в хозяйственный оборот ОНС, а также порядка принятия такого решения;
- ▶ о разработке порядка проведения инвентаризации имущества, включая ОНС, содержащего в том числе рекомендации органам государственной власти субъектов РФ руководствоваться его положениями при организации работы (утверждении нормативного правового акта) по инвентаризации имущества (включая ОНС);
- ▶ о разработке порядка проведения оценки технического состояния ОНС, результаты которой будут учитываться при определении способа вовлечения объекта незавершенного строительства в хозяйственный оборот (целевой функции);
- ▶ об утверждении методики оценки объектов незавершенного строительства, позволяющей определить объем средств бюджета, необходимый для вовлечения в хозяйственный оборот ОНС, содержащей в том числе рекомендации органам государственной власти субъектов РФ руководствоваться ее положениями при организации работы (утверждении соответствующей методики).



вовому регулированию в сфере инвестиционной деятельности и государственных инвестиций, не наделено полномочиями по нормативно-правовому регулированию вопросов незавершенного строительства. Не предусмотрено и представление органами исполнительной власти субъектов РФ в Минэкономразвития России информации о ходе выполнения мероприятий планов снижения объемов и количества ОНС. Отсутствуют и единые для всей страны методики оценки ОНС, которые позволили бы определить объем бюджетных средств (в текущем уровне цен или прогнозном уровне цен), необходимый для вовлечения этих объектов в хозяйственный оборот. Инвентаризация имущества, включая объекты незавершенного строительства, осуществляется в соответствии с документами (методическими рекомендациями), которые не зарегистрированы Министерством юстиции РФ и, соответственно, не носят обязательный характер применения.

### Проблема не решена

Краснодарский край по количеству объектов и объему незавершенного строительства занимает в списке российских регионов 45-е место. Около 40% всего объема ОНС в крае — вклад Краснодара. Вопросы незавершенного строи-

тельства находились всегда в фокусе внимания Контрольно-счетной палаты города. Поскольку стоимость ОНС в муниципалитете сопоставима с объемом собственных доходов бюджета, предложения по сокращению объемов и количества незавершенки Счетная палата вносила ежегодно. Несмотря на работу, проводимую администрацией города, объем незавершенного строительства по объектам, начатым в предшествующие периоды, остается высоким.

Новые федеральные стандарты бухгалтерского учета, в соответствии с которыми с 1 января 2018 года изменились подходы к оценке активов, подтолкнули Контрольно-счетную палату Краснодара к более активным действиям в отношении незавершенного строительства. Теперь активами могут признаваться только приносящие или способные приносить пользу основные средства. И хотя, строго говоря, капитальные вложения в незавершенное строительство не актив, но потенциально могут им стать (или не стать!). Ввиду значительных объемов таких затрат важно понимать, способны ли они в последующем приносить пользу или мы имеем риски утраты бюджетных средств. Минфин России установил обязанность провести инвентаризацию

ОНС в 2018 году по новой форме, предполагающей установление целевой функции ОНС. В ходе внешней проверки достоверности отчетности об исполнении бюджета за 2018 год Контрольно-счетная палата установила нарушение данного требования, в связи с чем четырем ГРБС города Краснодара, имеющим значительные объемы незавершенного строительства, были выставлены предписания о необходимости провести повторную инвентаризацию.

Анализ, проведенный по результатам инвентаризации незавершенного строительства, показал, что на 1 января 2020 года в Краснодаре объем незавершенного строительства по 901 объекту составил 14,6 миллиарда рублей, из них 28% — проблемные ОНС (при среднероссийском уровне 30%):

- ▶ у 16% ОНС фактический срок строительства превышает пять лет, строительные работы приостановлены без обеспечения консервации;

- ▶ 12% ОНС подлежат списанию (причины — ПИР и ПСД устарели, отсутствует первичная документация по затратам).

### Ответственность руководителя

Почему же проблема роста объемов незавершенного строительства не разрешена до сих пор? Наряду с системными причинами, отмеченными в вышеуказанном заключении СП РФ, на наш взгляд, не менее важной причиной является отсутствие адекватной

персональной ответственности руководителя, принимающего решения о разработке ПСД и проведении ПИР за бюджетные средства и в дальнейшем не выделяющего средства для производства строительно-монтажных работ.

Установление ответственности, к примеру, за невыделение средств на СМР в течение двух-трех лет (при наличии ПСД и ПИР) и признание стоимости списанных затрат на ОНС ущербом, причиненным публично-правовому образованию, могли бы остановить рост объемов незавершенного строительства.

### Сроки хранения документов

Накопленные объемы незавершенного строительства за последние десятилетия, очевидно, связаны и с отсутствием института преемственности дел руководителями организаций. В федеральном законодательстве нет конкретных указаний на порядок приема-передачи документов и их состав при смене руководителя (в том числе и для бюджетной сферы). Закон № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» содержит лишь общее требование об обязанности при смене руководителя обеспечить передачу документов бухгалтерского учета, порядок передачи определяется организацией самостоятельно. Ответственности за нарушение закона в этой части не предусмотрено. Следует отметить, что установленные административным законодательством штрафы за нарушение правил хранения ар-

## СПРАВКА

Методические рекомендации по проведению главными распорядителями средств федерального бюджета инвентаризации объектов незавершенного строительства, вложений в объекты незавершенного строительства и по представлению информации о результатах указанной инвентаризации с указанием детальных сведений по каждому объекту строительства (вложений) направлены ГРБС совместным письмом Министерства финансов РФ и Федерального казначейства от 22 декабря 2015 года. Замечательный документ по сути, но неутвержденный, а значит, необязательный к исполнению. По мнению Контрольно-счетной палаты города Краснодара, если бы главные распорядители ими руководствовались, органы местного самоуправления имели бы больше возможностей для принятия конкретных и эффективных управленческих решений по судьбе каждого ОНС. Но, повторим, данные методические рекомендации не являются обязательными к исполнению.

живных документов в сумме 300–500 рублей, за отсутствие учетных документов в течение установленных сроков хранения в сумме от 5 до 30 тысяч рублей не смогли простимулировать руководителей к обеспечению сохранности бухгалтерских документов, в том числе и первичных. Нет специальных норм по сохранности документов, подтверждающих расходование бюджетных средств (в том числе на капвложения), как особо охраняемых.

В соответствии с указом Президента РФ от 22 июня 2016 года № 293 утверждение перечней типовых архивных документов с указанием сроков их хранения отнесено к полномочиям Федерального архивного агентства. Согласно приказу Росархива от 20 декабря 2019 года № 236, утвердившему Перечень типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, с указанием сроков их хранения (введен с 18 февраля 2020 года), срок хранения первичных бухгалтерских документов составляет пять лет с возможностью уничтожения при условии проведения проверки. В документе отсутствуют указания на предмет и субъект проверки, а также на ее финансовый характер.

В середине прошлого века понятие «проверка» было весьма узким и подразумевало под собой прежде всего проверку КРУ Минфина России или ведомства. В условиях риск-ориентированного подхода к контрольно-надзорной деятельности при значительном количестве субъектов контроля вышеуказанная формулировка практически означает «уничтожение без проверки органами государственного и муниципального финансового контроля». Ранее, например, в соответствии с приказом Министерства культуры РФ от 25 августа 2010 года № 558 «документы о приемке выполненных работ» должны были храниться пять лет (с пометкой ЭПК, которая означает, что документы могут быть отобраны комиссией для постоянного хранения). В нашем случае с незавершенным строительством они могли бы храниться либо

до списания ОНС, либо до ввода в эксплуатацию. Действующий приказ Росархива не содержит позиции «документы о приемке выполненных работ» вообще. Кроме того, акты приема-передачи при смене руководителя с 18 февраля 2020 года будут храниться 15 лет, а не постоянно.

Таким образом, нормативно-правовое регулирование в области хранения документов, связанных с подтверждением объемов незавершенного строительства (а это априори длительные сроки, часто свыше пяти лет), заведомо создает риски для обеспечения достоверного бухгалтерского учета. В дальнейшем комиссия учреждения по списанию ОНС, а затем и межведомственная комиссия муниципального образования оказываются в затруднительном положении: как брать на себя ответственность по списанию затрат в отсутствие первичных документов и регистров бухучета? Бездействие в разрешении вышеуказанных вопросов будет только затягивать процесс по сокращению объемов незавершенного строительства и, соответственно, искажать отчетность о финансовом состоянии публично-правовых образований.

### Нет единообразия в порядках

Препятствует снижению объемов незавершенного строительства и отсутствие единообразия в нормативно-правовом регулировании порядка списания затрат по незавершенным строительством объектам и объектам, непригодным для дальнейшего строительства. Анализ нормативных правовых актов субъектов РФ и муниципальных образований, регулирующих порядок списания затрат по объектам незавершенного строительства, показал многообразие предъявляемых в них требований к:

- ▶ срокам прекращения строительства (от более трех лет до пяти лет и десяти лет);
- ▶ документации, являющейся основанием для списания затрат, в том числе в случае отсутствия документов, подтверждающих возникновение затрат.

Отсутствует единообразие и при оформлении решения комиссии по списанию затрат

(или межведомственной комиссии). В большинстве муниципальных образований решение комиссии о списании затрат оформляется протоколом, который подписывают все члены межведомственной комиссии. При этом существует практика оформления решения о списании капитальных вложений в объекты незавершенного строительства в виде муниципального правового акта.

### Вопросы для рассмотрения

Учитывая вышеизложенное, мы полагаем, что для повышения результативности деятельности органов исполнительной власти по сокращению количества и объемов незавершенного строительства в ближайшее время на федеральном уровне необходимо рассмотреть следующие вопросы:

**1** О целесообразности установления персональной ответственности руководителя, принимающего решения о разработке ПСД и проведении ПИР за бюджетные средства и в дальнейшем не выделяющего средства

для производства СМР в течение 2–3 лет. Стоимость списанных затрат на ОНС в таком случае возможно признавать ущербом, причиненным публично-правовому образованию.

**2** Об инициировании процесса единообразного рамочного нормативно-правового регулирования Порядка списания затрат по незавершенным строительством объектам и непригодным для дальнейшего строительства.

**3** О целесообразности внесения изменений в перечень и сроки хранения документов, утвержденные приказом Росархива от 20 декабря 2019 года № 236 в области бухгалтерского учета и отчетности во взаимосвязи с вышеуказанными проблемами снижения объемов незавершенного строительства.

**4** Об инициировании разработки нормативного правового акта в отношении порядка приема-передачи документов и их состава при смене руководителя организации в бюджетном секторе.

## ПАКЕТНЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ – 2021



Экономика, бухгалтерия, финансовый контроль в одном пакете **ВЫГОДНЕЕ!**

<b>ПОПУЛЯРНО</b> <b>ПАКЕТ 1:</b> «Бюджетный учет» + «Бюджет» (печатные версии журналов) + «Финконтроль» (электронная версия)	<b>43 800 РУБ.</b>
<b>ВЫГОДНО</b> <b>ПАКЕТ 2:</b> «Бюджетный учет» + «Бюджет» (комплект: печатные и электронные версии журналов) + «Финконтроль» (электронная версия)	<b>49 500 РУБ.</b>
<b>ПАКЕТ 3:</b> «Бюджетный учет» (комплект: печатная и электронная версии) + «Финконтроль» (электронная версия)	<b>28 460 РУБ.</b>
<b>ИНТЕРЕСНО</b> <b>ПАКЕТ 4:</b> «Бюджетный учет» + «Бюджет» + «Финконтроль» (электронные версии журналов)	<b>41 920 РУБ.</b>
<b>ПАКЕТ 5:</b> «Бюджетный учет» + «Бюджет» (печатные версии журналов)	<b>37 320 РУБ.</b>
<b>ПАКЕТ 6:</b> «Бюджет» (комплект: печатная и электронная версии) + «Финконтроль» (электронная версия)	<b>26 180 РУБ.</b>

+7 (495) 632-23-22

podpiska@bujet.ru

www.bujet.ru

Реклама