**«О результативности мер, принимаемых органами исполнительной власти, направленных на сокращение объема и количества объектов незавершенного строительства»**

В соответствии с поручением Президента РФ[[1]](#footnote-1) Правительство РФ в срок ***до 31 марта 2016 года*** *должно было обеспечить проведение инвентаризации объектов незавершенного строительства* (далее также - ОНС) и *создание информационного ресурса,* содержащего полную информацию по указанным объектам.

В дальнейшем Президентом РФ поручено[[2]](#footnote-2) Председателю Правительства РФ и высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации в срок ***до 1 февраля 2017 года*** *обеспечить инвентаризацию ОНС (со* стоимостью более 10 млн рублей)*,* при строительстве которых были использованы средства бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, и *по ее итогам принять решение* *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.

*Тем не менее,* ***в январе 2019 года*** в стране насчитывалось более 9 тыс. «проблемных» объектов незавершенного строительства с объемом вложений около 1,5 трлн. рублей (около 30% от всего объема незавершенного строительства). Это «долгострои» и «брошенные объекты», на которые безрезультатно потрачены бюджетные средства. 31 января 2019 Правительством РФ был утвержден Поэтапный план снижения объемов и количества ОНС, однако несмотря на принимаемые меры, существенное улучшение ситуации, связанной с сокращением объема и количества ОНС, в том числе социально значимых, не произошло.

В 2019 году Счетная палата РФ провела [масштабное мероприятие по анализу ОНС](http://audit.gov.ru/activities/control/%D0%A1%D0%9F-%D0%BE%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82-%D0%9E%D0%9D%D0%A1+%D1%81%D0%B0%D0%BC%D0%BC%D1%8D%D1%80%D0%B8.pdf), 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*

*и др.*

СП 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 законодательстве РФ не определено понятие «незавершенное строительство», Минэкономразвития РФ (являясь ФОИВ, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере инвестиционной деятельности и государственных инвестиций) не наделено полномочиями по нормативно-правовому регулированию вопросов незавершенного строительства, не предусмотрено и представление в Минэкономразвития России информации о ходе выполнения мероприятий планов снижения объемов и количества ОНС органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.*

*Методики, содержащие единый подход к оценке* *ОНС,* позволяющие определить объем средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (в текущем уровне цен (прогнозном уровне цен), необходимый для вовлечения в хозяйственный оборот ОНС, *отсутствуют.*

Инвентаризация имущества, включая объекты незавершенного строительства, осуществляется в соответствии с документами (методическими рекомендациями), которые не зарегистрированы Министерством юстиции Российской Федерации и соответственно не носят обязательный характер применения.

Краснодарский край по количеству объектов и объему незавершенного строительства занимает в российском списке 45-ое место, около 40% этого объема - вклад Краснодара. Вопросы незавершенного строительства находились всегда в фокусе внимания Контрольно-счетной палаты город Краснодар. Поскольку стоимость ОНС в городе сопоставима с объемом собственных доходов бюджета, предложения по сокращению объемов и количества ОНС вносились ежегодно. Несмотря на работу, проводимую администрацией МО город Краснодар, объем незавершенного строительства по объектам, начатым в предшествующие периоды, остается высоким.

Новые Федеральные Стандарты бухгалтерского учета подтолкнули Контрольно-счетную палату МО город Краснодар к более активным действиям в отношении незавершенного строительства, поскольку с 01.01.2018 изменились подходы к оценке активов. 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 может им стать (или не стать!). Ввиду значительных объемов таких затрат важно понимать - способны ли они в последующим приносить пользу или мы имеем риски утраты бюджетных средств.

МФ РФ была установлена 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-счетной палатой было установлено нарушение данного требования, в связи с чем четырем ГРБС МО город Краснодар, имеющим значительные объемы незавершенного строительства были выставлены предписания о необходимости провести повторную инвентаризацию.

*Справочно: Министерство финансов Российской Федерации и Федеральное казначейство направляли совместным письмом от 22 декабря 2015 года Методические* [*рекомендации*](#P38) *по проведению главными распорядителями средств федерального бюджета инвентаризации объектов незавершенного строительства и по представлению информации о результатах указанной инвентаризации, с указанием детальных сведений по каждому объекту строительства (вложений). Замечательный документ по сути, но не утвержденный, а значит необязательный к исполнению. На наш взгляд, если бы ГРБСы им руководствовались – органы местного самоуправления имели бы больше возможностей для принятия конкретных и эффективных управленческих решений по судьбе каждого ОНС.*

Анализ, проведенный по результатам инвентаризации незавершенного строительства показал, что на 01.01.2020 в Краснодаре объем незавершенного строительства по 901 объекту составил 14, 6 млрд. рублей, из них 28% - «проблемные» ОНС ( при среднероссийском уровне -30%):

- у 16% ОНС фактический срок строительства превышает 5 лет, строительные работы приостановлены без обеспечения консервации (80% коллектор, очистные сооружения и др.)

- 12% ОНС подлежит списанию, из них по причинам:

- по трети капитальных вложений (с 1998 года) в ПИР и ПСД документация устарела и подлежит списанию;

- по 17% затрат - отсутствует первичная документация;

Почему же проблема роста объемов незавершенного строительства не разрешена до сих пор?

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 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 п*орядка 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 Российской Федерации руководствоваться ее положениями при организации работы (утверждении соответствующей методики).

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 ПИР за бюджетные средства и в дальнейшем не выделяющего средства для производства СМР.

Установление ответственности, к примеру, за невыделение средств на СМР в течение 2-3 лет (при наличии ПСД и ПИР) и признание стоимости списанных затрат на ОНС ущербом, причиненным публично-правовому образованию могло бы остановить рост объемов незавершенного строительства.

Накопленные объемы незавершенного строительства за последние десятилетия очевидно связаны и с *отсутствием института преемственности дел руководителей организаций.* В федеральном законодательстве нет конкретных указаний в отношении порядка приема-передачи документов и их состава при смене руководителя (в том числе и для бюджетной сферы). Закон №402-ФЗ «О бухгалтерском учёте» содержит лишь общее требование об обязанности при смене руководителя обеспечить передачу документов бухгалтерского учёта, 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 архивных документов в сумме 300-500 рублей, за отсутствие учетных документов в течение установленных сроков хранения в сумме от 5000-30000 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](consultantplus://offline/ref=14C11610B629020FB86C470D01791CD885346DAD78E38440473DD5ABC511D8E13EFAA7DBF0F2C1DBF524351F6520C81D4FA4EAA00DB69C8EhCJ4J) Президента РФ от 22.06.2016 N 293 утверждение перечней типовых архивных документов с указанием сроков их хранения отнесено к полномочиям Федерального архивного агентства.

Согласно приказа Росархива от 20.12.2019 № 236 «Перечень типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, с указанием сроков их хранения» (введен с 18.02.2020) срок хранения «первичных бухгалтерских документов» составляет 5 лет с правом уничтожения *при условии проведения проверки*. В документе отсутствуют ссылки 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 МФ РФ (либо 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, в соответствии с приказом Минкультуры от 25.08.2010 № 558 «документы о приемке выполненных работ» должны были храниться 5 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 станут с 18.02.2020 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 5 лет) создает заведомо 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.

Препятствует снижению объемов незавершенного строительства и отсутствие единообразного нормативно-правового регулирование Порядка списания затрат по незавершенным строительством объектам и не пригодным для дальнейшего строительства. Анализ нормативно-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 3 лет, до 5 лет и 10 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.

Возвращаясь к вопросам результативности деятельности органов исполнительной власти по сокращению количества и объемов незавершенного строительства с учетом вышеизложенного, учитывая, что Минфин России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции *по выработке государственной политики* и нормативно-правовому регулированию *в сфере* [*бюджетной*](consultantplus://offline/ref=09A8C1F34249C52DCCE63F547BC451DF2C132804A3C9BFD408232BBD582DE3DEFACEB9A9395F43EEE6A2330E861DA4E00E4DF289D48B73E9yAp7H) *деятельности, бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности;* *осуществляет обобщение практики применения* федеральных стандартов бухгалтерского учета и *федеральных стандартов бухгалтерского учета государственных финансов*; привлекает в установленном порядке для проработки вопросов, отнесенных к сфере деятельности Министерства, научные и иные организации, ученых и специалистов; создает координационные и совещательные органы , в том числе межведомственные, в установленной сфере деятельности считаем целесообразным обратиться в МФ РФ для рассмотрения вопросов:

1. О целесообразности установления персональной ответственности руководителя, принимающего решения о разработке ПСД и ПИР за бюджетные средства и в дальнейшем не выделяющего средства для производства СМР в течении 2-3-х лет. Стоимость списанных затрат на ОГС в таком случае возможно признавать ущербом, причиненным публично-правовому образованию.

2. Инициирования процесса единообразного рамочного нормативно-правового регулирования Порядка списания затрат по незавершенным строительством объектам и не пригодным для дальнейшего строительства.

3. Целесообразности внесения изменений в перечень и сроки хранения документов, утвержденные приказом Росархива от 20.12.2019 № 236 в области бухгалтерского учета и отчетности во взаимосвязи с вышеуказанными проблемами снижения объемов незавершенного строительства.

4. Инициирования разработки нормативно-правового акта в отношении порядка приема-передачи документов и их состава при смене руководителя организации в бюджетном секторе.

1. Подпункт «ж» пункта 1 перечня поручений от 18 августа 2015 г. № Пр-1659. [↑](#footnote-ref-1)
2. Подпункт «г» пункта 6 перечня поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Государственного совета Российской Федерации от 11 июня 2016 г. № Пр-1138ГС. [↑](#footnote-ref-2)