

УДК 336.13

Т.В. Плужникова

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва,
email: pluzhnikova.ta@yandex.ru

ВНЕШНИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ ВЛОЖЕНИЙ В НЕФИНАНСОВЫЕ АКТИВЫ

Ключевые слова: вложения в нефинансовые активы, контроль, ФАИП, объекты капитального строительства, объекты незавершенного строительства.

В статье рассмотрены правовые основания осуществления внешнего государственного финансового контроля вложений в нефинансовые активы. Представлен анализ динамики финансирования федеральной адресной инвестиционной программы, на основе которого сделан вывод о наличии значительного разрыва между запланированными бюджетными ассигнованиями, фактическим финансированием и освоением средств. Проведен анализ отчетных документов Счетной палаты Российской Федерации, в рамках которого выделены недостатки в отношении процессов планирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы. Сделан вывод о наличии систематических проблем, связанных с включением в федеральную адресную инвестиционную программу объектов капитального строительства без необходимой документации, отсутствием непрерывности финансирования по ряду объектов, внесением большого количества изменений, несвоевременностью ввода объектов в эксплуатацию и др. Часть исследования посвящена анализу проблемы, связанной с объектами незавершенного строительства. Сделан вывод о необходимости изменений в планировании, реализации и контроле федеральной адресной инвестиционной программы, предложены направления совершенствования.

T.V. Pluzhnikova

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow,
email: pluzhnikova.ta@yandex.ru

EXTERNAL STATE FINANCIAL CONTROL OF INVESTMENTS IN NON-FINANCIAL ASSETS

Keywords: investments in non-financial assets, control, FAIP, capital construction projects, unfinished construction projects.

The article discusses the legal basis for the implementation of external state financial control of investments in non-financial assets. An analysis of the dynamics of financing the federal targeted investment program is presented, on the basis of which it is concluded that there is a significant gap between the planned budget allocations, actual financing and disbursement of funds. An analysis of the reporting documents of the Accounts Chamber of the Russian Federation was carried out, within the framework of which shortcomings in relation to the processes of planning and implementation of the federal targeted investment program were highlighted. It was concluded that there are systematic problems associated with the inclusion of capital construction projects in the federal targeted investment program without the necessary documentation, the lack of continuity of financing for a number of projects, the introduction of a large number of changes, the untimely commissioning of facilities, etc. Part of the study is devoted to the analysis of the problem associated with objects of unfinished construction. A conclusion is drawn about the need for changes in the planning, implementation and control of the federal targeted investment program, and directions for improvement are proposed.

Привлечение частного финансирования зачастую сопряжено с рядом трудностей, связанных, например, с тем, что оно ориентировано на скорейшее получение прибыли, в то время как реализация стратегически важных проектов в большинстве случаев требует не только значительных объемов вложений, но и долгих сроков осуществления, а то и вовсе может быть не связана с из-

влечением полезного эффекта в денежном выражении, так как ориентирована на социальную сферу. Именно для реализации таких проектов необходимо осуществление государственного финансирования, то есть за счет средств бюджетов бюджетной системы. Однако, бюджеты формируются и исполняются при условиях ограниченности финансовых ресурсов, в этой связи необходим выбор

не только конкретных целей и разработку стратегий в общем, но и качественное управление планированием и реализацией инвестиционных проектов, а также своевременное совершенствование применяемых инструментов и механизмов. Кроме того, необходимым является государственный финансовый контроль за использованием бюджетных средств, позволяющий выявить недостатки и выработать необходимые рекомендации.

Цель исследования

Исследование ставит своей целью выявление и анализ основных проблемных моментов в планировании и реализации вложений в нефинансовые активы, осуществляемых через финансирование в рамках федеральной адресной инвестиционной программы (далее – ФАИП), а также формирование на основе проведенного анализа направлений совершенствования.

Материал и методы исследования

Счетная палата является постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля). Одной из задач Счетной палаты является организация и осуществление контроля за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета [1]. В рамках выполнения указанной задачи Счетная палата осуществляет, в том числе, деятельность по аудиту использования бюджетных средств, выделяемых на осуществление вложений в нефинансовые активы.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации в бюджетах бюджетной системы могут предусматриваться субсидии на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства, а также бюджетные ассигнования на осуществление бюджетных инвестиций в форме капитальных вложений [2], которые являются источниками финансирования вложений в нефинансовые активы.

Исходя из содержания деятельности и полномочий Счетной палаты можно выделить [1]:

– предварительный аудит формирования федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;

– оперативный анализ исполнения и контроль за организацией исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;

– последующий контроль за исполнением федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.

Таким образом, можно сделать вывод, что Счетная палата осуществляет аудит в отношении федерального бюджета на всех этапах бюджетного процесса в форме предварительного аудита, оперативного анализа и контроля, а также последующего контроля.

В рамках деятельности Счетной палатой ежегодно проводится внешняя проверка федерального бюджета, в том числе осуществляется аудит и анализ в отношении бюджетных ассигнований, предусмотренных на осуществление бюджетных инвестиций и предоставление субсидий на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства (приобретение объектов недвижимого имущества). Указанная деятельность осуществляется, в том числе, через анализ и проверку планирования и исполнения ФАИП.

ФАИП является одной из форм распределения бюджетных ассигнований, предусмотренных федеральным законом о федеральном бюджете. Проект ФАИП формируется Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (далее – Минстрой России) в соответствии с методическими указаниями, на основе предложений главных распорядителей бюджетных средств (далее – ГРБС) по объектам капитального строительства. Стоит отметить, что в ФАИП включаются объекты капитального строительства/объекты недвижимого имущества, которые финансируются полностью или частично за счет средств федерального бюджета [3].

Проектно-изыскательские работы, строительство, реконструкции, осуществляемые за счет средств федерального бюджета представлены в ФАИП в виде конкретных объектов и предусмотренного на них финансирования по ГРБС и отраслям.

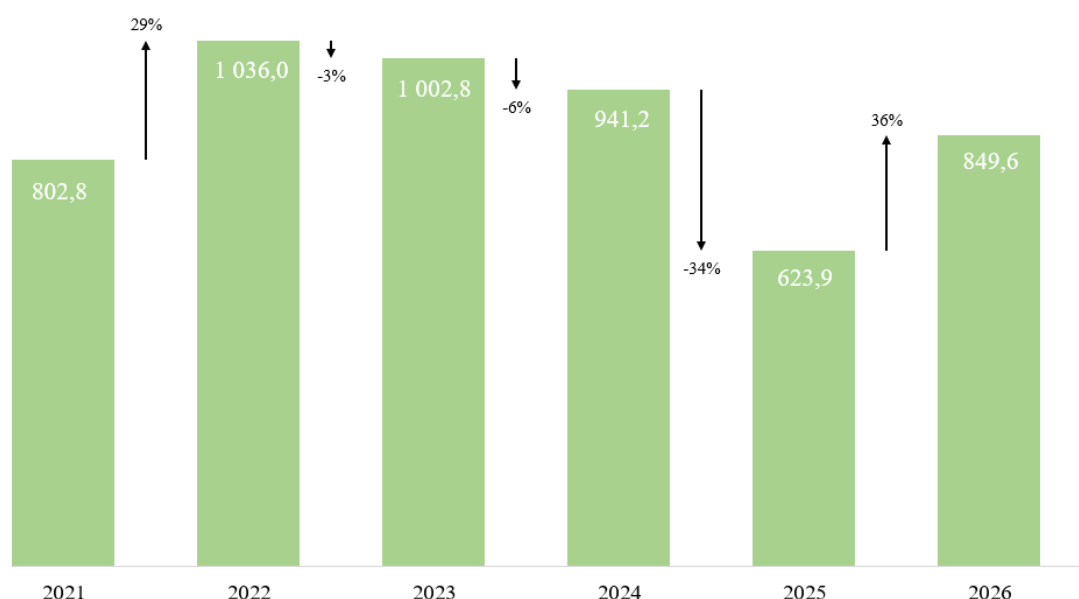


Рис. 1. Динамика расходов на ФАИП в 2021-2026 гг., млрд руб.

Примечание: составлено автором на основе [4].

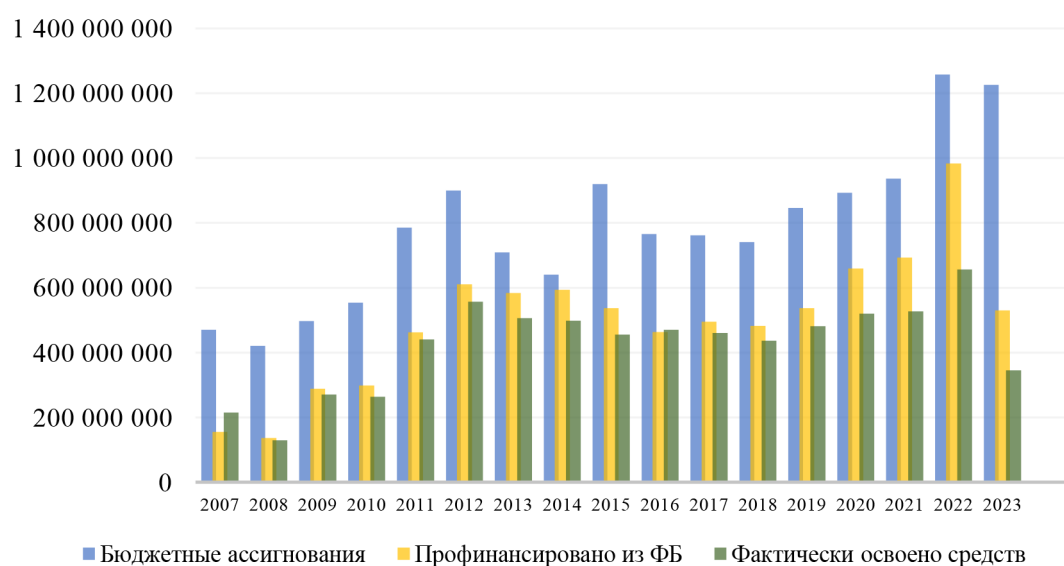


Рис. 2. Динамика финансирования и фактического освоения средств ФАИП в 2007-2024 гг., тыс. руб.

Примечание: составлено автором на основе [5].

Анализ динамики расходов федерального бюджета на реализацию ФАИП в 2021 – 2026 гг. (без учета расходов в рамках государственного оборонного заказа и сведений, составляющих государственную тайну) позволяет сделать вывод о том, что определенная общая тенденция не прослеживается (рис. 1).

В 2024 году на реализацию ФАИП предусмотрены бюджетные ассигнования в объеме 941,2 млрд руб.

Большая часть расходов ФАИП осуществляется в рамках государственных программ, что подтверждает широкое использование программно-целевых методов планирования и финансирования.

Указанная тенденция, с одной стороны, является положительной, так как может приводить к увеличению эффективности бюджетных расходов в объекты капитального строительства (далее – ОКС), но с другой стороны, при наличии недостатков в планировании и реализации ФАИП оказывает негативное влияние на достижение показателей государственных программ, в рамках которых реализуются ОКС, как следствие, отрицательное влияние и на достижение целей национального развития.

Важным для рассмотрения является не только объем расходов, но и динамика по финансированию и фактическому освоению, представленная на рис. 2 (с учетом расходов в рамках государственного оборонного заказа и сведений, составляющих государственную тайну).

Представленная динамика свидетельствует о значительном разрыве между запланированными бюджетными ассигнованиями и фактическими объемами финансирования из федерального бюджета, так, в 2023 году разница составила 695 857 225,7 тыс. руб., иными словами, было профинансировано только 43% бюджетных ассигнований. Отличия также наблюдаются между профинансированными объемами и их фактическим освоением. Например, в 2023 году было освоено только 185 071 832,8 тыс. руб. или 65% выделенного финансирования, а разница между бюджетными ассигнованиями и освоенными средствами составила почти 72%. Для выявления причин указанных разрывов видится необходимым рассмотрение результатов аудита Счетной палаты Российской Федерации в отношении ФАИП. В рамках проведенного анализа были выделены недостатки и нарушения, отмеченные в документах Счетной палаты по результатам анализа и проверки формирования и исполнения ФАИП, некоторые из них представлены далее.

Счетной палатой неоднократно отмечается факт включения в ФАИП объектов без пообъектной детализации, при отсутствии необходимых правовых актов, проектной документации с положительным заключением государственной экспертизы. Например, в 2022 в ФАИП было включено 164 объекта без утвержденной проектной документации с объемом финан-

сирования 120 780 млн рублей. По итогам 2022 года не были сняты ограничения по финансированию в связи с отсутствием правовых актов по 2 инвестиционным проектам Управления делами Президента Российской Федерации (3 757,5 млн руб.), 2 Минздрава России (143 млн руб.), а также в связи с отсутствием пообъектной детализации по укрупненному инвестиционному проекту Росавтодора (500 млн руб.) [6].

Указанная практика ведет к невозможности реализации инвестиционных проектов, резервирование и (или) перераспределению значительного объема средств, выделяемых из федерального бюджета, а также недостижению установленных показателей ФАИП.

При включении в ФАИП ОКС без необходимой документации представляется обоснование необходимости включения таких объектов в ФАИП с указанием причин и сроков разработки документации [7]. При этом критерии обоснования включения ОКС в ФАИП при отсутствии необходимой документации законодательно не установлены, также, как и порядок принятия решения о включении таких объектов.

Впоследствии большая часть таких объектов либо исключается из ФАИП, либо бюджетные ассигнования на их реализацию перераспределяются. Указанное свидетельствует о том, что представляемые обоснования необходимости включения ОКС при отсутствии необходимой документации являются недостаточными для принятия корректного решения о включении. Например, при анализе 99 объектов, включенных в ФАИП на 2024-2026 гг. при отсутствии необходимой документации, было выявлено, что 14 из них уже включались в ФАИП в предыдущих бюджетных циклах [4].

В качестве еще одного недостатка можно отметить включение в ФАИП объектов при отсутствии заключения Минэкономразвития России о результатах оценки эффективности, так, в ФАИП на 2024-2026 гг. включено 39 таких объектов [4].

Также можно отметить устаревание используемой проектно-сметной документации. Используются результаты проектно-изыскательских работ, проведенных несколькими (а иногда и десят-

ками) годами ранее, что приводит к тому, что в процессе реализации или при необходимости получения заключения Главгосэкспертизы – требуется ее корректировка или даже значительное изменение, а сроки по объекту, необходимому для эксплуатации, в том числе, в социально-значимых отраслях экономики, продолжают затягиваться.

По 109 объектам ФАИП на 2024-2026 гг. отмечается, что положительное заключение государственной экспертизы по проектной документации, определению достоверности сметной стоимости были получены в 2007-2019 годах, что ведет к реализации отмеченного риска необходимости изменения проектной документации [4].

Также стоит отметить, что при формировании ФАИП не обеспечивается принцип непрерывности финансирования, несоблюдение которого ведет к увеличению стоимости и сроков реализации. Например, по 17 объектам ФАИП предусмотрены бюджетные ассигнования в 2024 и 2026 годах, но не предусмотрены в 2025 году [4].

В отчетных документах Счетной палаты отмечается и такой недостаток, как внесение значительного количества изменений в ФАИП. Динамика количества обращений по внесению изменений от главных распорядителей бюджетных средств в 2021 и 2022 годах представлена на рисунке 3.

Стоит отметить, что большее количество обращений приходится на I и IV кварталы, как в 2021, так и в 2022 году. Значительное количество и объемы перераспределений бюджетных ассигнований на реализацию объектов ФАИП указывает на недостатки планирования указанных бюджетных ассигнований.

Счетная палата также обращает внимание и на увеличение сметной стоимости ОКС, так, в 2022 году удорожание произошло по 480 из 627 объектов на сумму 247 867,6 млн руб. [4]. К основным причинам удорожания стоимости относится не только увеличение стоимости строительных ресурсов, но и изменение технических решений, а также затягивание сроков строительства.

На рисунке 4 представлена динамика по вводу в эксплуатацию объектов ФАИП.

Из представленных данных можно сделать вывод, что показатели ввода в эксплуатацию объектов ФАИП остаются на низком уровне. Так, в 2022 году было введено в эксплуатацию 97 объектов, что составляет 55,7% от общего количества запланированных к вводу.

К основным причинам не ввода в эксплуатацию относятся следующие:

- включение в ФАИП объектов, не обеспеченных утвержденной в установленном порядке проектной документацией с положительным заключением государственной экспертизы, без пообъектной детализации мероприятий (укрупненных инвестиционных проектов) и необходимых правовых актов (решений);
- неисполнение или ненадлежащее исполнение договорных обязательств подрядчиками;
- расторжение контрактов;
- необходимость корректировки проектной документации и проведения ее повторной экспертизы, в том числе связанной с заменой импортного оборудования и строительных материалов.

Стоит отметить и то, что существует возможность неограниченного внесения изменений в части переноса срока ввода объектов в эксплуатацию в соответствующие акты и решения по капитальным вложениям. Указанное приводит к реализации рисков систематического многократного изменения сроков ввода.

Реализация такого риска связана и с несоблюдением календарных планов строительства, которые предусмотрены соответствующей проектной документацией, что неизбежно ведет к увеличению стоимости объектов, повторными расходами на проведение экспертиз проектной документации, а указанное напрямую связано с достижением показателей социально-экономического развития, предусмотренных стратегическими документами.

Счетной палатой также отмечен факт затягивания сроков завершения разработки проектной документации, приводящий к затягиванию начала строительства. Например, в 2022 году не получены положительные заключения государственной экспертизы по 119 объектам, или 75,8% объектов, по которым бюджетные ассигнования были предусмотрены только на проведение проектно-изыскательских работ [4].

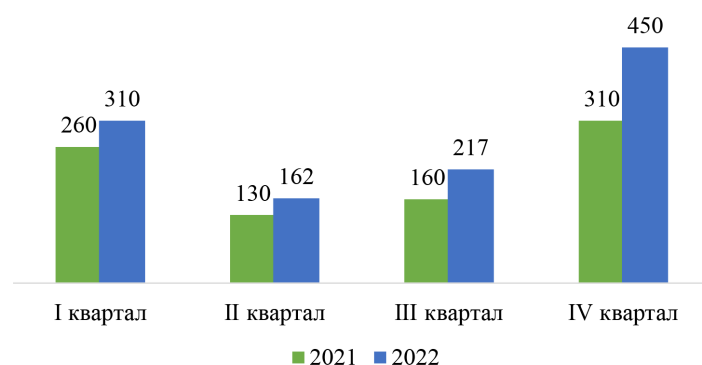


Рис. 3. Динамика обращений по внесению изменений в ФАИП в 2021-2022 гг., ед.

Примечание: составлено автором на основе [4].

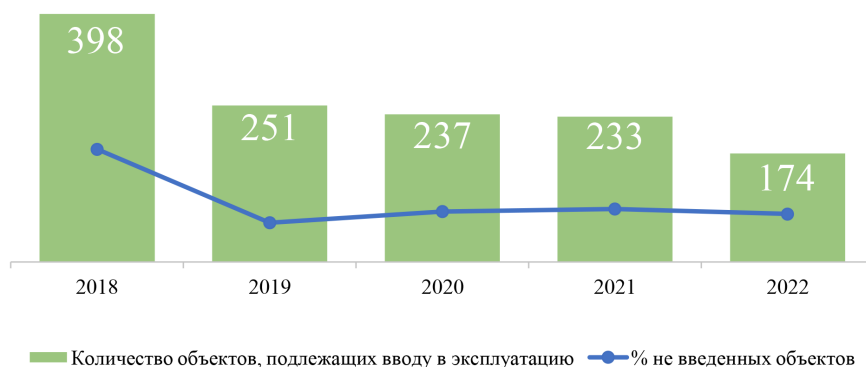


Рис. 4. Динамика ввода в эксплуатацию объектов ФАИП в 2018-2022 гг.

Примечание: составлено автором на основе [4].

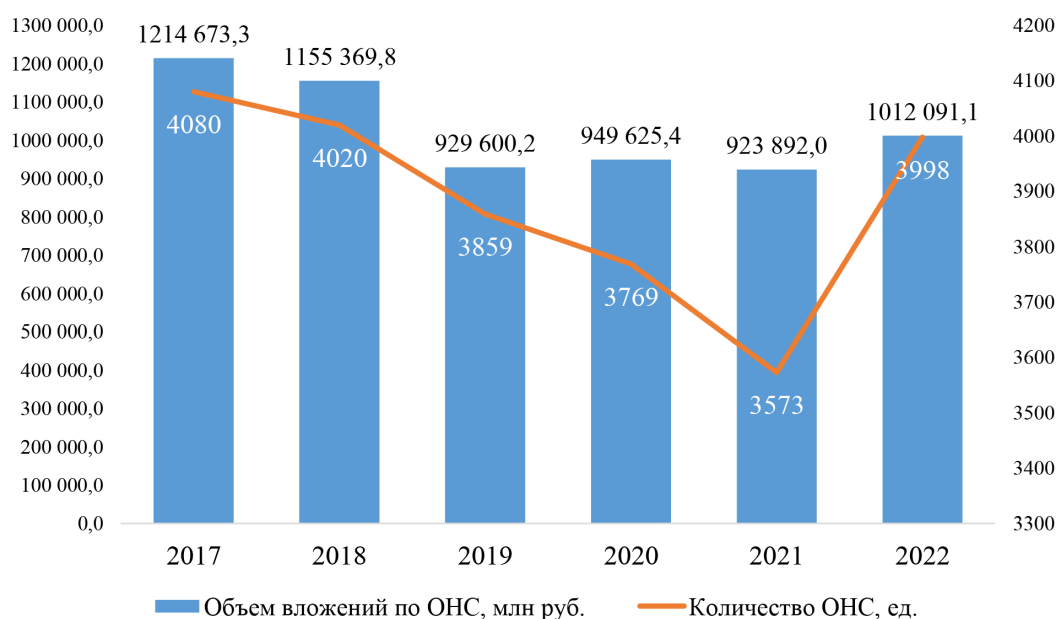


Рис. 5. Динамика по ОНС в 2017-2022 гг.

Примечание: составлено автором на основе [4].

Недостаточными являются меры по контролю обеспечения завершения строительства и ввода в эксплуатацию объектов капитального строительства. На это указывает то, что сведения о вводе в эксплуатацию объектов завершения которых планируется без использования средств федерального бюджета, но ранее включенных в ФАИП предоставляются в Минстрой России не всеми ГРБС.

Помимо этого, не осуществляется мониторинг по объектам, по которым был предусмотрен ввод, но не осуществлен в установленные ФАИП сроки, за период превышающий год, предшествующий отчетному.

Немаловажным для рассмотрения являются и объемы выявляемых нарушений при реализации ФАИП. На нарушения порядка и (или) условий предоставления бюджетных инвестиций в форме капитальных вложений и субсидий на софинансирование капитальных вложений приходится 11 623,4 млн руб. в 2022 году, что в 3,2 раза больше, чем в 2021 году [4].

Указанные и не только недостатки приводят к появлению объектов незавершенного строительства (далее – ОНС). Информация о количестве ОНС федеральных органов исполнительной власти и главных распорядителей средств федерального бюджета и объемах вложений в них представлена на рисунке 5.

Можно отметить рост количества ОНС и объема вложений в них в 2022 году, так, количество увеличилось на 425, а объемы вложений на 88 199 млн руб.

Актуальность проблемы по ОНС связана с тем, что ее наличие оказывает отрицательное влияние на экономику: объекты не используются, не приносят запланированный эффект, вложенные в них средства не оправданы результатами и не приносят пользы экономике страны, а впоследствии появляются проблемы с продолжением работ по ним или ликвидацией. Кроме того, указанная проблема приводит к появлению так называемых «брошенных» объектов и «долгостроев»: объекты, строительство по которым законсервировано или остановлено, считаются «брошенными», а те, которые строятся более пяти лет – «долгостроями».

Стоит отметить, что порядок формирования ФАИП не исключает включение новых объектов при наличии объектов незавершенного строительства, на которые не предусматривается финансирование в плановом периоде, но которые уже финансировались в рамках ФАИП ранее.

При этом Минстроем России и главными распорядителями средств федерального бюджета не обеспечена в полной мере реализация мероприятий по включению ОНС в ФАИП. В ФАИП на 2024-2026 гг. включены только 18 из 176 объектов, включенных в федеральный реестр ОНС, что составляет 10,2%, при этом ввод в эксплуатацию в 2025 и 2026 годах предусмотрен лишь по 1 объекту в каждом из годов.

Кроме того, в ФАИП отсутствует указание на принадлежность объектов к ОНС, что вызывает трудности при анализе включения в ФАИП новых объектов при условии наличия ОНС не обеспеченных финансированием.

Указанные примеры недостатков, выявленных Счетной палатой при анализе и контроле исполнения ФАИП свидетельствуют о том, что часть социально-экономических эффектов, запланированных от осуществления бюджетного финансирования в реализуемые ОКС – не достигается или достигается в неполном объеме/несвоевременно, что влияет и на достижение национальных целей. В этой связи, указанные ранее в работе недостатки, требуют существенных изменений в:

- планировании проекта федеральной адресной инвестиционной программы;
- контроле реализации и оценке эффективности инвестиционных проектов с использованием бюджетного финансирования;
- осуществлении координации деятельности и комплексной работы по включению в ФАИП объектов незавершенного строительства;
- подходах при планировании бюджетных ассигнований на реализацию ФАИП.

Также можно отдельно выделить необходимость обеспечения организации системы непрерывного мониторинга и управления процессом осуществления вложений в нефинансовые активы от инициализации процесса (инвести-

ционного замысла), проектирования и до ввода объектов капитального строительства в эксплуатацию, по всем функциональным задачам (включая организацию финансирования, строительный контроль и ведомственный контроль заказчиков – застройщиков) с определением единого центра ответственности (должностного лица или подразделения ГРБС).

Результаты исследования и их обсуждение

Таким образом, можно сделать вывод о наличии недостатков, связанных с включением в ФАИП ОКС при отсутствии необходимой документации, отсутствием непрерывности финансирования по ряду объектов, внесением большого количества изменений в процессе реализации ФАИП, устаревании проектной документации, несвоевременностью

ввода объектов в эксплуатацию, ростом количества ОНС при обеспечении не в полной мере реализации мероприятий по включению ОНС в ФАИП. Указанные проблемы свидетельствуют о необходимости изменений в планировании, реализации и контроле ФАИП, предложения по совершенствованию которых представлены в работе.

Выводы

Представляется, что изменения в рамках предложенных направлений совершенствования позволят снизить количество объектов незавершенного строительства, обеспечить наиболее полную реализацию по объектам ФАИП, приведут к изменению динамики ввода объектов в эксплуатацию, что в свою очередь обеспечит полное и своевременное достижение целей социально-экономического развития.

Библиографический список

1. Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» от 05.04.2013 № 41-ФЗ.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ.
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 13.09.2010 № 716 «Об утверждении Правил формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы».
4. Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов».
5. Официальный сайт Федеральной адресной инвестиционной программы. [Электронный ресурс]. URL: <https://faip.economy.gov.ru/> (дата обращения: 15.01.2024).
6. Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2022 год.
7. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ.