



2022

Отчет

о работе направления
аудита регионального
развития и ЖКХ Счетной
палаты Российской
Федерации за 2021 год

Приложение № 9 к отчету о работе
Счетной палаты Российской Федерации
в 2021 году

1. Основные показатели работы направления деятельности

Мероприятия направления деятельности Счетной палаты				
	КМ	ЭАМ	Иные	Всего
Всего завершенных в 2021 году мероприятий,	17	7	8	32
в том числе:				
в рамках предварительного аудита формирования федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации	6 ¹	-	-	6
в рамках оперативного анализа исполнения и контроля за организацией исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации	-	-	8 ²	8
в рамках последующего контроля за исполнением федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, в том числе:	7	-	-	7
исполнение бюджета главными распорядителями бюджетных средств и/или главными администраторами бюджетных средств	6 ³	-	-	6
тематические мероприятия:	4 ⁴	7 ⁵	-	11
в том числе по обращениям (поручениям) Президента Российской Федерации или палат Федерального Собрания Российской Федерации	4 ⁶	6 ⁷	-	10
Всего начатых, но не завершенных в отчетном году мероприятий	4 ⁸	4	-	8

1. В том числе два контрольных мероприятия совместных – ответственные Витушкин В.А. (Дубинкин В.В.), аудитор Счетной палаты Зайцев Д.А.
2. В том числе четыре иных мероприятия совместных – ответственные Витушкин В.А. (Дубинкин В.В.).
3. В том числе четыре контрольных мероприятия совместных, из них: два контрольных мероприятия – ответственные аудиторы Счетной палаты Зайцев Д.А., Орлова С.Ю., и два контрольных мероприятия – ответственный Витушкин В.А. (Дубинкин В.В.).
4. В том числе два контрольных мероприятия совместных – ответственные аудиторы Счетной палаты Шилков Д.Е., Зайцев Д.А.
5. В том числе два экспертно-аналитических мероприятия совместных – ответственные аудиторы Счетной палаты Саватюгин А.Л., Шилков Д.Е.
6. В том числе одно контрольное мероприятие совместное – ответственный аудитор Счетной палаты Зайцев Д.А.
7. В том числе два экспертно-аналитических мероприятия совместных – ответственные аудиторы Счетной палаты Саватюгин А.Л., Шилков Д.Е.
8. В том числе одно контрольное мероприятие совместное – ответственный заместитель Председателя Счетной палаты Изотова Г.С.

Результаты аудита (контроля)					
	Всего	Выполнено	Выполнено не полностью	Срок выполнения не наступил	Не выполнено
Направлено представлений Счетной палаты	10	8 ⁹	1	1	-
Направлено предписаний Счетной палаты	-	-	-	-	-

Предложения (рекомендации) Счетной палаты				
	Всего выдано	Выполнено, снято с контроля	Не выполнено, снято с контроля	Актуальные на конец периода
Все рекомендации	141	84	37	20
Приоритетные	82	42	33	7

Количество заключений по результатам экспертизы проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, содержащих позицию Счетной палаты			
	Всего	Ученные	Неучтенные
Заключения на проекты законодательных и иных нормативных правовых актов	183	5	14

Выступления аудитора		
	На пленарных заседаниях	На заседаниях комитетов ¹⁰
в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации	0	13
в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации	0	7

9. Материалы о снятии представления с контроля переданы на Коллегию (исх. №13-1544/13-03вн от 28.12.2021). Плановая дата заседания Коллегии – январь 2022 года.

10. Включая иные мероприятия, проводимые комитетами палат Федерального Собрания Российской Федерации.

2. Резюме

В 2021 году проведено 17 контрольных мероприятий (в том числе 13 – в рамках контроля исполнения бюджета), 7 экспертно-аналитических и 8 иных мероприятий.

Приоритетом работы направления в 2021 году был анализ вопросов, связанных с формированием межбюджетных отношений, в том числе предоставлением межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации в целях реализации федеральных и национальных проектов, проблем развития отдельных геостратегических территорий, а также малых городов и исторических поселений.

Как и в предыдущие годы, значительное внимание уделялось вопросам, связанным с обеспечением населения жильем, ходом реформы ценообразования в строительстве.

По поручению Президента Российской Федерации было проведено три мероприятия, в адрес Президента Российской Федерации в 2021 году направлено три доклада.

По результатам завершенных в 2021 году тематических контрольных и экспертно-аналитических мероприятий шесть писем направлено в Правительство Российской Федерации, три письма – Президенту Российской Федерации, девять писем – в правительства субъектов Российской Федерации.

Направление деятельности осуществляет контроль реализации органами исполнительной власти рекомендаций Счетной палаты.

Так, в рамках проекта «Незавершенное строительство» на постоянной основе осуществляется мониторинг количества и объемов незавершенного строительства. С целью информирования общественности о ходе решения задачи незавершенного строительства осуществляется размещение соответствующей информации на официальном информационном ресурсе Счетной палаты в открытом доступе.

3. Информация о результатах внешнего государственного аудита (контроля) федерального бюджета

В рамках аудита формирования и контроля за исполнением федерального бюджета Российской Федерации, консолидированных бюджетов Российской Федерации направлением деятельности проводилась следующая работа.

3.1. В целях подготовки заключения Счетной палаты на исполнение федерального бюджета за 2020 год направлением деятельности проведено три контрольных мероприятия. В четырех контрольных мероприятиях направление участвовало в качестве соисполнителя.

3.1.1. По результатам проверки в Минстрое России установлены факты недостоверности бюджетной отчетности. Существенное финансовое нарушение на сумму 86,17 млрд рублей исправлено в ходе проверки.

Выявлено нарушение сроков достижения результатов по федеральным проектам «Ипотека» и «Жилье». Один результат по федеральному проекту «Формирование комфортной городской среды» не достигнут.

Кроме того, по результатам проверки отмечалось ненадлежащее осуществление полномочий главного распорядителя бюджетных средств в части планирования некоторых расходов федерального бюджета.

В 2020 году было отмечено самое низкое кассовое исполнение Минстроем России расходов федерального бюджета за последние пять лет (80,07 % от объема бюджетных ассигнований согласно сводной бюджетной росписи). Наибольший объем межбюджетных трансфертов перечислен субъектам Российской Федерации в IV квартале 2020 года – 62,7 % общего объема перечисленных межбюджетных трансфертов.

Показатели пилотной государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» не в полной мере соответствуют показателям документов стратегического планирования в соответствующей сфере деятельности.

По результатам контрольного мероприятия в Минстрой России направлено представление, которое исполнено частично¹¹.

3.1.2. Счетная палата провела проверку исполнения федерального бюджета в Минвостокразвития России за 2020 год. Установлено, что субсидия акционерному обществу «Корпорация развития Дальнего Востока» (далее – АО «КРДВ») в рамках государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» (далее – госпрограмма развития Арктической зоны) предоставлена при наличии оснований для отказа в предоставлении.

Минвостокразвития России не обеспечило достаточный контроль за соблюдением получателями субсидий (АО «КРДВ», госкорпорация «ВЭБ.РФ», автономная некоммерческая организация «Информационно-аналитический центр Государственной комиссии по вопросам развития Арктики») и регионами – получателями иных межбюджетных трансфертов обязательств, установленных заключенными с ними соглашениями.

Также установлены отдельные нарушения порядка разработки, реализации и оценки эффективности госпрограмм по госпрограмме развития Арктической зоны.

По результатам контрольного мероприятия в Минвостокразвития России направлено представление, которое полностью исполнено.

3.1.3. Счетная палата также провела проверку исполнения федерального бюджета за 2020 год в ФАДН России. По ее итогам установлен ряд нарушений и недостатков в части составления и ведения бюджетных смет федеральных казенных учреждений,

11. Решением Коллегии Счетной палаты (протокол от 21 сентября 2021 г. № 60К (1503) срок выполнения пункта 3 представления продлен до 1 апреля 2022 года. Статус: выполнено (выписка из протокола решения Коллегии от 26 ноября 2021 г. № 70К/9).

непредставления в Федеральное казначейство информации и документов по некоммерческим организациям для включения их в реестр участников бюджетного процесса, а также юридических лиц, которые не являются участниками бюджетного процесса.

Выявлены отдельные нарушения порядка формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации.

По результатам проверки в ФАДН России направлено представление, которое агентством полностью исполнено.

3.2. В рамках подготовки оперативного доклада о ходе исполнения федерального бюджета и соответствующего раздела аналитической записки за указанный период направлением деятельности ежеквартально готовится информация об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

В информации об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за январь-сентябрь 2021 года отмечалась вероятность увеличения стоимости государственных и муниципальных контрактов на выполнение работ капитального строительства в связи с ростом цен на строительные материалы. Соответственно, это может привести к увеличению объектов незавершенного строительства.

3.3. С 2021 года функции единого заказчика в сфере строительства осуществляет публично-правовая компания «Единый заказчик в сфере строительства» (далее – ППК ЕЗ). Она создана путем реорганизации указанных учреждений с одновременным сочетанием их преобразования и слияния.

В результате в рамках предварительного аудита формирования федерального бюджета на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов направлением деятельности проведено четыре контрольных мероприятия. В двух мероприятиях направление участвовало в качестве соисполнителя.

Выявлено, что Минстроем России в ходе формирования законопроекта не обеспечено выполнение требований Порядка формирования и представления главными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований (далее – ОБАС). При формировании бюджетных ассигнований в государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет» (далее – ГИИС «Электронный бюджет») не приложены документы, содержащие расчеты и пояснения к ним, в отношении объемов бюджетных ассигнований на предоставление субсидий государственным корпорациям (компаниям) в виде имущественного вклада в публично-правовую компанию «Фонд защиты прав граждан – участников долевого строительства» и в государственную корпорацию – Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства.

Минстрой России не представил в ГИИС «Электронный бюджет» распределение ряда целевых межбюджетных трансфертов из федерального бюджета между бюджетами регионов, а также проекты соглашений о предоставлении межбюджетных трансфертов

на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов (предварительно согласованные в электронном виде с высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации).

В ходе формирования законопроекта ППК ЕЗ также не обеспечено выполнение требований Порядка формирования и представления главными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований. Кроме того, выявлены недостатки заполнения реестра расходных обязательств Российской Федерации в части правовых оснований, обуславливающих расходное обязательство.

В ходе проверки ОБАС, сформированных Минвостокразвития России в ГИИС «Электронный бюджет», выявлены факты некорректного заполнения форм ОБАС или отсутствия отдельных сведений в ОБАС.

Проекты государственного задания на выполнение работ по проведению научных исследований по ФАНУ «Востокгосплан» Минвостокразвития России сформированы в отсутствие согласованных с ФГБУ «Российская академия наук» проектов научных тем.

Минвостокразвития России в рамках реализации полномочий, предусмотренных статьей 158 Бюджетного кодекса, произведены планирование и расчет расходов на эксплуатацию двух государственных информационных систем (далее – ГИС). Они не допускаются к эксплуатации ввиду истечения сроков действия аттестатов соответствия требованиям безопасности информации в период с 2022 по 2024 год без планирования расходов на получение указанных аттестатов. Это влечет за собой нарушение порядка эксплуатации ГИС.

В ходе проверки установлено, что ФАДН России, являясь куратором двух налоговых расходов Российской Федерации, не сформировал по ним паспорта налоговых расходов Российской Федерации, а также не оценил их эффективность.

По результатам проведенных контрольных мероприятий направлены представления в адрес главных администраторов средств федерального бюджета, которые находятся на контроле.

4. Краткий обзор итогов завершенных и начатых направлением деятельности в отчетном периоде контрольных и экспертно-аналитических мероприятий

В 2021 году направлением деятельности проводилось 19 тематических мероприятий, из которых 11 завершены в 2021 году, 8 будут завершены в 2022 году.

4.1. В рамках реализации контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, посвященных вопросам развития геостратегических территорий, в 2021 году завершено проведение стратегического аудита результативности деятельности институтов развития, которые финансируются в рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа». Данное мероприятие стало логическим завершением целого блока мероприятий, которые были посвящены проблематике социально-экономического развития регионов, входящих в Северо-Кавказском федеральном округе (далее – СКФО).

В 2021 году завершено контрольное мероприятие «Проверка использования средств федерального бюджета, направленных на развитие различных отраслей экономики и социальной сферы Чеченской Республики», а в 2019 году – экспертно-аналитическое мероприятие «Оценка выполнения в 2018 году государственных программ Российской Федерации, реализуемых на территории Северо-Кавказского федерального округа в целях комплексного решения вопросов, связанных с созданием условий для социально-экономического развития Северного Кавказа».

В ходе стратегического аудита были оценены результаты и риски достижения стратегических целей, а также вклад в социально-экономическое развитие макрорегиона таких институтов развития, как акционерные общества «Курорты Северного Кавказа» (далее – АО «КСК») и «Корпорация развития Северного Кавказа» (далее – АО «КРСК»), региональные корпорации развития в семи субъектах СКФО.

По результатам проведенного исследования выявлены элементы положительного влияния деятельности акционерных обществ на развитие ряда отраслей, что говорит об их потенциале.

В макрорегионе создано шесть особых экономических зон (далее – ОЭЗ). Территории становятся привлекательными для инвесторов и туристов, развиваются горнолыжные курорты с туристическим сервисом, создаются новые рабочие места.

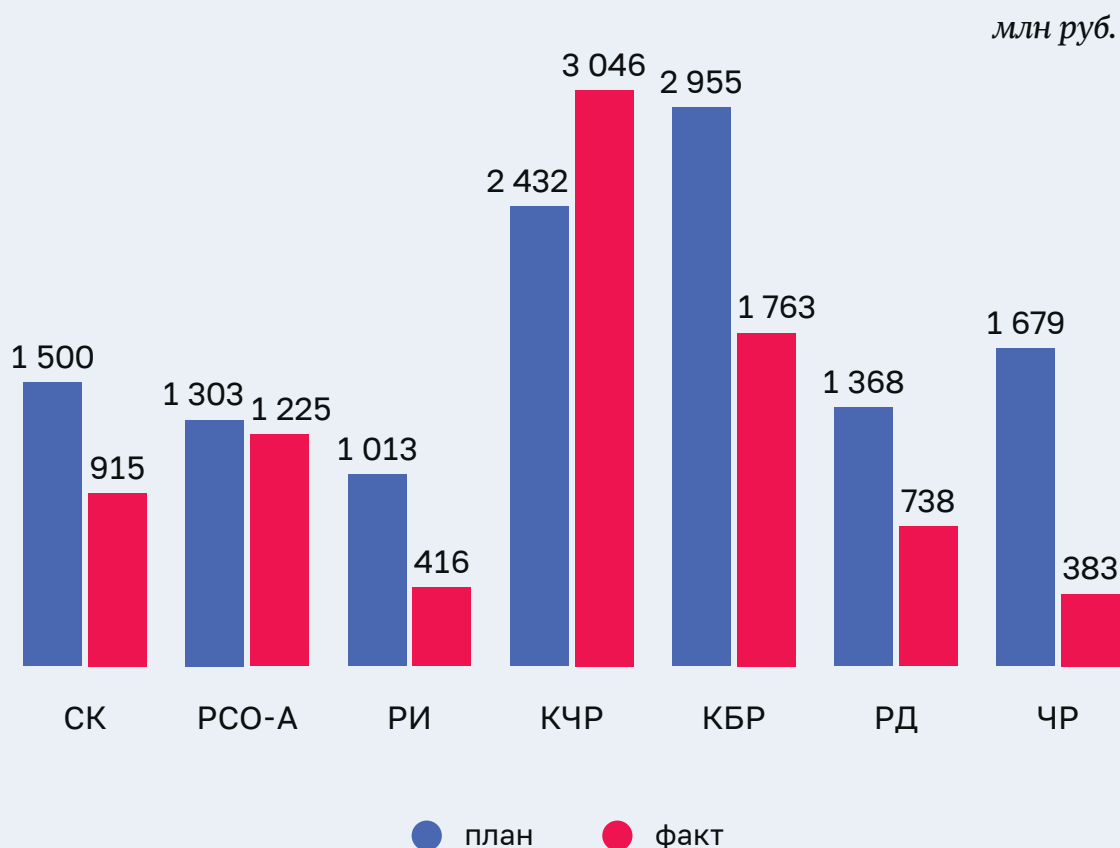
Государственная поддержка институтов развития, которая в 2010–2020 годах со стороны федерального бюджета составила 73 млрд рублей, была востребована. Вместе с тем созданные в СКФО институты развития не достигли результативности деятельности, которая оказывала бы существенное влияние на социально-экономическое развитие Северного Кавказа.

Не удалось достичь совокупного положительного эффекта воздействия на производительность не только региона в целом, но и выбранных для поддержки отраслей.

Анализ деятельности институтов развития свидетельствует о недостижении ряда стратегических целей и задач:

- ОЭЗ туристско-рекреационного типа как эффективный инструмент привлечения инвестиций не смогли вывести экономику на новый инновационный путь развития;
- отмечены недостатки деятельности АО «КСК» и региональных корпораций по привлечению внебюджетного финансирования. Объем привлеченных резидентами ОЭЗ инвестиций незначителен и составил 2,4 млрд рублей (9 % от заявленного объема), региональными корпорациями внебюджетные инвестиции привлечены в объеме 8,5 млрд рублей, что на 30 % меньше запланированного уровня;
- не была результативной инвестиционная деятельность АО «КРСК», в результате чего не построен медицинский кластер. Реализованных инвестпроектов было мало – с 2010 года по июль 2020 года реализовано только 11;
- ни одним из институтов развития не достигнут показатель по созданию рабочих мест. Например, региональными корпорациями в результате реализации инвестпроектов создано 1 098 новых рабочих мест (45 % от запланированного уровня).

Общие объемы привлечения внебюджетных инвестиций в 2017–2019 годах



На результативность повлияли проблемы в организации деятельности самих институтов развития. Не была проведена работа по корректировке документов стратегического планирования, перед институтами развития не были поставлены задачи по увеличению объемов внутрирегионального производства, доходов бюджетов, по обеспечению занятости населения за счет создания дополнительных рабочих мест. Выявлено отсутствие единой системы показателей и единообразного подхода к оценке результативности деятельности институтов развития.

Счетной палатой по результатам аудита направлен доклад Президенту Российской Федерации. Главой государства даны соответствующие поручения Правительству Российской Федерации.

Правительством Российской Федерации проведена реорганизация институтов развития СКФО, оптимизация их численности и финансового обеспечения. На данный момент формируется новая инвестиционная политика, стратегия и система управления рисками, пересматриваются ключевые показатели эффективности деятельности.

4.2. Направление деятельности на протяжении последних лет системно и последовательно проводит анализ результативности механизмов, реализуемых Правительством Российской Федерации и направленных на развитие регионов Дальневосточного федерального округа. В настоящее время завершается экспертно-аналитическое мероприятие «Стратегический аудит влияния институтов развития на социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа» (срок завершения – январь 2022 года).

4.3. Важнейшим направлением работы является анализ реализации национального проекта «Жилье и городская среда», который включает вопросы обеспечения жильем граждан Российской Федерации, повышения качества городской среды.

Так, в 2020 году Счетной палатой завершено экспертно-аналитическое мероприятие «Анализ результативности практического применения на федеральном и региональном уровнях нормативных правовых актов, направленных на социально-экономическое развитие малых городов и исторических поселений и на сохранение их культурного наследия, а также результативности использования средств федерального бюджета, выделенных в 2018–2019 годах на реализацию проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях – победителях Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды». В малых городах проживает около 23 млн человек, то есть почти четверть всего городского населения страны. Участие и победа во Всероссийском конкурсе лучших проектов создания комфортной городской среды зачастую является для таких городов единственной возможностью привлечь значительные бюджетные средства на социально-экономическое развитие. Через реализацию проекта обеспечивается рост экономики, привлечение частных инвестиций, создание новых рабочих мест, развитие малого и среднего бизнеса, а также дополнительные налоговые и неналоговые поступления в местные бюджеты.

На выбор темы повлияло и то, что реализация данной программы с оказанием значительной поддержки из федерального бюджета началась по поручению Президента Российской Федерации в 2018 году.

По итогам анализа Счетная палата пришла к выводу, что, несмотря на значительную поддержку со стороны государства, вопросы социально-экономического развития малых городов пока решаются недостаточно эффективно и требуют более пристального внимания.

В то же время в рамках реализуемых мероприятий национальных проектов, в том числе таких, как «Жилье и городская среда», «Экология», и при надлежащем качестве управления с использованием цифровых технологий малые города и исторические поселения могут стать настоящими «драйверами» роста экономики.

Участие в реализации национальных проектов позволит обеспечить улучшение качества жизни проживающих в них граждан, а также создать синергетический эффект в развитии малых городов и исторических поселений.

Кроме того, малые города и исторические поселения также могут стать базой для развития различных направлений внутреннего туризма (культурно-познавательного, экологического, образовательного, делового и событийного) и различных форм семейного отдыха, новыми площадками для изучения культурного наследия и патриотического воспитания молодежи.

В 2018–2019 годах регионы подали на конкурс более 1000 заявок.

Победителями стали 240 проектов. На их реализацию из федерального бюджета направлено почти 15 млрд рублей. На 1 января 2021 года реализовано 166 проектов (69,2 %). Однако заявленный социально-экономический эффект от их реализации в полном объеме не достигнут.

По мнению Счетной палаты, основными причинами этого являются:

- недостаточная эффективность реализуемых проектов, отсутствие должного контроля и несовершенство нормативно-правового регулирования, в том числе действующих Правил предоставления субсидий регионам на реализацию проектов (отсутствие в соглашениях количественных и качественных показателей результативности, а также ответственности за нарушение принятых обязательств);
- недостаточно качественная работа региональных и местных органов власти при подготовке и реализации проектов;
- невыполнение принятых обязательств по софинансированию мероприятий проектов за счет средств региональных и местных бюджетов и внебюджетных источников. Так, по информации 46 регионов, или 73 % от числа субъектов – получателей господдержки, фактический объем привлеченных средств частных инвесторов составил 1,9 млрд рублей, или 48 % от заявленного объема.

По результатам проверки Счетная палата направила рекомендации в Правительство Российской Федерации. В частности, предлагается выделить малые города и исторические поселения в особую категорию и сформировать комплексную концепцию развития данных муниципальных образований. Кроме того, необходимо назначить ответственный орган федеральной исполнительной власти,

который будет обеспечивать координацию и контроль за реализацией проектов. Еще одна рекомендация – внесение соответствующих изменений в Правила предоставления субсидий в части усиления контроля за ходом реализации проектов и установления количественных и качественных показателей их результативности.

4.4. В 2021 году Счетная палата продолжала контроль за исполнением поручений Президента и Правительства Российской Федерации по вопросам сокращения объектов незавершенного строительства (далее – ОНС). Велась работа по контролю за реализацией органами исполнительной власти рекомендаций по мерам, направленным на сокращение ОНС, которые были даны Счетной палатой по результатам проведенных ранее мероприятий (в 2019 году проведено экспертно-аналитическое мероприятие «Анализ результативности мер, принимаемых органами исполнительной власти Российской Федерации, направленных на сокращение объемов и количества объектов незавершенного строительства в 2017–2018 годах и за истекший период 2019 года», в 2020 году – экспертно-аналитическое мероприятие «Мониторинг мер, принимаемых органами исполнительной власти Российской Федерации, направленных на сокращение объемов и количества объектов незавершенного строительства, а также хода исполнения соответствующих поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации за 2019 год и истекший период 2020 года»).

Из уже реализованных мер следует отметить утверждение Правительством Российской Федерации Правил принятия решений о списании объектов незавершенного строительства или затрат, понесенных в связи с незавершенным строительством¹².

Также федеральными органами исполнительной власти с учетом предложений Счетной палаты подготовлена и внесена на утверждение в Правительство Российской Федерации дорожная карта. Она предусматривает комплекс мер, направленных на сокращение количества ОНС, реализация которых позволит принципиально улучшить ситуацию с ОНС в масштабе страны.

В целях информирования Правительства Российской Федерации в IV квартале 2021 года подготовлены и направлены соответствующие инициативные информационные письма.

12. Постановление Правительства Российской Федерации от 7 сентября 2021 г. № 1517 «О принятии решений о списании объектов незавершенного строительства или затрат, понесенных на незавершенное строительство объектов капитального строительства федеральной собственности, финансовое обеспечение которых осуществлялось за счет средств федерального бюджета».

5. Обзор результатов работы по экспертизе проектов законодательных и иных нормативных правовых актов

В соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» направлением деятельности аудита регионального развития и ЖКХ на постоянной основе проводится экспертиза проектов законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

Так, за 2021 год направлением деятельности проведена экспертиза 183 проектов актов, по результатам рассмотрения которых 60 поддержаны без замечаний, 5 – с замечаниями, 4 – при условии доработки сопроводительных материалов к ним, 42 возвращены с замечаниями, 10 не поддержаны Счетной палатой.

Из числа поступивших проектов нормативных правовых актов 58 документов были отклонены по причине нецелесообразности подготовки заключения. По четырем проектам акты возвращены без рассмотрения в связи с нарушением Регламента Правительства Российской Федерации при их направлении на рассмотрение.

Из числа проектов с замечаниями Счетной палаты по 14 проектам актов в ходе их рассмотрения и принятия в установленном порядке замечания Счетной палаты не учтены. По пяти проектам актов замечания Счетной палаты учтены, в том числе учтены частично.

Направлением деятельности было подготовлено заключение на проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Калининградской области» (от 4 февраля 2021 г. № ЗСП-22/13-04).

При подготовке данного проекта постановления учтены отдельные замечания, отраженные в заключении. К проекту постановления приложены необходимые таблицы, дополнительные и обосновывающие материалы, подготовленные в соответствии с Методическими указаниями по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации¹³. Также по ряду замечаний Минэкономразвитием России были подготовлены дополнительные пояснения к материалам проекта постановления.

13. Утверждены приказом Минэкономразвития России от 16 сентября 2016 г. № 582.

