

ПРОБЛЕМЫ СОФИНАНСИРОВАНИЯ КАПИТАЛЬНЫХ ВЛОЖЕНИЙ В РАМКАХ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ

А. Ю. Чалова, А. С. Борисов

Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова,
Москва, Россия

Статья посвящена проблемам межбюджетного и межведомственного взаимодействия при финансировании проектной деятельности, связанной с осуществлением капитальных вложений. Особое внимание уделено оценке факторов, влияющих на объемы проектных расходов бюджетов всех уровней и внебюджетных источников, соблюдение сроков достижения контрольных точек и результатов мероприятий проектов при осуществлении капитальных вложений. Цель настоящего исследования – выявление актуальных проблем механизма финансирования капитальных вложений в рамках федеральных и региональных проектов на различных уровнях управления и разработка рекомендаций по их преодолению. Авторами выявлены и систематизированы ключевые проблемы реализации федеральных и региональных проектов при финансировании капитальных вложений, проведен анализ их причин и последствий на примерах отдельных проектов, в том числе непроработанность регулирующих нормативно-правовых документов в области проектного финансирования бюджетных расходов; низкое качество подготовки проектно-сметной документации; несовершенство процедуры определения поставщика (подрядчика, исполнителя), а также недобросовестное исполнение им взятых на себя обязательств по контракту. Отдельное внимание уделено проблемам недостаточности финансового обеспечения капитальных вложений, неточности расчетов объемов их финансирования, рассогласованию сроков достижения контрольных точек мероприятий проекта. В результате исследования сформулированы и обоснованы практические рекомендации по повышению роли и расширению полномочий муниципальных образований как участников проектной деятельности, совершенствованию процедур подготовки проектной документации, модернизации и созданию новых информационных систем в сфере проектной деятельности органов власти, разработке типовых положений взаимодействия уполномоченных органов и других участников закупочной деятельности, управлению рисками возникновения обязательств, не зависящих от заказчиков и исполнителей контрактов. Предложенные рекомендации будут способствовать более эффективному планированию бюджетных ассигнований при формировании федеральных и региональных проектов, сокращению сроков реализации мероприятий по возведению объектов капитального строительства, оперативному отслеживанию хода осуществления капитальных вложений, минимизации рисков непредвиденных затрат консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: бюджет, федеральный проект, региональный проект, финансовое обеспечение, проектная деятельность, закупочная деятельность.

CO-FINANCING OF CAPITAL INVESTMENT WITHIN THE FRAMES OF FEDERAL PROJECTS

Alla Yu. Chalova, Alexander S. Borisov

Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russia

The article deals with issues of inter-budget and inter-departmental coordination to finance project activities connected with capital investment. Special attention was paid to evaluation of factors influencing budget expenses of all levels and non-budget sources, observation of dates of reaching control points and results of project events in conducting capital investment. The goal of the present research is to identify problems in mechanism of capital investment financing within the frames of federal and regional projects at different levels of management and work out recommendations aimed at their overcoming. The authors revealed and systematized key problems in implementation of federal and regional projects in case of capital investment financing, analyzed their reasons and after-effects illustrated by different projects, including incompleteness of regulating enactments in the field of project

financing of budget expenses; low quality of project-estimate documents; improper procedures of finding the supplier (contractor, executor) and careless observation of their obligations under the contract. Special attention was paid to issues of insufficient finance support of capital investment, inaccurate estimation of finance volumes and coordination of dates of reaching control points in project events. As a result the authors formulated and substantiated practical recommendations aimed at raising the role and wider authorities of municipal bodies as participants of project activities, upgrading procedures of project documents preparation, modernization and developing new information systems in the field of project activities of power bodies, elaborating typical provisions for cooperation of authorized bodies and other participants of purchase, managing risks of circumstances not under control of contract client and executors. These recommendations could provide more efficient planning of budget allocations in developing federal and regional projects, cutting terms of step implementation for building projects of capital construction, tracing the process of capital investment, minimizing risks of unpredictable costs of consolidated budgets of entities of the Russian Federation.

Keywords: budget, federal project, regional project, finance support, project activities, purchasing.

Введение

Основной посыл современной бюджетной политики в Российской Федерации, обеспечивающий поддержание деловой активности в экономике, связан с финансированием национальных проектов, и прежде всего капиталовложений в инфраструктурные объекты. Осуществление капитальных вложений в рамках федеральных проектов требует привлечения значительных финансовых ресурсов. Средства федерального бюджета дополняются средствами региональных и местных бюджетов, государственных внебюджетных фондов, а также внебюджетных источников. Определить объемы бюджетных ассигнований, условия их софинансирования, порядок взаимодействия сторон, принимающих на себя расходные обязательства, – задача ответственных исполнителей проектной деятельности. Вовлечение в реализацию таких масштабных проектов большого количества участников требует их скоординированной работы на всех этапах осуществления капитальных вложений (планирования, составления различной документации, финансирования, определения подрядчика, исполнения государственных и муниципальных контрактов, приемки работ и ввода в эксплуатацию). Ошибки, допущенные на этапе проектной деятельности и формирования бюджетов, приводят к увеличению затрат, изменению пропорций софинансирования между бюджетами разных уровней, корректировке сроков достижения результатов федеральных проектов.

В мировой практике механизм проектного финансирования на макроуровне, ориентированный на достижение целей, реализуется при помощи электронного правительства. Электронное правительство как система планирования и управления ключевыми аспектами проектов преобразует характер взаимоотношений от иерархического командования и контроля к интерактивному сотрудничеству между заказчиками и ответственными исполнителями проектов, другими органами государственной власти [4]. В российской практике наладить межведомственное взаимодействие участников проектной деятельности, аккумулировать информацию о плановых объемах финансового обеспечения и фактическом расходовании средств в рамках федеральных проектов позволяет государственная интегрированная информационная система управления общественными финансами «Электронный бюджет».

По данным единого портала бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет», в России в рамках национальных проектов реализуется 90 федеральных проектов, а количество входящих в их состав региональных проектов приближается к 4 тысячам (3 933 ед.). Общее количество участников, реализующих федеральные и региональные проекты, составляет 1 504¹.

¹ URL: <https://budget.gov.ru/Nacional'nye-proekty/Perechen'-federal'nyh-proektov?regionId=45000000>

Объем финансового обеспечения федеральных проектов в 2019–2024 гг. (данные на 26 сентября 2024 г.) составляет 22 672,96 млрд рублей. В качестве межбюджетных трансфертов (МБТ) распределяется значительная часть этих средств – 8 621,6 млрд рублей (38%). Структура источников финансового обеспечения федеральных проектов представлена в таблице.

Объем и структура источников финансового обеспечения федеральных проектов

Источник финансового обеспечения федеральных проектов	Объем финансового обеспечения 2019–2024 гг., млрд руб.	Структура финансового обеспечения, %
Всего	22 672,96	100,0
В том числе МБТ (56,2%)	8 621,55	38,0
Федеральный бюджет	15 143,73	66,8
В том числе МБТ (56,2%)	8 511,36	37,5
Федеральный бюджет без учета МБТ	6 632,37	29,3
Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации	6 915,10	30,5
В том числе МБТ (1,6%)	110,19	0,5
Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации без учета МБТ	6 804,91	30,0
Бюджеты государственных внебюджетных фондов	5 803,95	25,6
Внебюджетные источники	3 431,73	15,1

Основной объем представленного финансирования идет на создание объектов капитального строительства. Количество объектов капитального строительства по федеральным проектам превышает 11,5 тыс. единиц. Сметная или предполагаемая (предельная) их стоимость составляет 6 818,5 млрд рублей. Объем межбюджетных трансфертов, подлежащих перечислению по соглашениям с субъектами Российской Федерации, составляет 1 825,9 млрд рублей, или 26,8% сметной стоимости; объем бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации на софинансирование данных расходных обязательств –

1 774,4 млрд рублей, или 26,0% сметной стоимости. В среднем соотношение объемов финансового обеспечения между федеральным и региональными бюджетами составляет примерно 1:1 (по отдельным объектам – от 0 до 100%).

Источниками информации для анализа софинансирования капитальных вложений в рамках федеральных проектов были федеральные и региональные нормативные правовые и иные документы, регулирующие бюджетные правоотношения, составление технической документации, проведение авторского надзора; соглашения о предоставлении субсидий из федерального и региональных бюджетов; первичная проектная и закупочная документация.

Проблемы существующего механизма финансирования капитальных вложений при реализации федеральных проектов

Авторами выделяются пять областей анализа проблем, возникающих при осуществлении капитальных вложений в рамках федеральных проектов и влияющих на объемы расходов бюджетов всех уровней и внебюджетных источников, а также на соблюдение сроков достижения контрольных точек и результатов федеральных проектов:

- 1) непроработанность организационных и регулирующих нормативных правовых документов, регулирующих деятельность участников проектной деятельности на макроуровне;
- 2) низкое качество проведения геодезических, инженерных, проектных работ, составления проектно-сметной документации;
- 3) несовершенство процедуры определения поставщика (подрядчика, исполнителя), а также его недобросовестное исполнение взятых на себя обязательств;
- 4) недостаточные объемы финансового обеспечения капитальных вложений и неточность их расчетов;

5) рассогласование сроков достижения контрольных точек мероприятий федеральных и региональных проектов.

Проведем оценку каждой из них.

Непроработанность организационных и регулирующих нормативных правовых документов, регулирующих деятельность участников проектной деятельности на макроуровне.

Реализация федеральных проектов в Российской Федерации осуществляется при тесном финансовом и организационном взаимодействии органов федеральной власти с территориальными органами управления, в том числе органами местного самоуправления через механизм финансирования последними собственных региональных и муниципальных проектов в части мероприятий, относящихся к вопросам регионального и местного значения. Следовательно, результативность реализации федеральных проектов в немалой степени зависит от скоординированности действий всех участников проектной деятельности, что предусматривает четкую регламентацию их прав и обязанностей при финансировании капиталовложений на своей территории.

Основным документом, в котором отражены все ключевые элементы проекта, в том числе его цели, задачи, мероприятия, индикаторы, объемы финансирования, состав ответственных исполнителей, индикаторы и т. д., является паспорт проекта. И если на государственном уровне (Федерация – субъект Федерации) состав участников проекта относительно регламентирован, то на уровне субъекта Федерации – муниципального образования администрации последнего (муниципальные заказчики) не включены в паспорта региональных проектов в качестве их участников, не являются ответственными за выполнение мероприятий проектов, не планируют контрольные точки и не имеют информации о плановых сроках их достижения. Также с ними не заключаются организационные соглашения, соответственно,

представители муниципалитетов не работают и в системе «Электронный бюджет».

В связи с отсутствием информации о контрольных точках у муниципальных образований последние не придерживаются графиков выполнения работ, что может вести к нарушению сроков выполнения мероприятий проектов на всех уровнях. Соглашения о достижении на территории муниципального образования результатов регионального проекта, относящихся к вопросам местного значения, также не заключаются. Представители органов местного самоуправления не информированы сами и не представляют в информационную систему проектной деятельности сведения о достижении результатов и контрольных точках региональных проектов, ответственными исполнителями которых они являются.

Результатом становится несогласованность действий главных распорядителей и получателей бюджетных средств на всех уровнях управления и нарушение плановых сроков. В целом невовлеченность муниципальных образований в проектную деятельность оказывает отрицательное влияние на исполнительскую дисциплину, увеличивает риск срыва сроков достижения результатов проектов (в худшем случае – их полного недостижения), риск недостаточности финансовых ресурсов и в любом случае снижает результативность управления рисками проекта и контракта.

К этой же области проблем можно отнести *ограниченный функционал государственной информационной системы «Электронный бюджет»*, в которой отсутствуют типовые контрольные точки мероприятий в формате выпадающего списка для их выбора исполнителем. Каждый распорядитель бюджетных средств определяет свои контрольные точки, декомпозиция которых всех различная: отдельные ведомства устанавливают подробные контрольные точки, а некоторые – только две контрольные точки (контракт заключен, контракт исполнен). Региональные главные распорядители бюджетных средств, как и муници-

пальные, не руководствуются Едиными методическими рекомендациями по проектной деятельности¹ в полном объеме.

На практике это приводит к тому, что фактические сроки достижения результатов (контрольных точек) мероприятий отдельных региональных проектов не соответствуют плановым срокам их достижения. Проблема вызвана особенностями электронных форм заполнения отчетов по контрольным точкам, а именно тем, что дата формируется автоматически при заполнении контрольной точки. Например, проектно-сметная документация (ПСД) была разработана в 2020 г., проект по капитальному ремонту начал реализовываться в 2022 г., соответственно, контрольная точка «Разработана ПСД» проставлена в 2022 г., поскольку сформирована автоматически.

Достижение большинства контрольных точек мероприятий проектов, как правило, запланировано на конец года, что ограничивает возможность осуществления периодического контроля за ходом исполнения контракта, в том числе прекращение его исполнения в связи со срывом подрядчиком контрактных обязательств. Действующий функционал единого портала бюджетной системы не позволяет в отдельных случаях разместить достоверную информацию о сроках достижения отдельных контрольных точек и оперативно отслеживать ход осуществления капитальных вложений.

Указанные факты свидетельствуют о необходимости доработки документов, регулирующих организацию проектной деятельности органов власти.

Низкое качество проведения геодезических, инженерных, проектных работ, составления проектно-сметной документации.

Как известно, проектно-сметная документация выступает, с одной стороны, основным документом, на основании которого происходят реализация проекта и финансирование капитальных вложений,

с другой – основанием для предоставления межбюджетной субсидии на территориальный уровень управления. Так, по отдельным федеральным проектам одним из обязательств, принимаемых субъектом Российской Федерации в рамках соглашений о предоставлении субсидии, является обеспечение использования экономически эффективной проектной документации повторного использования (типовой проектной документации – ТПД). По данным заказчиков строительства объектов, использование ТПД не представляется возможным по ряду причин: несоответствие планируемого к строительству объекта утвержденным критериям аналогичности (проектной мощности, объемно-планировочным решениям, природным и иным условиям территории), несоответствие типового проекта действующим нормативным требованиям, отсутствие в Едином государственном реестре заключений экспертизы проектной документации объектов капитального строительства (ЕГРЗ) и информации об изменениях, внесенных в типовые проекты субъектами Российской Федерации с целью их приведения к актуальным нормативным требованиям. Таким образом, каждому последующему пользователю ТПД необходимо вновь вносить в типовую проект изменения, ранее уже внесенные другими пользователями, поскольку информация о них отсутствует, проходить повторную государственную экспертизу откорректированных разделов проекта. Актуализация ТПД в среднем занимает три месяца, а с учетом проведения процедуры государственной экспертизы – до шести месяцев.

Низкое качество проектно-сметной документации, некачественное проведение экспертизы технической части проекта и экспертизы достоверности определения сметной стоимости строительства (несоответствие сметной документации проекту, отсутствие отдельных разделов проектной документации и т. п.), длительные сроки между получением положительного заключения государственной экспертизы и

¹ URL: <https://gasu.gov.ru/documents?folderId=12325>

заключением контракта (по некоторым рассмотренным контрактам более двух лет) влекут необходимость выполнения дополнительных неучтенных работ и исключения неправильно учтенных работ. На основании актов освидетельствования в соответствии с техническими решениями изменяются объемы работ в ведомости, вносятся изменения в локальные сметные расчеты, в смету контракта, а также в график выполнения работ, что приводит к изменению существенных условий контракта, касающихся объемов, стоимости, видов и сроков проведения работ.

Более того, у нового подрядчика для исправления некорректно выполненных работ предыдущим исполнителем может возникнуть потребность в проведении дополнительных работ и, следовательно, их финансировании. Отмеченные действия ведут к удорожанию работ в рамках контракта и повышают объемы финансирования проекта в целом. Так, в рамках национального проекта «Демография» по причине значительного превышения сметной стоимости работ по строительству объектов над суммой субсидий были выделены средства федерального бюджета сверх плана в целях компенсации расходов, дополнительно выделенных из региональных бюджетов сверх предусмотренных соглашениями¹.

Другой причиной увеличения срока и стоимости исполнения контракта является отсутствие на российском рынке из-за введения секторальных международных санкций ряда материалов, комплектующих, оборудования и т. п., предусмотренных проектно-сметной документацией. Прежде всего это касается строительной отрасли. Соответственно, требуется больше времени для поиска аналогов и логистических решений.

Устранение расхождений фактических видов и объемов работ с предусмотренными в проектной документации – долгий процесс, требующий освидетельствования,

новых технических решений, замены в ведомостях объемов работ, изменений рабочего плана, сметы и согласования этих документов с заказчиком. Иногда сочетание вышеперечисленных факторов влечет выход региона из федерального проекта в связи с окончанием срока его реализации при недостижении заявленного результата (объекта, введенного в эксплуатацию) и возврат полученной субсидии.

Несовершенство процедуры определения поставщика (подрядчика, исполнителя), а также его недобросовестное исполнение взятых на себя обязательств.

На результаты закупочной деятельности прежде всего влияет выбор способа закупки. Так, открытый конкурс в электронной форме позволяет максимально обезопасить объект капитальных вложений от недобросовестных подрядчиков, так как не только предусматривает рассмотрение предложений по низкой цене контракта, но и предполагает учет квалификации участников закупки [1]. При этом во внимание принимаются наличие у подрядчика опыта работы, связанного с предметом контракта; общая стоимость исполненных участником закупки договоров, а также наибольшая цена одного из исполненных договоров.

Заказчиками не должным образом проверяется достоверность информации, представленной участниками закупки, что приводит к определению победителя, не удовлетворяющего дополнительным требованиям к участникам, а впоследствии – к расторжению контракта. При оценке заявок участников заказчик опирается на данные и документы, представленные в составе заявок. Заказчиком проверяются данные, размещенные в открытом официальном источнике информации – единой информационной системе в сфере закупок (ЕИС). При этом проверка подлинности и достоверности представленной информации и документов – это право членов комиссии и заказчика, но не обязанность. Данное право можно реализовать, только

¹ URL: <http://static.government.ru/media/files/Z40MjDgCaeohKWaA0psu6lCekd3hwx2m.pdf>

применяя ЕИС, в которой размещены государственные или муниципальные контракты. Но если в заявке представлен коммерческий контракт или контракт, не подлежащий публикации в реестре, то самостоятельно проверить информацию можно только путем направления запросов.

При электронном аукционе заявки оцениваются только по цене (наибольший процент снижения от начальной максимальной цены контракта).

Закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) при осуществлении капитальных вложений в рамках федеральных проектов происходит, как правило, после расторжения контрактов с недобросовестными исполнителями и позволяет в несколько раз сократить временные затраты, в короткие сроки приступить к выполнению работ. Причиной превышения срока заключения контракта после принятия решения по осуществлению закупки у единственного поставщика является, например, отсутствие обеспечения исполнения контракта подрядчиком. Однако в российской практике отсутствует необходимость документального подтверждения обоснованности выбора подрядчика при проведении закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), а также соответствия имеющегося ресурсного обеспечения утвержденным показателям обоснования закупки. Протоколы выбора исполнителя контракта в этом случае не составляются, а в решении высшего исполнительного органа власти указываются только данные о закупке и наименование поставщика (подрядчика, исполнителя).

Кроме того, на сроки подведения итогов процедуры определения подрядчика оказывают влияние жалобы участников закупки. Установлены случаи, когда организации, подающие жалобу, не участвуют в конкурсе, и основным видом их деятельности не является деятельность, касающаяся предмета закупки, т. е. организация обладает всеми признаками «профессионального жалобщика».

Риски неисполнения контракта по вине подрядчика связаны в основном с недобросовестным исполнением обязательств, а именно, несвоевременным началом работ и систематическими нарушениями сроков выполнения отдельных этапов работ в соответствии с утвержденным графиком, некачественным выполнением работ. Причиной этого являются отсутствие необходимой техники и трудовых ресурсов, низкая квалификация работников, ведение работ с нарушением требований проектной документации. Например, в рамках национального проекта «Экология» одна из организаций стала победителем в нескольких конкурсах. В рамках каждой из процедур отбора заявок было подтверждено наличие необходимого количества техники и трудовых ресурсов. Однако фактически их оказалось недостаточно для ведения работ на нескольких объектах сразу¹.

Как правило, отставание по одному виду работ влечет отставание по всему циклу (несвоевременное устройство монолитных конструкций влечет за собой отставание в работах по устройству наружных и внутренних стен, кровли, фасада, отделочных работах и устройству инженерных систем и коммуникаций).

Недостаточные объемы финансового обеспечения капитальных вложений и неточность их расчетов.

Предметом соглашений между федеральными и региональными органами власти является предоставление из федерального бюджета субсидий в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при реализации региональных проектов и обеспечивающих достижение целей, показателей и результатов конкретного федерального проекта – ввода объекта в эксплуатацию [2. – С. 45]. Традиционно объем предоставляемой субсидии зависит как от объема финансируемых в региональном проекте затрат, так и от объема

¹ URL: <http://static.government.ru/media/files/pgU5Ccz2iVew3Aoel5vDGSBjbDn4t7FI.pdf>

его будущих доходов (например, при субсидировании инвестиционных проектов, реализуемых на принципах государственно-частного партнерства), а потому ее расчет основывается на прогнозируемых показателях проекта, связанных прежде всего с прогнозным объемом оказываемых государственных услуг с помощью возводимого объекта. Однако неопределенность будущих объемов услуг, как правило, увеличивает объемы бюджетных субсидий. Мировой практикой доказано, что модель результативного субсидирования проектов позволяет органам власти корректировать суммы субсидий в зависимости от фактических результатов реализации проекта, тем самым стимулируя его исполнителей повышать качество товаров, работ и услуг [3].

В соглашениях о предоставлении субсидий на осуществление строительства, реконструкции, капитального ремонта нет четкого перечня направлений расходования средств. Например, при реализации федеральных и региональных проектов, входящих в национальный проект «Культура», мероприятия по созданию и модернизации муниципальных учреждений культурно-досугового типа в сельской местности, включая обеспечение объектов инфраструктуры (в том числе строительство, реконструкция и капитальный ремонт зданий), дополнены средствами областного бюджета по мероприятиям противопожарной безопасности и ассигнованиями местного бюджета на оснащение объекта немонтируемыми средствами¹.

К примеру, объем субсидии муниципальным образованиям, строящим объекты в рамках национального проекта «Образование»², может доводиться отдельными видами расходов: на капитальные вложения и на закупку средств обучения и воспитания или общей субсидией на осуществление капитальных вложений. При анализе финансового обеспечения капи-

тальных вложений установлено, что отдельные объекты финансируются по нескольким мероприятиям одного регионального проекта, т. е. по основному соглашению объема субсидии недостаточно для реализации проекта³. Порядок определения объемов бюджетных ассигнований не в полной мере позволяет рассчитывать реально требуемые объемы софинансирования (в частности, приложение 3 к государственной программе Российской Федерации «Развитие образования», утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2017 г. № 1642). Таким образом, достижение конечного результата обеспечивается в значительной степени за счет средств бюджета регионов и муниципальных бюджетов при наличии жестких требований федерального центра к срокам и условиям оснащения средствами обучения и воспитания.

Запланированные объемы ресурсного обеспечения федерального проекта зачастую не позволяют достичь в установленные сроки плановых результатов (контрольных точек) регионального проекта. Поэтому при заключении дополнительных контрактов, помимо предоставленной субсидии из федерального бюджета, субъектами Российской Федерации или муниципальными образованиями используются средства соответствующих бюджетов. Такие случаи могут возникать не только по вине заказчиков и подрядчиков, но и по независящим от них обстоятельствам: высокий рост цен материалов на строительном рынке, несоблюдение сроков поставок необходимого оборудования в связи с существенным снижением курса рубля по отношению к иностранным валютам, введение санкций, нарушение логистических цепочек и т. д. В рамках национального проекта «Демография» по причине значительного превышения сметной стоимости работ по строительству объектов над сум-

¹ URL: <http://static.government.ru/media/files/KwygvvgPq1PWAajAmsABFTSPUvVtEjHrO.pdf>

² URL: <http://static.government.ru/media/files/UuG1ErcOWtjfOFCsqdLsLxC8oPFDkmBB.pdf>

³ URL: https://pre.admoblkaluga.ru/sub/education/prioritetnyy-natsionalnyy-proekt-obrazovanie/reg_pro.php

мой субсидий были выделены средства федерального бюджета сверх плана в целях компенсации расходов, дополнительно выделенных из региональных бюджетов сверх предусмотренных соглашениями¹.

Вышеназванные обстоятельства также становятся причиной изменения существенных условий контракта, в том числе условий его авансирования. В отдельных случаях размер авансового платежа возрастает в несколько раз, что в случае реализации рисков неисполнения условий контракта в отношении ввода объекта в эксплуатацию увеличивает финансовые потери бюджетов при расторжении контракта по инициативе подрядчика. Так, анализ заключенных контрактов в рамках федерального проекта «Чистая вода» показал, что в контракты строительного подряда заказчиками включены пункты, согласно которым они приобретают у подрядчиков материалы и оборудование без выполнения строительно-монтажных работ². Это противоречит положению Гражданского кодекса Российской Федерации (ст. 702), согласно которому предметом договора подряда является выполнение работы, и является скрытым авансированием.

Имеют место факты передачи полномочий заказчика подведомственным учреждениям вместе с финансовым обеспечением на осуществление капитальных вложений. Это приводит к тому, что лимиты бюджетного финансирования, в том числе за счет субсидий из вышестоящего бюджета, доводятся до получателя ассигнований в полном объеме, при этом остатки неиспользованных межбюджетных трансфертов возвращать в вышестоящий бюджет не нужно, но фактически объект не завершен и работы по нему не оплачены.

Рассогласование сроков достижения контрольных точек мероприятий федеральных и региональных проектов.

На этапе планирования капитальных вложений важное значение имеют синхронизация сроков заключения соглашения о предоставлении субсидии из федерального/регионального бюджета, доведение финансирования до заказчика и выплат исполнителю по заключенному контракту (авансовые платежи и/или оплата фактически выполненных работ). Например, в рамках региональных проектов, входящих в национальный проект «Экология», отдельные муниципальные контракты заключались до подписания соглашений о предоставлении субсидий, а также до получения уведомления о межбюджетном трансферте, что приводило к несоблюдению условий контрактов и стало причиной недостижения контрольных точек.

В момент прохождения государственной экспертизы затягивание сроков выполнения мероприятий может быть вызвано непредставлением исходных данных (не представлена лицензия на право пользования недрами «питьевая вода») или неверным определением исходных данных, указанных в медико-техническом задании (в части определения проектной мощности – пропускной способности поликлиники).

На сроки осуществления закупок и заключения контрактов оказывает влияние порядок взаимодействия заказчиков с уполномоченным органом (учреждением), в отдельных случаях наблюдается существенное увеличение таких сроков.

В отсутствие единого подхода, типовых рекомендаций по такому взаимодействию наблюдается существенное различие в сроках рассмотрения заявки на закупку от заказчика уполномоченным органом (учреждением). Анализ закупочного законодательства как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях показал, что минимальный срок до размещения извещения составляет 5 рабочих дней, максимальный – 30 рабочих дней, а в некоторых нормативных правовых актах такой срок вообще не определен и может происходить затягивание размещения извеще-

¹ URL: <http://static.government.ru/media/files/Z4OMjDgCaeohKWaA0psu6lCekd3hwx2m.pdf>

² URL: https://www.minstroyrf.gov.ru/upload/iblock/047/z4f5bjuwfqt1iil1nsqv0b89ifg2yiyn/F5-FP_CHistaya_voda-2.09.2024.pdf

ния неограниченное время. После доведения лимитов бюджетных обязательств до заказчика разумным сроком размещения извещения о закупке считается тридцатидневный.

Ряд заказчиков, не размещая извещения о закупке и ожидая подписания соответствующих соглашений о предоставлении субсидии, мотивируют свои действия тем, что сроки завершения строительства, указанные в заключаемых контрактах, могут выходить за пределы сроков достижения результатов, которые указаны в соглашениях. Включение таких объектов в соглашения с федеральным центром о предоставлении субсидии без учета сроков разработки ПСД и осуществления строительства в соответствии с заключенными контрактами приводит к необходимости возврата в федеральный бюджет ассигнований, уже использованных на согласованные цели (результаты), и росту расходов региональных бюджетов.

Негативно влияет на сроки исполнения контракта и необходимость соблюдения графиков выполнения работ, составленных без учета технологических процессов в строительстве (сезонность проведения работ, нерестовый запрет и т. п.). Например, работы по благоустройству территории, на которой возводится объект, предусматриваются после завершения строительства объекта. Если срок завершения контракта – декабрь, выполнение работ по озеленению (устройство газонов) выпадает на зимнее время, что в условиях северных регионов выполнить невозможно.

Также в российской проектной практике часто при возведении капитальных объектов за счет бюджетных средств сроки завершения строительства устанавливаются без учета нормативных сроков продолжительности строительства, описание и расчет которых содержатся в проектной документации. Если заказчиком устанавливается срок выполнения работ менее нормативного, изначально возникают риски нарушения контрактных сроков или нарушения технологии строительства.

Также это может стать причиной отказа оплаты штрафных санкций в случае нарушения сроков исполнения контракта со стороны подрядчика. Значительное превышение нормативного срока строительства влечет риски увеличения начальной максимальной цены контракта.

На завершающем этапе строительства изменение сетевой организацией (монополистом) условий подключения к объектам энергетики может потребовать корректировки проектно-сметной документации, повторного прохождения государственной экспертизы, а следовательно, сроки ввода объекта в эксплуатацию не будут соблюдены.

Заключение

Подводя итог проведенному исследованию, можно сделать вывод, что допускаемые ответственными исполнителями федеральных и региональных проектов ошибки на стадиях их планирования, проектирования и определения поставщика (подрядчика, исполнителя) играют ключевую роль. Причинами этого являются несовершенство нормативно-правовой базы проектной деятельности, рекомендательный характер отдельных документов, недоработанный функционал государственных информационных систем, отсутствие порядка финансового обеспечения дополнительно возникающих расходов, низкое качество проведения изысканий и подготовки документации и др.

Решение выявленных выше проблем предлагается осуществлять по следующим направлениям:

- 1) четкая регламентация роли и полномочий муниципальных образований как участников проектной деятельности, их закрепление в паспортах проектов, а также уточнение перечня документов, представляемых вместе с заявкой на получение субсидии. Результатом реализации данной рекомендации станет отлаженный механизм, при котором муниципальные образования, *планирующие использование средств бюджетов вышестоящих уровней, будут пред-*

ставлять не только заявку, обоснование и сумму затрат, но и план-график реализации проекта (с указанием контрольных точек), а затем после включения объекта в региональную программу отмечать достижение контрольных точек, прикреплять необходимые отчетные документы в системе «Электронный бюджет»;

2) совершенствование процедур проектно-строительной деятельности. Более широко использовать типовые проекты, повысить эффективность расходования бюджетных средств, а также сократить срок реализации мероприятий по возведению объектов капитального строительства позволят централизованная на уровне Российской Федерации актуализация типовых проектов и внесение в ЕГРЗ информации об актуализации таких проектов. Для исключения случаев ненадлежащего технического состояния зданий необходимо провести обследования объектов социальной сферы и вести их реестр с указанием технического состояния, основных характеристик, планируемых затрат на капитальный ремонт или реконструкцию (по аналогии с реестром незавершенного строительства). Это позволит более эффективно осуществлять планирование бюджетных ассигнований при формировании федеральных и региональных проектов и иметь актуальные данные об объектах;

3) модернизация существующей (например, в части типовой проектной документации) и создание новых информационных систем (например, реестра объектов социальной сферы) в сфере проектной деятельности органов власти. Расширение функционала единого портала бюджетной системы позволит разместить достоверную информацию о сроках достижения отдельных контрольных точек и

оперативно отслеживать ход осуществления капитальных вложений. В частности, контрольную точку «Произведена приемка поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг» целесообразно разделить на контрольную точку «Произведена приемка выполненных работ, оказанных услуг» для строительно-монтажных работ и контрольную точку «Произведена приемка поставленных товаров» для закупки оборудования;

4) разработка типовых положений взаимодействия уполномоченных органов и других участников закупочной деятельности, синхронизация сроков исполнения всех этапов осуществления капитальных вложений, совершенствование процедуры выбора поставщика (подрядчика, исполнителя). Действенными мерами могут стать разработка типовых рекомендаций (типовое положение, типовые условия) к содержанию порядка взаимодействия заказчиков с уполномоченным органом (учреждением), установление предельных сроков рассмотрения заявки на организацию закупки, распределение полномочий между уполномоченным органом и заказчиком по аналогии с типовым положением о контрактной службе;

5) управление рисками возникновения обстоятельств, не зависящих от заказчиков и исполнителей контрактов. Минимизировать риски непредвиденных расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации на этапе планирования можно, предусмотрев возможность и порядок обоснования получателями субсидии дополнительных расходов и внесения изменений в соглашение о предоставлении субсидии в части увеличения затрат или пересмотра уровня софинансирования.

Список литературы

1. Пестов С. Б. Методологические проблемы финансирования государственных капитальных вложений // Теория и практика современной науки. – 2017. – № 2 (20). – С. 483–492.

2. Совершенствование механизмов предоставления целевых межбюджетных трансфертов : монография / под ред. В. А. Кваши, А. В. Юрченко. – Ярославль : ООО «ПКФ «СОЮЗ-ПРЕСС», 2021.

3. Li Hou, Feng Yang, Wuchao Liang, Chunlin Wu, Jinbo Song. Government Subsidy and Benefit Distribution Mechanisms for Transportation PPP Projects: An Evolutionary Game Perspective // *Journal of Environmental Management*. – 2024. – Vol. 359. – URL: <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2024.120981> (дата обращения: 01.10.2024).

4. Sarantis D., Charalabidis Ya., Askounis D. A Goal-Driven Management Framework for Electronic Government Transformation Projects Implementation // *Government Information Quarterly*. – 2011. – Vol. 28. – Issue 1. – P. 117–128. – URL: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2009.10.006> (дата обращения: 01.10.2024).

References

1. Pestov S. B. Metodologicheskie problemy finansirovaniya gosudarstvennykh kapitalnykh vlozheniy [Methodological Problems of Financing State Capital Investment]. *Teoriya i praktika sovremennoy nauki* [Theory and Practice of Today's Science], 2017, No. 2 (20), pp. 483–492. (In Russ.).

2. Sovershenstvovanie mekhanizmov predostavleniya tselevykh mezhibyudzhetykh transfertov: monografiya [Upgrading Mechanisms of Providing Target Inter-Budget Transfers: monograph], edited by V. A. Kvasha, A. V. Yurchenko. Yaroslavl, ООО «ПКФ «СОЮЗ-ПРЕСС», 2021. (In Russ.).

3. Li Hou, Feng Yang, Wuchao Liang, Chunlin Wu, Jinbo Song. Government Subsidy and Benefit Distribution Mechanisms for Transportation PPP Projects: An Evolutionary Game Perspective. *Journal of Environmental Management*, 2024, Vol. 359. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2024.120981> (accessed 01.10.2024).

4. Sarantis D., Charalabidis Ya., Askounis D. A Goal-Driven Management Framework for Electronic Government Transformation Projects Implementation. *Government Information Quarterly*, 2011, Vol. 28, Issue 1, pp. 117–128. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2009.10.006> (accessed 01.10.2024).

Сведения об авторах

Алла Юрьевна Чалова

кандидат экономических наук, доцент
кафедры государственных и муниципальных
финансов РЭУ им. Г. В. Плеханова.
Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический
университет имени Г. В. Плеханова»,
109992, Москва, Стремянный пер., д. 36.
E-mail: TCHalova.AY@rea.ru

Александр Сергеевич Борисов

аспирант кафедры государственных
и муниципальных финансов
РЭУ им. Г. В. Плеханова.
Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический
университет имени Г. В. Плеханова»,
109992, Москва, Стремянный пер., д. 36.
E-mail: borisovkaluga@yandex.ru

Information about the authors

Alla Yu. Chalova

PhD, Assistant Professor of the Department
for State and Municipal Finance
of the PRUE.
Address: Plekhanov Russian University
of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 109992, Russian Federation.
E-mail: TCHalova.AY@rea.ru

Alexander S. Borisov

Post-Graduate Student of the Department
for State and Municipal Finance
of the PRUE.
Address: Plekhanov Russian University
of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 109992, Russian Federation.
E-mail: borisovkaluga@yandex.ru